

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.3.54>

БОРОВИК Л.А.

## СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ЖУРНАЛІСТІВ В УКРАЇНІ

### THE SYSTEM OF SUBJECTS OF ENSURING ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF JOURNALISTS IN UKRAINE

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, виокремлено систему суб'єктів забезпечення адміністративно-правового захисту журналістів в Україні. Водночас, участь кожного із зазначених суб'єктів обмежується реалізацією окремих повноважень у межах їх загальної компетенції, тоді як захист професійних прав журналістів не становить самостійного напрямку діяльності жодного з них. Наголошено на відсутності у системі публічної адміністрації органу, який був би безпосередньо наділений повноваженнями щодо забезпечення адміністративно-правового захисту журналістів та координував би відповідну діяльність інших суб'єктів. Такий підхід негативно позначається на ефективності реалізації державної політики у цій сфері, зумовлює розпорошення компетенції між різними органами та ускладнює оперативне й комплексне реагування на порушення професійних прав журналістів. Зазначену обставину у статті визначено як один із суттєвих недоліків сучасної системи адміністративно-правового забезпечення захисту журналістів.

**Ключові слова:** система, суб'єкти, забезпечення, захист, адміністративно-правовий захист, права журналістів.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of current legislation, identifies the system of subjects of ensuring administrative and legal protection of journalists in Ukraine. At the same time, the involvement of each of the aforementioned entities is limited to the exercise of specific powers within the scope of their general competence, whereas the protection of journalists' professional rights does not constitute a distinct area of activity for any of them.

It is emphasized that there is no body in the public administration system that would be directly empowered to ensure administrative and legal protection of journalists and would coordinate the relevant activities of other subjects. This approach negatively affects the effectiveness of implementing state policy in this area, leads to a fragmentation of responsibilities among various bodies, and hinders a prompt and comprehensive response to violations of journalists' professional rights. The article identifies this circumstance as one of the significant shortcomings of the modern system of administrative-legal support for the protection of journalists.

**Key words:** system, subjects, provision, protection, administrative and legal protection, rights of journalists.

**Постановка проблеми.** Ефективне функціонування медіа сприяє реалізації конституційних прав громадян на свободу думки і слова, вільне вираження поглядів, доступ до інформації та участь у суспільному житті. Водночас професійна діяльність журналістів нерідко супроводжується порушеннями їхніх прав, зокрема незаконним перешкоджанням законній професійній діяльності, обмеженням доступу до інформації, неправомірним втручанням у збір і поширення

© БОРОВИК Л. А. – кандидат педагогічних наук, доцент, член-кореспондент Міжнародної кадрової академії, доцент кафедри кримінально-правових та адміністративно-правових дисциплін (Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука) <https://orcid.org/0000-0002-8997-0577>

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0

інформації, погрозами, насильством та іншими формами протиправного впливу. За таких умов особливого значення набуває ефективний адміністративно-правовий механізм захисту журналістів, важливим елементом якого є діяльність спеціально уповноважених суб'єктів.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання, присвячені захисту журналістів в Україні, у своїх наукових працях розглядали: О. С. Демчук, О. О. Довгань, Н. М. Камінська, О. М. Макєєва, М. М. Олашин, О. В. Острогляд та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі недостатньо опрацьованим є питання узагальнення кола суб'єктів забезпечення адміністративно-правового захисту журналістів в Україні.

**Саме тому метою статті є:** охарактеризувати систему суб'єктів забезпечення адміністративно-правового захисту журналістів в Україні

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи наукове дослідження відзначимо, що система суб'єктів забезпечення адміністративно-правового захисту журналістів в Україні є досить розгалуженою. Втім, в першу чергу слід приділити увагу вищим органам державної влади: Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету міністрів України (та підпорядковані йому міністерства). Так, в першу чергу приділимо увагу характеристиці діяльності ВРУ (Парламенту). У науковій літературі парламент розглядається не лише як законодавчий орган, а й як інституційний майданчик для представництва та узгодження різноманітних суспільних інтересів. Як справедливо зазначає К.О. Колесник, представницький характер парламенту обумовлює необхідність вироблення державної політики шляхом політичних дискусій, дебатів і пошуку компромісів між різними політичними силами. Саме в процесі такої взаємодії формується законодавча політика держави та закладаються основи побудови національної системи законодавства. Водночас, представництво широкого спектра суспільних інтересів об'єктивно зумовлює виникнення політичних суперечностей і конфліктів у парламентській діяльності. За таких умов особливого значення набуває чітке нормативне регулювання парламентських процедур, яке забезпечує впорядкованість законодавчого процесу, рівність учасників парламентської діяльності, передбачуваність прийняття рішень та дотримання принципу верховенства права. Саме процедурні правила, встановлені парламентом, виступають необхідною гарантією ефективного функціонування представницького органу, мінімізують ризики зловживання парламентськими повноваженнями та створюють належні умови для реалізації конституційних засад народного представництва [1, с.3]. В рамках представленої у роботі проблематики слід вказати, що фундаментальне значення для визначення ролі Верховної Ради України має стаття 34 Конституції України, яка гарантує кожному право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань, а також право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. Крім того, частина третя статті 22 Конституції встановлює, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод, що покладає на парламент обов'язок утримуватися від прийняття законодавчих рішень, які можуть необґрунтовано обмежувати професійні права журналістів. Важливе значення має також стаття 92 Конституції України, відповідно до якої виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина, а також організація і діяльність органів виконавчої влади та засади цивільно-правової, адміністративної й кримінальної відповідальності [2].

Продовжуючи наукове дослідження зауважимо, що Президент України також не є суб'єктом, який безпосередньо здійснює адміністративно-правовий захист журналістів, однак відіграє важливу роль у функціонуванні механізму його забезпечення. Зокрема, відповідно до ст. 102 Конституції, Президент України є главою держави та гарантом додержання норм чинного законодавства, а також прав та свобод людини і громадянина [2]. В свою чергу аналіз ст. 106 Конституції України свідчить, що Президент реалізує зазначену функцію, переважно, через свої державно-владні повноваження: підписує закони, видає укази і розпорядження на основі та на виконання Конституції і законів України, здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони, а також забезпечує узгоджене функціонування державного механізму в межах визначеної Конституцією компетенції. Реалізація цих повноважень дозволяє Президенту впливати на формування державної політики щодо забезпечення безпечних умов здійснення журналістської діяльності та вдосконалення правових механізмів захисту професійних прав журналістів [2]. Таким чином, роль Президента України у сфері адміністративно-правового захисту журналістів має гарантійний, організаційний та координаційний характер. Вона полягає не у безпосередньому застосуванні заходів адміністративного захисту, а у забезпеченні належного функціонування державного механізму охорони конституційних прав і свобод.

Кабінет Міністрів України є ключовим суб'єктом забезпечення адміністративно-правового захисту журналістів, оскільки саме через систему органів виконавчої влади реалізується державна політика у відповідних сферах. Зазначене виходить зі змісту ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», відповідно до якої Уряд є вищим органом у системі органів виконавчої влади та спрямовує, координує і контролює діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Аналіз статті 2 згаданого вище Закону свідчить, що одним із основних КМУ є вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина [3]. У контексті адміністративно-правового захисту журналістів це означає, що діяльність Уряду спрямована не на вирішення індивідуальних випадків порушення прав досліджуваних суб'єктів, а на формування нормативних, організаційних та інституційних засад функціонування механізму їх захисту. Реалізація цього завдання знаходить свій прояв у прийнятті підзаконних нормативно-правових актів, визначенні порядку діяльності органів виконавчої влади та забезпеченні їх належного функціонування.

Поруч із КМУ слід вказати підпорядковані йому міністерства. Зокрема, в першу чергу, слід виділити Міністерство культури України (Мінкульт), який є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури, державної мовної політики та інформаційної безпеки, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах мистецтв, охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, кінематографії [4]. Основними завданнями Мінкульту є: 1) забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах культури та державної мовної політики; державної політики у сфері інформаційної безпеки України; 2) забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах кінематографії, мистецтв, охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей; 3) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері медіа, зокрема з питань медіаграмотності, інформаційної та видавничої сфери; 5) участь у формуванні та реалізації державної політики з питань тимчасово окупованих територій України у Донецькій та Луганській областях, Автономній Республіці Крим і м. Севастополі та населення, що на них проживає, з метою їх реінтеграції в єдиний культурний та інформаційний простір України; 6) участь у формуванні та реалізації державної політики безбар'єрності у сфері культури, а також забезпечення доступності культурних та інформаційних послуг [4]. Зауважимо, що Мінкульт не здійснює безпосереднього захисту журналістів від фізичного насильства, погроз або перешкоджання професійній діяльності. Водночас його повноваження спрямовані на створення належних правових та інституційних умов для вільної і незалежної журналістської діяльності. Насамперед Міністерство бере участь у формуванні державної інформаційної політики, здійснює нормативно-правове регулювання у сфері медіа, інформації та інформаційної безпеки, розробляє проекти законів і пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства. Завдяки цьому Мінкульт впливає на формування правових гарантій свободи слова, незалежності медіа та реалізації журналістами права на збирання, зберігання, використання і поширення інформації [4]. Особливе значення має повноваження Мінкульту розробляти плани заходів щодо сприяння незалежності суб'єктів у сфері медіа, захисту прав журналістів і споживачів інформаційної продукції. Крім того, Міністерство вживає заходів для захисту права громадян на вільне поширення інформації та сприяє дотриманню свободи слова в Україні. Важливим напрямом діяльності Мінкульту є також забезпечення інформаційної безпеки. Міністерство надає суб'єктам у сфері медіа методичну і практичну допомогу, розробляє заходи щодо протидії внутрішнім та зовнішнім інформаційним загрозам, здійснює моніторинг інформації у вітчизняних та іноземних медіа. Така діяльність сприяє створенню безпечнішого інформаційного середовища, у якому журналісти можуть здійснювати свою професійну діяльність [4]. Отже, роль Мінкульту у захисті прав журналістів полягає не в безпосередньому застосуванні заходів примусу чи притягненні порушників до відповідальності, а у формуванні державної політики, вдосконаленні законодавства, координації діяльності органів влади та створенні умов для дотримання свободи слова, незалежності медіа і права на інформацію.

Отже, вищі органи державної влади не здійснюють безпосереднього адміністративно-правового захисту журналістів, однак визначають правові, організаційні та інституційні засади його функціонування. Верховна Рада України формує законодавчі гарантії свободи слова та професійної діяльності журналістів, Президент України забезпечує гарантійну й координаційну складову державної політики у цій сфері, а Кабінет Міністрів України через систему органів виконавчої влади забезпечує практичну реалізацію відповідної державної політики. Таким чином,

роль вищих органів державної влади полягає у створенні нормативно-організаційного фундаменту адміністративно-правового захисту журналістів, тоді як безпосереднє забезпечення та охорона їхніх прав покладаються на спеціально уповноважені органи публічної адміністрації.

Далі варто вказати спеціальні суб'єкти, до яких слід віднести Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення. В першу чергу звернемо увагу на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, діяльність якого в розрізі представленої проблематики має контрольний та правозахисний характер. Аналіз Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» свідчить, що законодавець не наділяє його спеціальними повноваженнями щодо захисту професійних прав журналістів, однак поширює його компетенцію на всі випадки порушення конституційних прав і свобод людини, незалежно від професії потерпілої особи. Відповідно до статті 1 Закону, Уповноважений на постійній основі здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, тоді як стаття 3 визначає метою такого контролю, зокрема, захист прав і свобод людини, запобігання їх порушенням та сприяння їх поновленню [5]. Зміст статті 13 Закону свідчить, що реалізація зазначеної функції забезпечується широким колом контрольних повноважень, які дозволяють Уповноваженому безперешкодно отримувати необхідну інформацію і документи, проводити перевірки діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, вимагати надання пояснень і вживати інших заходів, необхідних для встановлення факту порушення прав людини. Водночас стаття 15 визначає основні акти реагування Уповноваженого — конституційне подання та подання, які використовуються для усунення виявлених порушень прав і свобод людини, але не мають характеру заходів державного примусу. Важливим елементом правозахисного механізму є також положення статей 16 і 17 Закону, відповідно до яких діяльність Уповноваженого здійснюється як за зверненнями фізичних осіб, у тому числі журналістів, так і за власною ініціативою, що дає можливість реагувати не лише на індивідуальні скарги, а й на випадки порушення прав, які набули суспільного резонансу [5]. Таким чином, роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у механізмі адміністративно-правового захисту журналістів полягає у здійсненні парламентського контролю за додержанням їхніх конституційних прав, виявленні та перевірці фактів їх порушення, а також внесенні актів реагування, спрямованих на поновлення порушених прав і усунення причин таких порушень. При цьому Уповноважений не здійснює правоохоронної чи юрисдикційної діяльності, а реалізує контрольні та правозахисні повноваження, визначені законом.

Окремо доцільно виділити Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення, яка володіє компетенцією державного регулятора у сфері медіа, та яка створює організаційно-правові передумови для забезпечення належних умов здійснення журналістської діяльності. Так, відповідно до частини четвертої статті 6 Закону саме Національна рада визначає органом державного регулювання та нагляду (контролю) у сфері медіа, а здійснення нею цих повноважень ґрунтується на принципах пропорційності, прозорості та недискримінації. Особливе значення для забезпечення незалежного виконання покладених на Національну раду функцій має стаття 72 Закону, яка закріплює її статус як самостійного і незалежного колегіального державного органу, визначає обов'язок діяти виключно на підставі та в межах закону, а також забороняє втручання будь-яких органів чи посадових осіб у здійснення її повноважень. Такі законодавчі гарантії покликані забезпечити об'єктивність державного регулювання у сфері медіа, що опосередковано впливає на реалізацію професійної діяльності журналістів [6].

Водночас, зміст статті 91 Закону свідчить, що Національна рада наділена комплексом повноважень, необхідних для здійснення державного нагляду у сфері медіа. Зокрема, вона має право ухвалювати рішення з питань, віднесених до її компетенції, витребувати від органів державної влади необхідну інформацію та документи, а також звертатися до правоохоронних органів та інших суб'єктів з метою встановлення осіб, які допустили порушення вимог законодавства у сфері медіа. Однак зазначені повноваження спрямовані на забезпечення дотримання вимог законодавства у сфері медіа і не передбачають розгляду індивідуальних звернень журналістів щодо порушення їхніх професійних прав чи застосування заходів захисту таких прав [6].

**Висновки.** Отже, проведений аналіз дає підстави стверджувати, що система суб'єктів, які беруть участь у забезпеченні адміністративно-правового захисту журналістів, має комплексний характер та охоплює органи законодавчої та виконавчої влади. Водночас, участь кожного із зазначених суб'єктів обмежується реалізацією окремих повноважень у межах їх загальної компетенції, тоді як захист професійних прав журналістів не становить самостійного напрямку діяльності жодного з них. Це свідчить про відсутність у системі публічної адміністрації органу, який був би

безпосередньо наділений повноваженнями щодо забезпечення адміністративно-правового захисту журналістів та координував би відповідну діяльність інших суб'єктів. Такий підхід негативно позначається на ефективності реалізації державної політики у цій сфері, зумовлює розпорошення компетенції між різними органами та ускладнює оперативне й комплексне реагування на порушення професійних прав журналістів. На нашу думку, зазначена обставина є одним із суттєвих недоліків сучасної системи адміністративно-правового забезпечення захисту журналістів, що потребує усунення шляхом нормативного визначення спеціально уповноваженого суб'єкта або закріплення відповідних спеціальних повноважень за одним із уже існуючих органів публічної адміністрації.

#### **Список використаних джерел:**

1. Колесник К. О. Парламентська процедура в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз: дис... канд. юрид. наук. : Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2003. 213 с.
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/conv#Text>
3. Про Кабінет Міністрів України / Закон України від 27.02.2014 № 794-VII
4. Деякі питання діяльності Міністерства культури / Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2019 № 885 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-п/conv#Text>
5. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр/conv#Text>
6. Про медіа / Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20/conv#Text>