

СЕКЦІЯ 7. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-501-6-121>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА СТРУКТУРА МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СВОБОДИ СЛОВА

Карпетян Олександр Олександрович

*здобувач кафедри конституційного та адміністративного права,
Запорізький національний університет
м. Запоріжжя, Україна*

У науковій літературі та лексикографії поняття «забезпечення» трактується як створення умов для реалізації певної діяльності та гарантування її результативності [2].

В свою чергу правове забезпечення розглядається науковцями як цілеспрямований вплив на поведінку та суспільні відносини за допомогою юридичних засобів, насамперед норм права [3].

Поняття адміністративно-правового забезпечення є ще більш вузьким, й у наукових джерелах представлена як багатоаспектна категорія.

Так, О. Гумін та Є. Пряхін тлумачать його у широкому значенні як регулювання суспільних відносин адміністративно-правовими нормами та механізмами, а у вузькому – як категорію, зміст якої залежить від предметної сфери. Вони виокремлюють основні структурні елементи: об'єкти й суб'єкти забезпечення, адміністративно-правові норми та відносини, гарантії, заходи, методи й форми реалізації [4, с. 47].

Більшість науковців розглядає адміністративно-правове забезпечення крізь призму діяльності органів державної влади, спрямованої на створення умов для реалізації прав і свобод.

Так, В. Головка відносить до засобів забезпечення переконання і примус, судовий захист та адміністративні процедури [5, с. 14], а М. Дручек підкреслює впорядкувальну функцію держави через юридичне закріплення та охорону норм [6, с. 125]. С. Діденко пропонує розглядати цей феномен як механізм правового регулювання, що включає норми, акти реалізації, адміністративні режими, статус суб'єктів тощо [7, с. 464].

О. Наливайко підкреслює, що механізм забезпечення прав і свобод людини – це не лише сукупність норм, а й діяльність уповноважених суб'єктів щодо створення гарантій їх реалізації [8].

Отже, адміністративно-правове забезпечення є системним впливом публічної адміністрації на суспільні відносини з метою їх упорядкування та охорони відповідно до вимог адміністративного права. У контексті захисту свободи слова воно становить комплекс правових засобів та організаційних заходів, що гарантують реалізацію та захист цього конституційного права.

Структура механізму охоплює нормативно-правові елементи (норми, що закріплюють права та обов'язки) та організаційно-функціональні компоненти – суб'єктів правозастосування, правовідносини, процедурні інструменти, які забезпечують ефективне функціонування механізму охорони та реалізації свободи слова в демократичній правовій державі.

У науці адміністративного права механізм адміністративно-правового забезпечення розглядається як багаторівнева система, що включає ключові структурні компоненти, необхідні для ефективного функціонування публічного управління та реалізації прав і свобод особи.

До базових елементів зазвичай відносять: об'єкт і суб'єкти забезпечення, норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, а також гарантії, засоби, форми й методи впливу.

Окремі автори пропонують деталізовану структуру. Так, В. Плиска виділяє норми права, акти їх реалізації та правовідносини [9, с. 145]. Г. Миджин доповнює цю модель факультативними елементами – актами тлумачення норм, правосвідомістю та режимом законності [10, с. 76]. Подібний підхід демонструють й інші дослідники, які наголошують на поєднанні нормативних елементів із фактичними діями суб'єктів публічної адміністрації та спеціалізованими інструментами правового впливу.

Є. Соболь та О. Звенигородська пропонують включати до структури: норми адміністративного права, юридичні факти, акти безпосередньої реалізації прав та акти застосування норм. На їх думку, саме адміністративно-правові норми формують правову основу механізму, визначаючи компетенцію суб'єктів, порядок використання заходів впливу та механізми правового захисту [11, с. 73].

Отже, попри різні класифікаційні підходи, більшість науковців погоджуються, що структура механізму адміністративно-правового забезпечення складається щонайменше з трьох блоків: нормативного (система правових норм), реалізаційного (діяльність уповноважених

суб'єктів у межах адміністративно-правових відносин) та інструментального (гарантії, засоби, методи й форми впливу).

Нормативна основа є базовим елементом механізму адміністративно-правового забезпечення свободи слова, оскільки саме вона визначає порядок реалізації та обмеження цього права. Вона охоплює Конституцію України, міжнародні договори, закони та підзаконні акти, які регулюють інформаційні відносини та гарантують свободу вираження поглядів.

На конституційному рівні (ст. 34) закріплено право на свободу думки і слова, вільне збирання та поширення інформації, із передбаченими законом обмеженнями в інтересах національної безпеки, громадського порядку, захисту прав інших осіб, здоров'я та моралі населення [1]. Ці критерії необхідності й пропорційності відтворені в Законі України «Про медіа» (2022 р.), що визначає вичерпний перелік легітимних цілей для обмеження свободи слова та передбачає застосування практики ЄСПЛ як джерела права [12].

Однією з основних гарантій є принцип заборони цензури (ч. 3 ст. 15 Конституції, ст. 24 Закону «Про інформацію», Закон «Про медіа»), що забороняє будь-яке протиправне втручання органів влади чи посадових осіб у діяльність ЗМІ, попереднє погодження змісту матеріалів або заборону на їх поширення.

Законодавча база охоплює й інші важливі нормативні акти: Закон «Про доступ до публічної інформації» [13] – гарантує право на отримання інформації від суб'єктів владних повноважень і визначає чіткі підстави для відмови; Закон «Про медіа» [12] – регламентує створення й діяльність медіа, гарантії професійної діяльності журналістів, питання ліцензування й нагляду; Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» [14] – визначає повноваження Омбудсмана щодо парламентського контролю за дотриманням прав на свободу слова й реагування на їх порушення.

Нормативно-правове регулювання передбачає баланс прав і обов'язків: держава зобов'язана створювати умови для реалізації свободи вираження поглядів (доступ до інформації, прозорість ліцензування, недопущення цензури), тоді як особи несуть юридичну відповідальність за зловживання правом – поширення недостовірної інформації, наклеп, мову ворожнечі, порушення інформаційних прав інших осіб.

Таким чином, сформовано правове середовище, що забезпечує реалізацію свободи слова відповідно до конституційних і міжнародних стандартів, мінімізуючи ризики неправомірного втручання держави та третіх осіб.

Адміністративна та кримінальна відповідальність є важливими складовими нормативного забезпечення свободи слова, оскільки санкції спонукають посадових осіб поважати право громадян на інформацію. КУпАП (ст. 212-3) передбачає відповідальність за незаконну відмову в наданні, надання недостовірної чи неповної інформації, порушення законодавства про інформацію та звернення громадян. ККУ встановлює кримінальну відповідальність, зокрема за перешкоджання діяльності журналістів (ст. 171). Наявність дієвих санкцій є необхідною умовою ефективності адміністративно-правового механізму.

Другим елементом механізму є суб'єкти адміністративно-правового забезпечення, тобто носії повноважень і обов'язків щодо реалізації та захисту свободи слова. До них належать:

1. Центральні органи виконавчої влади (зокрема, Міністерство культури та інформаційної політики), які формують і реалізують державну політику у сфері інформації.

2. Спеціалізовані регуляторні органи – насамперед Національна рада з питань телебачення і радіомовлення. Вона ліцензує мовників, контролює дотримання законодавства (заборона мови ворожнечі, дотримання квот, захист суспільної моралі), застосовує санкції та водночас захищає медіа від незаконного тиску. Новий Закон «Про медіа» розширив її повноваження на друковані й онлайн-медіа, посиливши наглядові функції.

3. Інші органи державної влади – насамперед Омбудсман, який здійснює парламентський контроль, розглядає скарги на цензуру чи відмову в інформації, вносить подання про усунення порушень і може ініціювати перевірку конституційності актів. Спеціальні підрозділи органів влади з питань доступу до інформації безпосередньо впливають на реалізацію цього права.

4. Органи місцевого самоврядування – зобов'язані забезпечувати відкритість діяльності (публікація рішень, допуск журналістів на відкриті засідання). Порушення цих вимог може бути оскаржене.

5. Громадські об'єднання та ЗМІ – правозахисні організації, професійні спілки журналістів та моніторингові інституції здійснюють громадський контроль, фіксують порушення та надають правову допомогу. Саморегуляція медіа (дотримання журналістських стандартів) доповнює державний механізм.

6. Громадяни – активні учасники механізму: реалізуючи свободу вираження, вони можуть оскаржувати порушення, звертатися зі скаргами до органів влади та до суду. Рівень правової свідомості громадян прямо впливає на ефективність гарантування цього права.

Таким чином, суб'єкти адміністративно-правового забезпечення утворюють багаторівневу систему, де поєднуються владні,

саморегуляційні та громадські інституції, а також самі громадяни як носії права на свободу слова.

Правосвідомість суб'єктів є важливим факультативним елементом механізму забезпечення свободи слова: усвідомлення посадовцем цінності цього права знижує ризик порушень, а правова поінформованість громадян стимулює їх наполягати на дотриманні своїх прав.

Наявність норм і суб'єктів була б неефективною без виникнення адміністративно-правових відносин, у межах яких реалізується свобода слова. Це владно-упорядковані суспільні відносини в інформаційній сфері, де однією стороною зазвичай є орган влади або посадова особа, а іншою – громадянин, журналіст, медіа чи інший публічний орган. Основні види таких відносин: 1) доступ до публічної інформації – взаємодія запитувача та розпорядника інформації (подання запиту, надання відповіді, відмова). Ці відносини врегульовано Законом «Про доступ до публічної інформації» і КУпАП (відповідальність за порушення); 2) відносини у сфері діяльності ЗМІ – ліцензування, реєстрація, нагляд і притягнення до відповідальності. Напрада як регулятор моніторить ефір, виносить приписи, застосовує санкції або звертається до суду щодо анулювання ліцензії. Такі правовідносини забезпечують упорядкування медіа-діяльності та запобігають неправомірним обмеженням; 3) публічні заходи – взаємодія органів влади з організаторами мітингів і поліції з учасниками. Хоча свобода зібрань є окремим правом, вона тісно пов'язана зі свободою слова як формою публічного висловлення; 4) відповідальність за порушення свободи слова – притягнення до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності посадових осіб або медіа. Такі відносини реалізують охоронну функцію механізму.

Наступним елементом є юридичні дії та рішення – акти, через які норми права втілюються у життя. Вони поділяються на: 1) акти безпосередньої реалізації – виконання норм без спеціальних владних рішень (журналіст публікує статтю, громадянин поширює інформацію, посадовець надає відповідь на запит). Ефективність механізму визначається саме масовим і добровільним дотриманням норм; 2) акти застосування норм – індивідуально-владні рішення компетентних органів (реєстрація ЗМІ, видача чи анулювання ліцензії, приписи, штрафи, судові рішення). Вони мають відповідати вимогам законності, обґрунтованості та пропорційності. Закон «Про медіа» встановлює, що обмеження діяльності медіа допускаються лише за наявності законних підстав і з дотриманням демократичних стандартів.

Таким чином, адміністративно-правові відносини та акти застосування є основними інструментами функціонування механізму, забезпечуючи впорядкування інформаційних відносин, захист прав і

відповідальність за їх порушення, водночас потребуючи ефективного контролю, аби запобігти свавільним обмеженням свободи слова.

Гарантії та засоби захисту є завершальним елементом механізму адміністративно-правового забезпечення свободи слова, оскільки забезпечують реальне дотримання та відновлення порушеного права. Дослідники визначають їх як сукупність умов і способів, що гарантують охорону прав і свобод [15].

Основними гарантіями у сфері свободи слова є: 1) адміністративне оскарження – можливість у досудовому порядку оскаржити незаконні дії органів влади (відмову в наданні інформації, цензурні дії тощо) до вищого органу або Омбудсмана. Хоч ефективність таких процедур не завжди висока, вони часто дозволяють оперативно відновити право й дисциплінують нижчі органи, стримуючи їх від незаконних рішень; 2) судовий захист – ключова гарантія, закріплена Конституцією. Адміністративні суди уповноважені скасовувати незаконні акти, визнавати бездіяльність протиправною та зобов'язувати органи влади вчиняти певні дії. Судова практика ґрунтується на стандартах ЄСПЛ та принципах законності, необхідності й пропорційності обмежень. Конституційний Суд (Рішення № 9-р/2019) наголосив на допустимості обмежень лише за умови дотримання демократичних стандартів [16]; 3) право на відшкодування шкоди – громадяни та медіа можуть вимагати компенсації за незаконні дії органів влади (матеріальної та моральної). Шкода відшкодовується за рахунок державного бюджету, що стимулює органи влади уникати порушень; 4) конституційний та міжнародний контроль – КСУ може визнати неконституційними акти, які надмірно обмежують свободу слова. Після вичерпання національних засобів захисту можливе звернення до ЄСПЛ, чий рішення (наприклад, у справах «Швидько проти України», «Олександр Волков проти України») стають джерелом права та зобов'язують державу усунути порушення.

З огляду на це, гарантії виконують як превентивну, так і відновлювальну функцію, зміцнюючи ефективність адміністративно-правового механізму та дисциплінуючи органи влади завдяки ризику скасування незаконних рішень, фінансової та міжнародної відповідальності.

Таким чином, структура адміністративно-правового забезпечення свободи слова являє собою складну, ієрархічно організовану систему, що включає взаємопов'язані підсистеми нормативного регулювання та організаційно-виконавчої діяльності.

До основних її елементів належать: правові норми, які визначають зміст права на свободу слова, умови та межі його обмеження; суб'єкти публічної адміністрації та інші учасники, наділені обов'язком і повноваженнями щодо гарантування реалізації цього права; юридичні факти та адміністративно-правові відносини, що виникають у процесі

здійснення свободи слова; форми та методи діяльності – акти безпосередньої реалізації та акти застосування, через які норми втілюються у практичну площину; спеціальні гарантії та засоби охорони (адміністративне та судове оскарження, відповідальність посадових осіб, право на відшкодування шкоди тощо).

У сукупності ці компоненти формують єдиний цілісний механізм, спрямований, з одного боку, на створення належних умов для реалізації кожною особою права на вільне вираження поглядів, а з іншого – на ефективний захист цього права від протиправних посягань і необґрунтованих обмежень.

Ефективність функціонування зазначеного механізму визначається узгодженістю його структурних елементів та належним виконанням ними своїх функцій. Серед ключових чинників його посилення – формування сучасного нормативного середовища, гармонізація національного законодавства зі стандартами ЄС, розвиток незалежних інституцій (зокрема, органів медіарегулювання та інституту Омбудсмана), а також підвищення правової культури посадових осіб і громадян.

В умовах збройної агресії та інформаційної дестабілізації держава перебуває у постійному пошуку балансу між гарантуванням свободи слова та захистом національної безпеки. Водночас незмінною залишається конституційна вимога: держава покликана служити людині та суспільству, забезпечуючи пріоритет прав і свобод особи, що зумовлює необхідність спрямування структури адміністративно-правового забезпечення на всебічний захист свободи слова як однієї з фундаментальних основ демократичного правопорядку.

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В.Т. Бусел. Київ : Перун, 2003. 1440 с.
3. Загальна теорія держави і права : підручник / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова, О.В. Петришин, С.М. Олейников ; за ред. М.В. Цвіка. Харків : Право, 2002. 432 с.
4. Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. Наше право. Харків, 2014. № 4. С. 46–50.
5. Головка В.А. Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 20 с.

6. Дручек О.М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України. Форум права. Харків, 2013. № 2. С. 123–128.

7. Діденко С.В. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового забезпечення обігу та застосування зброї в Україні. Наукові праці Національного університету “Одеська юридична академія”. Одеса, 2015. С. 463–469.

8. Наливайко О.І. Теоретико-правові проблеми захисту прав людини: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2002. 2002.

9. Плиска В.В. Поняття та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Вип. без номера. С. 143–147.

10. Миджин Г.Є. Структура адміністративно-правового механізму захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності. Соціально-правові студії. 2020. Вип. 2 (8). С. 72–79. URL: https://sls-journal.com.ua/web/uploads/pdf/S&LS_2020_Vol.%203,%20No.%202_72-79.pdf.

11. Соболев Є.Ю., Звенигородська О.В. Основні складові елементи адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини. Наукові записки. Серія : Право. 2022. Вип. 13. С. 70–74. DOI: 10.36550/2522-9230-2022-13-70-74. URL: <https://pravo.cusu.edu.ua/index.php/pravo/article/view/193/147>.

12. Про медіа : Закон України від 13 груд. 2022 р. № 2849-IX // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2023. № 47–50. Ст. 120. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>.

13. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 32. Ст. 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

14. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 груд. 1997 р. № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1998. № 20. Ст. 99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

15. Іерусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 205 с.

16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» : від 16 лип. 2019 р. № 9-п/2019, справа № 1-24/2018(1919/17). Київ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-19#Text>.