



Проект Ради Європи
«Захист свободи слова та свободи медіа в Україні» (SFEM-UA)

LEX_2025_1

10 січня 2025 р.

Юридичний висновок
щодо проекту Закону України
«Про внесення змін до деяких законів щодо діяльності медіа»

Відділ співробітництва у сфері свободи слова

Роль і відповідальність Ради Європи у захисті свободи слова підкреслені у «Рейк'явікських принципах демократії» та [Рейк'явікській декларації — Об'єднані навколо наших цінностей](#).

Проєкт [«Захист свободи слова та свободи медіа в Україні»](#) фінансується [у межах Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023–2026 роки](#) та спрямований на вирішення нагальних потреб головних зацікавлених сторін і медіа акторів у країні. Метою проєкту є сприяння плюралістичному медіасередовищу в Україні шляхом вдосконалення правової бази та політик відповідно до європейських стандартів. Проєкт реалізується за трьома основними напрямками:

- (1) Гармонізація законодавства України у сфері медіа, свободи слова і доступу до інформації відповідно до європейських стандартів.
- (2) Ефективне впровадження законодавства, що регулює захист журналістів, суспільне мовлення та роботу регуляторних органів, відповідно до європейських стандартів.
- (3) Ефективні комунікаційні стратегії, які просувають збалансоване висвітлення в медіа та запобігають виникненню інформаційного безладу.

Документ підготовлено в рамках проєкту «Захист свободи слова та свободи медіа в Україні» консультантками Ради Європи Танею Керсеван (Tanja Kersevan) та Дейдре Кевін (Deidre Kevin).

www.coe.int/freedomofexpression

Зміст

1	ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ	4
2	ВСТУП	5
3	ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА	6
4	ЗАГАЛЬНІ КОМЕНТАРІ	9
5	Зміни до Закону України «Про медіа» та пов'язаних законів	10
5.1	Незначні зміни до Закону України «Про медіа»	10
5.2	Інші більш суттєві зміни до Закону України «Про медіа»	11
5.3	Незначні зміни до інших пов'язаних законів	12
5.4	Суттєві зміни до інших пов'язаних законів	12
5.5	Інші посилання на пов'язані закони у цьому висновку	13
6	Ключові аспекти, що розглядаються у Законі «Про медіа» та пов'язаних законах	14
6.1	Незалежність Національної ради	14
6.2	Нагляд, дотримання вимог і перевірки	18
6.3	Відповідальність медіасуб'єктів	18
6.4	Інформація та інші обмеження у зв'язку зі збройною агресією	19
6.5	Реалізація стратегії та визначення зон покриття для цифрового ефірного телебачення (ДТТ)	21
6.6	Ліцензування та реєстрація	21
6.7	Прозорість структури власності медіа	26
6.8	Поправки до положень про органи спільного регулювання	27
6.9	Державне мовлення, місцеві суспільні медіа та комунальні медіа	29
6.10	Національна суспільна телерадіокомпанія України	29
6.11	Кампанії референдуму	31
6.12	Іноземне мовлення	32
7	РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ПОТЕНЦІЙНІ ДІЇ	33
8	ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ	34

1 ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

AVMSD	Директива про аудіовізуальні медіапослуги
AVMS	Аудіовізуальні медіапослуги
PE	Рада Європи
COM	Комітет міністрів (Ради Європи)
CSO	Організація громадянського суспільства
DSA	Акт про цифрові послуги
DTT	Цифрове ефірне телебачення
EBMS	Європейська рада з питань медіапослуг
ECTT	Європейська конвенція про транскордонне телебачення
ЕК	Європейська комісія
EMFA	Акт про свободу медіа в Європі
EPRA	Європейська платформа регуляторних органів
ERGA	Європейська група регуляторів аудіовізуальних послуг
ЕС	Європейський Союз
HFSS	Продукти з високим вмістом жиру, трансжирів, солі чи натрію та цукрів
ОБСЕ	Організація з безпеки та співробітництва у Європі
ПАРЕ	Парламентська асамблея Ради Європи
UGC	Контент, створений користувачами
VLOPs	Дуже великі онлайн-платформи
VOD	Відео на запит
VSPS	Сервіс платформ для відеообміну

2 ВСТУП

Цей висновок був запитаний 31 жовтня 2024 року Микитою Потураєвим, головою Комітету з питань гуманітарної та інформаційної політики Верховної Ради України, «для проведення експертної оцінки проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів щодо діяльності медіа», реєстр № 12111 від 10.10.2024, на відповідність Директиві 2010/13/ЄС Європейського парламенту та Ради від 10 березня 2010 року про аудіовізуальні медіапослуги, зі змінами, внесеними Директивою (ЄС) 2018/1808 від 14 листопада 2018 року, та вимогам Європейського Союзу».

Висновок підготовлений [Відділом співробітництва у сфері свободи слова Ради Європи](#) у межах проекту «[Захист свободи слова та свободи медіа в Україні](#)», за участі консультанток Ради Європи Дейдре Кевін і Тані Керсеван.

3 ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

Цей висновок надає перегляд проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів щодо діяльності медіа», який містить пропозиції щодо внесення змін до Закону «Про медіа» та низки пов'язаних законів. Згідно з Пояснювальною запискою та обговореннями з експертами, які готували ці зміни, зрозуміло, що більшість запропонованих змін мають технічний характер і впливають із 18-місячного досвіду імплементації нового Закону «Про медіа» та ширшої правової бази. Ці зміни були проаналізовані у контексті положень Закону та розглядаються у цьому висновку. Зазначено, що багато змін спрямовані на підвищення чіткості положень, а деякі включають реорганізацію статей для забезпечення більшої зрозумілості та уникнення повторів.

Значна частина змін стосується таких питань, як ліцензування та Реєстр суб'єктів у сфері медіа, і здебільшого зосереджена на процесах і процедурах (детально розглянуто нижче). Зміни, що стосуються Реєстру, також пов'язані з питанням прозорості структури власності медіа (докладніше розглянуто нижче).

Інші незначні зміни до Закону «Про медіа» розглядаються у Розділі 5. Щодо сфери застосування Закону та юрисдикції, настійливо рекомендується приділити більше уваги важливості двосторонньої та європейської співпраці як у питаннях юрисдикції та відступів від свободи прийому і ретрансляції, так і щодо завдань Національної ради. Особливо варто врахувати процедури офіційної співпраці між регуляторами, які були посилені Актом про свободу медіа в Європі (EMFA) і будуть реалізовані через майбутню Європейську раду з питань медіасервісів (EBMS). Рекомендується передбачити у Законі «Про медіа» взаємодію та співпрацю Національної ради з EBMS як майбутнього постійного спостерігача.

Щодо забороненого контенту, запропоновані зміни коригують формулювання, пов'язане з підбурюванням до ненависті, та замінюють термін «жорстокість» на «насильство». Це більше відповідає визначенню мови ненависті за стандартами Ради Європи. Аналогічні зміни внесені до відповідних положень у Законі «Про всеукраїнський референдум» і Законі «Про кінематографію». Увага до деталей у цьому контексті важлива, адже проєкт змін забезпечує узгодженість термінології та визначень у відповідному законодавстві.

Як ключова інституція у сфері захисту та просування медіаплюралізму, національний регулятор медіа повинен бути незалежним, належно фінансованим і мати достатні повноваження та компетенцію для реалізації правових норм (відповідно до стандартів Ради Європи та законодавства ЄС). Запропоновані зміни посилюють функціональну та інституційну автономію Національної ради шляхом розширення переліку суб'єктів, яким заборонено втручатися у її діяльність (наприклад, політичні партії), а також запровадження додаткових правових гарантій її незалежності. Скасування вимоги державної реєстрації нормативно-правових актів Ради в Міністерстві юстиції (через зміни до Закону «Про правотворчу діяльність») також спрощує роботу Національної ради, підвищуючи її ефективність і незалежність. Крім того, впроваджено положення щодо забезпечення відповідних фінансових і людських ресурсів для розв'язання проблем обмежених можливостей Ради у здійсненні своїх повноважень. Ці зміни є позитивним кроком, за умови їхньої ефективної реалізації, щоб вони не залишилися лише декларативними (детально розглянуто у розділі 6.1).

Щодо необхідності забезпечення «відповідних фінансових і людських ресурсів» нове положення зобов'язує державу гарантувати як незалежність, так і належне фінансування Національної ради. У цьому контексті також передбачено запровадження гарантії фіксованих зарплат держслужбовців Національної ради на період дії правового режиму воєнного стану в Україні.

Процедурні реформи включають спрощення адміністративних процесів. Деталізовані вимоги щодо ухвалення рішень про відмову були скасовані, а комунікація із суб'єктами у сфері медіа буде здійснюватися переважно через електронні кабінети, з можливістю отримання паперових копій за запитом. Ці заходи спрямовані на спрощення процедур, зменшення адміністративного навантаження та модернізацію процесів. Однак вони також викликають занепокоєння щодо прозорості та підзвітності, тому їхнє впровадження потребує особливої уваги для забезпечення обґрунтованості й чіткого донесення рішень.

Запропоновані зміни включають оновлення механізмів ліцензування, реєстрації та дотримання вимог. Процедури ліцензування були реорганізовані для надання пріоритету цілям, визначеним у стратегічних планах Національної ради. Реєстраційна система була уточнена для підвищення прозорості, зокрема шляхом встановлення чіткіших строків і додаткових вимог до суб'єктів у сфері медіа для забезпечення точності записів у реєстрі. Нові положення дозволяють Національній раді анулювати реєстрації на підставі порушень, зокрема тих, що стосуються структури власності або забороненого контенту. Важливо зазначити, що такі заходи мають впроваджуватися з обережністю, із забезпеченням надійних запобіжників і справедливого та неупередженого застосування.

Кілька строків виконання процедур і дій Національної ради були продовжені. Це, ймовірно, відображає реальні часові рамки, необхідні для виконання процедур, на основі 18-місячного досвіду імплементації Закону «Про медіа».

Ще одне важливе положення уточнює, що лише суб'єкти у сфері медіа, які внесені до Реєстру, можуть отримувати державні гранти та інші види державної підтримки. Це положення сприяє заохоченню суб'єктів до реєстрації та забезпечує прозорість у питанні використання державних коштів.

Щодо прозорості структури власності медіа, Закон вже добре узгоджується зі стандартами Ради Європи та вимогами Директиви про аудіовізуальні медіапослуги. Зміни включають кілька нововведень, спрямованих на підвищення прозорості та розширення повноважень Національної ради для розслідування структури власності. Ці зміни є раціональними та сприятимуть покращенню розуміння інвестицій та інтересів у різних суб'єктах у сфері медіа.

Вимоги до прозорості структури власності були уточнені стосовно ідентифікації ключових учасників у структурах власності медіа. Дані про всіх ключових учасників вимагатимуться лише у випадках, коли немає осіб із прямим та/або опосередкованим суттєвим впливом на суб'єкт у сфері медіа або можливістю значного чи визначального впливу на управління та/або діяльність цього суб'єкта. Це дещо зменшує обсяг надання даних, але водночас забезпечує прозорість у всіх випадках, навіть за відсутності домінуючого власника.

Реформи спільного регуляторного режиму підкреслюють більшу інклюзивність і професійне залучення. Критерії для створення спільних регуляторних органів були уточнені. Зміни також розширюють сферу спільного регулювання, включаючи відповідальне використання штучного інтелекту в медіаіндустрії, що відповідає сучасним технологічним викликам.

У контексті тривалої збройної агресії запропоновані зміни містять спеціальні положення для розв'язання викликів, пов'язаних із війною. Вони включають обмеження на діяльність іноземних лінійних медіа, посилення регуляції контенту для протидії мові ворожнечі та додаткові гарантії для запобігання діяльності медіа, пов'язаних із державою-агресором. Положення також гарантують безперервність фінансування і виплат для Національної ради в умовах воєнного стану з передбаченням повернення до звичайних процедур управління після завершення кризи.

Зміни також спрямовані на вдосконалення управління державними та місцевими медіа. Для Національної суспільної телерадіокомпанії України зміни формалізують процеси визначення покриття мовлення та акцентують на просуванні корінних мов і культур. Наглядові ради місцевих державних аудіовізуальних медіа стали більш інклюзивними, зі зниженими порогами для участі та чіткішими правилами запобігання конфліктам інтересів.

Загалом, зміни являють собою комплексний крок до зміцнення системи медійного управління України (тобто регуляторної та спільної регуляторної систем). Вони спрямовані на розв'язання важливих питань, таких як незалежність регуляторів, прозорість структури власності та ефективність процедур, а також передбачають механізми підтримки медіа у кризові періоди. Успішна імплементація, однак, потребує особливої уваги для забезпечення того, щоб спрощення процедур не призводило до втрати прозорості або підзвітності, а регуляторні органи були забезпечені необхідними ресурсами для виконання своїх розширених функцій.

4 ЗАГАЛЬНІ КОМЕНТАРІ

Перегляд проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів щодо діяльності медіа» базується на міжнародному праві та стандартах у сфері свободи слова та свободи медіа, зокрема на стандартах Ради Європи, а також на аудіовізуальних і цифрових рамках ЄС.

Цей експертний висновок посилається на такий (не вичерпний) перелік відповідних міжнародних норм і стандартів: Згадується широкий спектр відповідних стандартів Ради Європи:

Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод (ECHR або ЄКПЛ)

Європейська конвенція про транскордонне телебачення (ECTT)

Рекомендація CM/Rec(2022)16[1] Комітету міністрів державам-учасницям щодо боротьби з мовою ворожнечі.

Рекомендація CM/Rec(2022)11 щодо принципів управління у сфері медіа та комунікацій.

Декларація Комітету міністрів щодо незалежності та функцій регуляторних органів у сфері телемовлення, ухвалена Комітетом міністрів 26 березня 2008 року.

Рекомендація Rec(2000)23 Комітету Міністрів державам-учасницям «Про незалежність і функції регулювальних органів у секторі мовлення».

Директива про аудіовізуальні медіапослуги (AVMSD)

Акт про свободу медіа в Європі (EMFA)

Регламент щодо прозорості та таргетування політичної реклами (RPA)

Оскільки комерційні комунікації, які є ключовим елементом AVMSD, регулюються Законом про рекламу (який наразі перебуває на етапі перегляду та не був включений до цього аналізу), цей експертний висновок обмежений у своїй оцінці відповідності українського законодавства вимогам AVMSD.

Запропоновані зміни до Закону України «Про медіа» здебільшого стосуються технічних аспектів, що виникли під час імплементації Закону. Більшість із них узгоджується зі стандартами Ради Європи та ЄС. Однак ключові питання, такі як незалежність регуляторів, пропорційність обмежень та оптимізація процедур, викликають певні занепокоєння та потребують подальшого доопрацювання, щоб забезпечити підтримку процесу інтеграції України до ЄС, одночасно зберігаючи свободу та плюралізм медіа.

Огляд незначних змін до законів, суттєвих змін до Закону й аналітичний огляд змін, пов'язаних із ключовими аспектами медійного законодавства.

Якщо не вказано інше, посилання на статті стосуються Закону України «Про медіа».

5 Зміни до Закону України «Про медіа» та пов'язаних законів

Перший розділ містить коментарі до змін Закону України «Про медіа» (Відомості Верховної Ради, 2023, № 47–50, стаття 120). Посилання на інші пов'язані закони включатимуться тут у разі, якщо вони мають відношення до змін у Законі «Про медіа». В іншому випадку окремі запропоновані положення в інших законах будуть розглядатися окремо.

5.1 Незначні зміни до Закону України «Про медіа»

5.1.1 Визначення конфіденційної інформації (стаття 1)

Зміни у статті 1 (пункт 5) оновлюють визначення даних, які становлять «конфіденційну інформацію», включаючи «поштові адреси», що відповідає вимогам захисту даних. Ця зміна має технічний характер і не передбачає суттєвих змін або змін політики.

5.1.2 Посилання на інформацію про дані та документацію у всьому Законі

До ряду положень щодо контактних даних також було внесено зміни, щоб включити «поштову адресу». Це стосується: конкурсів на отримання ліцензії та подання документів (стаття 52); кількох положень, що стосуються Реєстру медіа (статті 60, 63). Ці зміни мають технічний характер і забезпечують наявність інформації про місцезнаходження суб'єктів у сфері медіа.

5.1.3 Сфера застосування Закону та юрисдикція (стаття 2)

Запропонована поправка уточнює, що кваліфікація аудіовізуальних, друкованих, онлайн медіапослуг і послуг постачальників аудіовізуальних сервісів як таких, що орієнтовані на територію та аудиторію України, буде визначатися відповідною постановою Національної ради, прийнятою на запит фізичних та/або юридичних осіб або за власною ініціативою. Зміна передбачає, що Національна рада оприлюднюватиме постанову, обґрунтовуючи своє рішення на основі критеріїв оцінки того, чи орієнтований сервіс на Україну.

У цьому контексті також доцільно визнати важливість двосторонньої та загальноєвропейської співпраці в цій сфері. Зроблено посилання на Європейську конвенцію про транскордонне телебачення. Водночас положення щодо юрисдикції розроблені з урахуванням Директиви про аудіовізуальні медіапослуги.

Тут варто врахувати Акт про свободу медіа в Європі (EMFA), який запроваджує низку процедур для офіційної співпраці між регуляторами. Одна з таких процедур стосується офіційної координації щодо проблемних іноземних медіапослуг (з-поза меж ЄС). Ця процедура відбуватиметься в межах діяльності майбутньої Європейської ради з питань медіасервісів (EBMS), яка замінить нинішню Європейську групу регуляторів аудіовізуальних послуг (ERGA). Україна, як країна-кандидат, є постійним спостерігачем в ERGA, і, ймовірно, ця роль збережеться на засіданнях EBMS.

Рекомендується додати додатковий пункт щодо співпраці через ці органи та обміну інформацією. Альтернативно, цю інформацію можна включити до статті 90 («Повноваження Національної ради»), пункт 40.

5.1.4 Медійне законодавство (стаття 3)

Поправка уточнює, що зміни до Закону України «Про медіа» можуть вноситися лише через закони про внесення змін до Закону «Про медіа». Це пов'язано зі змінами до Закону про правотворчу діяльність (див. нижче, пункт 6.1.2). Ця зміна має технічний характер і не передбачає суттєвих змін або змін політики.

5.1.5 Зміни до переліку суб'єктів медіа

Стаття 15 була змінена для включення категорії «фізичні особи-підприємці» як потенційних суб'єктів друкованих медіа. Аналогічні дії виконано щодо онлайн медіа (стаття 16) та аудіовізуальних медіа (стаття 21). Крім того, кожна з цих статей розширює перелік суб'єктів, які не можуть бути суб'єктами друкованих медіа, включаючи «інші добровільні об'єднання органів державної влади або органів місцевого самоврядування». Ці зміни є незначними і не представляють суттєвих змін до Закону.

5.1.6 Посилення вимог до різних медіасуб'єктів

Запропонована поправка у статті 22 посилює зобов'язання постачальників послуг аудіовізуальних медіа щодо доступу до інформації про їхню аудиторію. Ця зміна має посилити прозорість щодо аудиторії та користувачів послуг.

Щодо вимог до постачальників електронних комунікаційних послуг для мовлення через радіочастотний спектр (стаття 24), запропоновано кілька змін. Стаття 24 тепер вимагає, щоб відповідна угода між постачальником і суб'єктом аудіовізуального медіа була укладена до дати фактичного початку мовлення. Це є типовим підходом у європейських країнах, що допомагає забезпечити розповсюдження ліцензованих послуг одразу після їхнього запуску.¹

5.1.7 Реорганізація кількох статей.

Крім того, деталі в кількох статтях були реорганізовані для забезпечення чіткості й уникнення зайвих повторів. Прикладом є зміни у статті 42 щодо захисту неповнолітніх у контексті індексу глядача. Ці зміни не потребують коментарів у цьому висновку.

5.2 Інші більш суттєві зміни до Закону України «Про медіа»

5.2.1 Обмежений контент, пов'язаний із підбурюванням до ненависті або насильства

Стаття 36 регулює питання щодо обмеження контенту. Вона замінює термін «жорстокість» на «насильство». Це більше відповідає визначенням мови ворожнечі (або мови ненависті) за стандартами² Ради Європи та статтею 6 Директиви про аудіовізуальні медіапослуги (AVMSD). Крім того, «насильство» — ширше поняття, ніж «жорстокість», тоді як жорстокість — один з видів насильства. Ця зміна врахована у всіх поправках, зокрема у розділі про порушення. Вона також відображена в інших законах, змінених цими поправками (наприклад, у Законі «Про всеукраїнський референдум», див. пункт 6.11).

5.2.2 Прикінцеві та перехідні положення

Прикінцеві та перехідні положення Закону запроваджують заходи, спрямовані на підтримку його впровадження. Вони уточнюють окремі процедурні та операційні питання (наприклад, пункти 11-1, 12, 38), коригують строки (наприклад, пункт 30), а також охоплюють регуляторні аспекти (наприклад, пункти 18 і 25¹).

Положення регламентують процедури, яких повинні дотримуватися Національна рада та суб'єкти у сфері медіа під час переходу до нової регуляторної системи. Наприклад: пам'ятні дні регулюються старими правилами мовлення до розробки та затвердження нових (пункти 1-11); Національна рада зобов'язана надсилати постанови та повідомлення через

¹ Картографування систем ліцензування аудіовізуальних медіапослуг у ЄС-28, Європейська аудіовізуальна обсерваторія, Страсбург, 2018 рік: <https://rm.coe.int/licensing-mapping-final-report/16808d3c6f>

² Рекомендація CM/Rec(2022)16[1] Комітету міністрів державам-учасницям щодо боротьби з мовою ненависті (ухвалена Комітетом міністрів 20 травня 2022 року на 132-й сесії Комітету міністрів). Доступно за посиланням: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a67955

традиційні й електронні засоби до моменту запуску системи електронних кабінетів, після чого ліцензіати та реєстранти отримають повний доступ до інформації (пункт 12); строк для суб'єктів аудіовізуальної сфери для виконання вимоги про реєстрацію фільмів у Державному реєстрі фільмів продовжено до трьох років (пункт 30); передбачено зобов'язання інформувати Національну раду про завершення реформи комунального телебачення та радіоорганізацій у місцеві публічні аудіовізуальні медіа (пункт 38).

Більш суттєві положення стосуються узгодження «старих» ліцензій із новим законом (пункт 18) і положень про оплату праці членів і працівників Національної ради (пункт 25¹).

Для ліцензій, виданих до набрання чинності Законом, умови коригуються відповідно до нових вимог, включаючи зобов'язання щодо програмного контенту, наприклад, квот для пісень мовами ЄС. Ліцензіати зобов'язані оновити свої ліцензії протягом двох років, а суб'єкти, які переходять до нової системи реєстрації, повинні завершити цей процес у встановлені строки. Порушення вимог тягне за собою виключення з реєстру.

Положення про оплату праці членів і службовців Національної ради в умовах воєнного стану встановлює спеціальну структуру заробітної плати, прив'язану до прожиткового мінімуму. Це забезпечує стабільність управлінських та адміністративних функцій під час воєнного стану й передбачає повернення до загальних процедур після його завершення.

5.3 Незначні зміни до інших пов'язаних законів

До Закону України «Про кінематографію» внесено незначні коригування. Наприклад, у статті 15, яка регулює дистрибуцію та демонстрацію фільмів, оновлено положення щодо підбурювання до ненависті та насильства відповідно до змін, описаних вище (5.2.1).

5.4 Суттєві зміни до інших пов'язаних законів

5.4.1 Зміни до Закону України «Про державну підтримку медіа, гарантії професійної діяльності та соціальний захист журналіста».

Цей Закон, що набув чинності у 1998 році, регулює «усі форми державних субсидій, економічної підтримки медіа та соціального захисту журналістів в Україні».

Запропоновані зміни вводять важливий перелік заходів підтримки для окремих медіа під час дії правового режиму воєнного стану й економічного відновлення після війни.

Державна підтримка надається медіасуб'єктам, визначеним у частині 1 цієї статті, з метою забезпечення їхньої стабільної діяльності під час дії правового режиму воєнного стану та економічного відновлення після війни. Державна підтримка надається медіасуб'єктам для: забезпечення стабільної діяльності медіа шляхом створення та розповсюдження суспільно важливих інформаційних продуктів; відновлення та/або придбання телевізійного, телекомунікаційного та іншого обладнання, яке використовується для створення інформаційних продуктів; створення сприятливих умов для стабільної діяльності друкованих медіа шляхом закупівлі послуг друку та паперу; проведення реконструкції та/або капітального ремонту будівель (їхніх частин), що належать медіасуб'єктам.

Запропоновані зміни також оновили положення щодо випадків, коли державна підтримка буде припинена або не надана взагалі:

Державна підтримка не надається та припиняється, якщо судом встановлено, що відповідний медіасуб'єкт, його кінцевий бенефіціарний власник, ключовий учасник або основний акціонер вчинили злочин у сфері національної безпеки або порушили рівноправність громадян. Державна підтримка може бути відновлена не раніше, ніж через рік після її припинення.

Це обґрунтоване доповнення до критеріїв відмови або припинення державної підтримки, яка логічно не повинна надаватися суб'єктам, пов'язаним з особами, котрі мають судимості за відповідні злочини.

5.5 Інші посилання на пов'язані закони у цьому висновку

Зміни до інших відповідних законів розглядаються у таких розділах:

Закон про соціальні медіа охоплюється в розділі 6.10 щодо Національної суспільної телерадіокомпанії України;

Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» розглядається в пункті 6.1.2 щодо ліцензування медіа;

Закон «Про електронні комунікації» та Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації» розглядаються в пункті 6.1.7 щодо повноважень Національної ради та регулятора у сфері зв'язку.

6 Ключові аспекти, що розглядаються у Законі «Про медіа» та пов'язаних законах

6.1 Незалежність Національної ради

6.1.1 Незалежність від інших органів і заборона втручання

Стаття 72(1) посилює незалежність Національної ради шляхом розширення переліку органів, у відношенні яких Рада є незалежною. Сюди відносяться: «підприємства, установи та організації будь-якої форми власності та їхні посадові особи».

Крім того, стаття 72(5) додала до заборони втручання у роботу Ради такі суб'єкти: «політичні партії та громадські об'єднання, підприємства, установи та організації будь-якої форми власності та їхні посадові особи». Включення політичних партій є вкрай важливим для належного функціонування незалежності, і ця зміна високо оцінюється.

6.1.2 Функціональна незалежність і повноваження для реалізації закону

Кілька змін до Закону України «Про правотворчу діяльність» мають посилити незалежність регулятора, зокрема в частині розробки нормативних актів і підзаконних документів. У сфері застосування Закону (стаття 1) зазначено, що дія Акта не поширюється на правові акти Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Раніше в Законі зазначалося (у розділі XIV. Прикінцеві положення), що:

6. «Правові та нормативні акти Національної ради підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції та включенню до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Національна рада веде облік усіх правових та нормативних актів, які вона ухвалила, та забезпечує вільний і безперешкодний доступ до них на своєму офіційному вебсайті. Правові та нормативні акти Національної ради, які пройшли державну реєстрацію, набувають чинності в день їхньої публікації, якщо інше не передбачено самими актами, але в будь-якому разі лише після їхнього оприлюднення».

Це положення було виключене, що має підвищити ефективність роботи регулятора під час розробки та впровадження необхідних підзаконних актів для виконання закону. Це також забезпечує краще узгодження законодавчої бази з ключовими стандартами Ради Європи, зокрема з Рекомендацією 2000 року, яка наголошує, що держави-учасниці повинні:

«... включити положення до свого законодавства та заходи до своєї політики, які наділяють регуляторні органи у сфері телерадіомовлення повноваженнями, що дозволяють їм виконувати свої завдання, передбачені національним правом, ефективно, незалежно та прозоро...»³

Запропонована поправка також забезпечить краще узгодження Закону зі статтею 30 Директиви про аудіовізуальні медіапослуги (AVMSD) у частині функціональної незалежності:

1. «Кожна держава-учасниця визначає один або більше національних регуляторних органів чи установ, або обидва разом. Держави-учасниці забезпечують їхню юридичну відокремленість від уряду та функціональну незалежність від своїх урядів і будь-якого іншого державного чи приватного органу. Це положення не впливає на можливість держав-учасниць створювати регулятори, які здійснюють нагляд у різних секторах».

³ Рекомендація Rec(2000)23 Комітету міністрів державам-учасницям щодо незалежності та функцій регуляторних органів у сфері телерадіомовлення. <https://rm.coe.int/16804e0322.See>

Для забезпечення правової ясності та узгодженості були внесені зміни до кількох інших законів, пов'язаних із цією зміною: Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» змінено у частині сфери застосування (стаття 2), щоб встановити, що він не застосовується до дозвільних систем у сфері телерадіомовлення, медіа та інших визначених сферах; Закон України «Про адміністративну процедуру» оновлено у частині предмета та сфери застосування (стаття 1), зазначено, що державне управління, регулювання та нагляд у сфері медіа виключені зі сфери його дії.

6.1.3 Фінансові ресурси

Відповідно до статті 30(4) AVMSD, держави-учасниці повинні забезпечити, що:

4. «... національні регуляторні органи чи установи мають відповідні фінансові та людські ресурси, а також повноваження для ефективного виконання своїх функцій...»

У своєму звіті щодо України (2024 рік) Європейська комісія висловила занепокоєння, що попри розширення повноважень Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Рада має обмежені ресурси та можливості для їхньої реалізації⁴.

Нове положення, додане у запропонованих змінах (стаття 72.1), передбачає:

«Держава забезпечує правову, організаційну та функціональну незалежність Національної ради від системи органів виконавчої влади та будь-яких інших органів державної влади, а також відповідні фінансові умови, які дозволяють Національній раді ефективно виконувати свої повноваження».

Це положення є важливим доповненням, яке може зміцнити регуляторну базу за умови його ефективного впровадження та уникнення декларативного характеру. Воно забезпечує надання Національній раді необхідних ресурсів та інституційної незалежності для виконання її мандату на практиці.

Також зазначено, що зміни в Розділі X «Прикінцеві та перехідні положення» окреслюють рамки фінансування та оплати праці членів і державних службовців Національної ради України під час дії воєнного стану. У тексті передбачені конкретні положення, що забезпечують чіткість і передбачуваність у питанні компенсацій, навіть за надзвичайних обставин.

Крім того, текст чітко вказує, що після скасування або припинення воєнного стану оплата праці та фінансування повертаються до загального порядку. Це положення гарантує відновлення нормального порядку і відповідність стандартній правовій базі:

«Після скасування або припинення воєнного стану в Україні фінансування та оплата праці членів і державних службовців Національної ради здійснюються відповідно до загального порядку, встановленого цим Законом, законодавством про державну службу та оплату праці».

⁴СЛУЖБОВИЙ ДОКУМЕНТ ПРАЦІВНИКІВ КОМІСІЇ — Звіт щодо України за 2024 рік — Додаток до документа «КОМУНІКАЦІЯ ВІД КОМІСІЇ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ, РАДИ, ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО КОМІТЕТУ ТА КОМІТЕТУ РЕГІОНІВ». Політика розширення ЄС 2024 року. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

6.1.4 Управління — призначення (і звільнення) членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення

Поправки до процедури призначення членів Національної ради Верховною Радою України, визначені у статті 76, мають на меті спростити процес призначення, підвищити його прозорість та узгодити процедури зі стандартами Ради Європи та законодавством ЄС⁵. Стаття 76 змінена, щоб регулювати лише призначення, а не звільнення, як це передбачено чинним законодавством. Оновлений текст пункту 3 (тепер пункт 2) підкреслює, що всі нові призначення мають відбуватися виключно через конкурсні процедури. Інституціоналізація конкурсного відбору та чітке посилення на процедури відбору для всіх вакантних або достроково припинених посад у фіксовані строки потенційно посилюють принципи призначення на основі заслуг і спрямовані на уникнення затримок, які виникали в минулому. Нові положення встановлюють, що призначення мають відбутися протягом трьох місяців з моменту завершення строку повноважень або дострокового припинення повноважень члена Національної ради. Це вводить чіткі строки, що сприяють своєчасним діям Верховної Ради (пункт 2), хоча виконання цього положення може залишатися складним у разі політичної кризи або відсутності консенсусу.

Для випадків, коли строки повноважень кількох членів завершуються одночасно, закон тепер передбачає одночасний відбір на всі посади (пункт 3). Це забезпечує скоординований процес, потенційно скорочуючи затримки з призначенням і підтримуючи функціональність Національної ради. Новий пункт також встановлює, що якщо нового члена призначено до ухвалення рішення про звільнення його попередника, повноваження нового члена починаються з наступного робочого дня після ухвалення або набрання чинності відповідного рішення (пункт 2). Це уточнення допомагає уникнути процедурних неоднозначностей або накладення повноважень.

Щодо призначення членів Національної ради Президентом України (стаття 77), зміни аналогічні до тих, які внесені до статті 76. Вони зосереджені на процесі відбору з чіткими умовами, строками та процедурами, адаптованими до ролі Президента у цьому процесі.

Поправки до статті 80, яка наразі регулює дострокове припинення повноважень членів Національної ради, вводять суттєві зміни та додаткові процедурні кроки для припинення повноважень членів Національної ради. Назва статті змінена з «Дострокове припинення повноважень» на «Припинення повноважень та звільнення члена Національної ради», що сигналізує про розширення сфери, яка охоплює як регулярні, так і дострокові процеси звільнення.

Новим положенням (пункт 1) передбачено, що Верховна Рада України ухвалює рішення про звільнення шляхом відкритого голосування:

більшістю голосів народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Новий пункт 2 встановлює вимогу, щоб звільнення після закінчення строку повноважень члена затверджувалося під час чергової пленарної сесії до завершення строку повноважень. Це забезпечує безперервність роботи та уникнення прогалин або затримок у представництві.

⁵ Наприклад, Рекомендація Комітету міністрів Rec(2000)23 щодо незалежності та функцій регуляторних органів у сфері телерадіомовлення. А також Декларація Комітету міністрів про незалежність та функції регуляторних органів у сфері мовлення, ухвалена Комітетом Міністрів 26 березня 2008 року. А також стаття 30 Директиви про аудіовізуальні медіапослуги.

Суттєвих змін до підстав для дострокового припинення повноважень немає. Ці підстави тепер викладені в пункті 1, а після додавання двох додаткових пунктів будуть розміщені в пункті 3. Поправки наголошують, що ці підстави залишаються суворо обмеженими і повинні бути чітко обґрунтовані в межах законодавства. Це також стосується поправок, представлених у пунктах 4, 5 і 6. Поправки уточнюють ролі як органу, що призначає, так і самої Національної ради. Рішення про звільнення на підставі добровільної відставки або закінчення строку повноважень приймаються виключно органом, що призначає (пункт 4). Звільнення на підставі конкретних порушень або недієздатності вимагають рекомендацій від Національної ради та можуть бути оскаржені в суді (пункт 5). У випадках судового втручання (наприклад, порушення законів) вирішальну роль у схваленні запитів на звільнення відіграє суд (пункт 6). Пункти 5 і 6 початкової редакції видалені внаслідок нових формулювань, описаних вище.

6.1.5 Управління — Голова Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (стаття 81)

Поправка до пункту 6 спрямована на забезпечення безперервності та стабільності в керівництві та функціонуванні Національної ради. Вона встановлює чітку ієрархію спадкоємності для виконання обов'язків голови у випадках його відсутності або недієздатності. Визначивши, що обов'язки бере на себе перший заступник голови або заступник голови, а у разі їхньої відсутності — член Національної ради відповідно до її Регламенту, це внесення змін запобігає можливим перебоям у роботі Ради. Ця формалізована процедура спрямована на забезпечення правової ясності та організаційної послідовності.

6.1.6 Звітність і доступ до інформації Національної ради (стаття 88)

Поправка підвищує прозорість шляхом встановлення вимоги до публічного звітування щодо інших джерел фінансування, отриманих Національною радою, окрім вже передбачених звітів про бюджетні кошти та надходження від зборів за ліцензії.

6.1.7 Акти та повноваження Національної ради (статті 87 і 90)

Щодо актів Національної ради, поправка до статті 87 спрощує процедури шляхом видалення детальних вимог до резолюцій про відмову, таких як обґрунтування та юридичне підґрунтя. Це потенційно знижує адміністративне навантаження, але також обмежує прозорість. Комунікація із суб'єктами у сфері медіа тепер здійснюватиметься переважно через електронні кабінети, з можливістю отримання паперових копій за запитом. Метою є модернізація процесів і підвищення ефективності. Однак такі зміни можуть викликати занепокоєння щодо чіткості та підзвітності прийняття рішень. Важливо, щоб це спрощення процедур не знижувало рівень деталізації, що надається суб'єктам регулювання. Рішення повинні залишатися добре обґрунтованими та чітко пояснюватися для забезпечення прозорості та збереження довіри⁶.

Поправка до статті 90 оновлює повноваження Національної ради в частині нагляду та забезпечення дотримання вимог.

Інші зміни до завдань і повноважень Національної ради включають передачу частини повноважень регулятора у сфері комунікацій. Відповідно до статті 10 Закону «Про медіа» («Створення та розвиток каналів мовлення та ефірних багатоканальних електронних комунікаційних мереж»), завдання щодо визначення зони покриття каналу мовлення або ефірної багатоканальної електронної комунікаційної мережі було передано від Національної ради з питань телебачення і радіомовлення до Регулятора у сфері електронних комунікацій.

⁶ Рекомендація CM/Rec(2022)11 щодо принципів управління у сфері медіа та комунікацій.

Це також відображено у запропонованих змінах до статті 45(10) Закону «Про електронні комунікації», де це повноваження додається до компетенції Регулятора у сфері електронних комунікацій. Крім того, ця зміна відображена у запропонованих змінах до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку». Тут завдання Регулятора у сфері електронних комунікацій включають можливість розробки та затвердження регламентів, пов'язаних із його обов'язками відповідно до, зокрема, Закону «Про медіа» (стаття 4.1). Конкретне завдання щодо визначення зони покриття каналу мовлення або ефірної багатоканальної електронної комунікаційної мережі також зазначено у статті 4.

6.2 Нагляд, дотримання вимог і перевірки

Поправка до статті 97 щодо «нагляду та контролю за дотриманням законодавства у сфері медіа» встановлює додаткові критерії для «офіційного моніторингу» Національною радою. Йдеться про нагляд *ex officio*, ініційований і здійснюваний незалежно Радою в межах її правових повноважень. Поправка передбачає, що порушення мають бути зафіксовані щонайменше три рази протягом визначеного періоду, а моніторинг має тривати не менше 24 годин і охоплювати як початковий, так і фінальний дні цього періоду. Цей захід, імовірно, спрямований на забезпечення надійної доказової бази для потенційних заходів з дотримання та виконання вимог.

Поправка до статті 100 продовжує термін для ухвалення постанови щодо видання розпорядження у відповідь на незначні порушення з 30 до 60 днів після виявлення порушення, що надає більше часу для розгляду.

Проте строк оплати штрафу скорочено із 60 до 45 днів (стаття 101).

Поправка до статті 101 також уточнює місця проведення перевірок, що додає ясності.

6.3 Відповідальність медіасуб'єктів

Варто зазначити, що в англійському перекладі Закону «Про медіа» використовується термін «responsibilities» («відповідальність»), тоді як в англійській версії запропонованих поправок вживається термін «liabilities» («зобов'язання»). Рекомендується уніфікувати термінологію у документах.

6.3.1 Відповідальність медіасуб'єктів (статті 110, 111, 112, 113, 114, 115)

Для всіх медіасуб'єктів (аудіовізуальних, друкованих, онлайн) положення щодо грубих порушень, пов'язаних із підбурюванням до ненависті, були оновлені, щоб відобразити нове формулювання «підбурювання до ненависті, ворожнечі чи насильства» відповідно до запропонованих змін до статті 36 (див. 5.2.1 вище).

Щодо аудіовізуальних медіасуб'єктів: стаття 110 визначає відповідальність і потенційні зобов'язання за порушення законодавства про медіа, включаючи незначні порушення. Зокрема, змінено статтю 110(3) щодо невідповідностей у даних, внесених до Реєстру медіа. Стаття 110(13) вводить суворіший захід щодо невикористання типу мовлення та/або технології, зазначених у Реєстрі, зменшуючи цей строк з трьох місяців до одного місяця.

Для грубих порушень строк невикористання радіочастотного спектра скорочено з 14 днів до 7.

Щодо друкованих медіасуб'єктів: внесено зміни до статті 111. Поправка уточнює мову статті 111(2.2), яка визначає неподання заяви про внесення змін до Реєстру як порушення. Порушенням тепер також вважається неподання заяви про невідповідність даних у Реєстрі, внесених суб'єктом самостійно.

Це відображає зміни у процедурах, що стосуються Реєстру, як зазначено у пунктах 6.6.6–6.6.9 нижче. Стаття 111(3.8) виключає фразу «спеціалізовані друковані медіа для дорослої аудиторії» та замінює її на «спеціалізовані друковані медіа». У результаті значення терміну «спеціалізовані медіа» залишається незрозумілим, а запропонована зміна виглядає неповною.

Новий пункт (4.9) статті 111 визначає грубим порушенням недотримання вимог до спеціалізованих друкованих медіа, хоча термін «спеціалізовані медіа» залишається нероз'ясненим. Новий пункт 4.10 передбачає ще одне грубе порушення — здійснення діяльності, яка вимагає обов'язкової реєстрації відповідно до цього Закону, без фактичного внесення до Реєстру.

Щодо онлайн медіа, у статті 112(2.1) запропонована зміна передбачає визнання порушенням не лише неподання заяви про зміни до Реєстру, але й неподання заяви про невідповідність даних у Реєстрі, внесених суб'єктом самостійно.

Для постачальників аудіовізуальних медіапослуг запропонована поправка уточнює формулювання статті 113(2.1) щодо невідповідності даних, внесених зареєстрованою особою до Реєстру (як і для інших медіаорганізацій). Така ж зміна була внесена щодо платформ для обміну відео (стаття 114(1.3)) та відповідальності постачальників електронних комунікаційних послуг для потреб мовлення за допомогою радіочастотного спектра (стаття 115(2.3)).

6.3.2 Застосування санкцій (стаття 116)

У разі тимчасової заборони на розповсюдження онлайн медіа Регулятор у сфері електронних комунікацій може інформувати провайдерів через публікацію на своєму офіційному вебсайті (стаття 116(18)). Постачальникам електронних комунікацій надано більше часу для реагування на такі повідомлення: строк збільшено з трьох до п'яти днів.

Новий пункт статті 116(20) передбачає, що якщо зареєстрований суб'єкт медіа протягом шести місяців не виконав п'ять розпоряджень Національної ради щодо невідповідності даних у Реєстрі, внесених суб'єктом самостійно, Національна рада має ухвалити рішення про скасування реєстрації цього суб'єкта.

6.4 Інформація та інші обмеження у зв'язку зі збройною агресією

6.4.1 Інформація щодо обмеження інформаційного контенту у зв'язку зі збройною агресією (стаття 119)

Поправки до статті 119(1 та 2) додають формулювання «підбурювання до ворожнечі, ненависті чи насильства», узгоджуючи ці положення зі змінами до статті 36 (див. 5.2.1 вище).

6.4.2 Обмеження структури власності медіа та фінансування під час воєнної агресії (стаття 120)

У статтю 120 пропонується додати пункт, який встановлює новий критерій для дискваліфікації медіасуб'єкта в Україні.

5) *Особа, у медіа якої виявлено ознаки редакційного контролю з боку осіб, зазначених у пункті 14 цього документа.*

Як зазначено вище (6.4.2.), передбачається, що метою цього положення є посилення на пункт 1(4). Пункт 1(4) стосується:

4) юридичної особи, яка отримує фінансування (кредити, позики, запозичення, інвестиції, спонсорські внески, благодійні внески, іншу фінансову допомогу) від фізичних осіб, які є громадянами держави-агресора (держави-окупанта), юридичних осіб, зареєстрованих у такій державі або розташованих у такій державі.

Запропонована поправка, таким чином, вводить новий критерій — якщо щодо медіаорганізації «виявлено ознаки редакційного контролю» з боку однієї з осіб, зазначених у пункті 1(4). Цей критерій може вважатися досить розмитим, оскільки може бути складно надати обґрунтоване пояснення та достатні докази.

6.4.3 Стаття 121. Обмеження у діяльності іноземних лінійних медіа (стаття 121)

Щодо діяльності іноземних лінійних медіа, запропоновані зміни до статті 121 надають Національній раді повноваження вимагати від іноземних лінійних медіа надання інформації про їхню структуру власності та будь-яку документальну інформацію, необхідну для встановлення зв'язків із компаніями чи власниками, зареєстрованими в державі-агресорі (як це визначено в статті 121(1–3)).

6.4.4 Заборона розповсюдження послуг аудіовізуального медіа на замовлення та послуг постачальників аудіовізуального сервісу держави-агресора на території України (стаття 123)

Щодо статті 123, запропоновані поправки стосуються лише змін строків надання інформації та дій Національної ради і регулятора у сфері комунікацій.

6.4.5 Інші обмеження діяльності суб'єктів медіа під час збройної агресії (стаття 124)

До статті 124 запропоновано кілька нових положень. Серед них заборона для друкованих медіа розповсюджувати розклади програм аудіовізуальних медіа держави-агресора; це положення було перенесено з пункту 7 статті 48. Стаття 124(7) вказує на необхідність дотримання вимог, встановлених актами парламенту або президента, щодо вшанування пам'яті загиблих під час агресії.

Особливе значення має стаття 124(8), яка вводить можливість позапланової перевірки онлайн-медіа. Це можливо після процедури реєстрації, якщо виявлено факти чи ознаки порушень пунктів 1–4, 10–12 частини 1 статті 36 або частини 1 статті 119 Закону.

Порушення відповідно до статті 36 (пункти 1–4) стосуються розповсюдження забороненого контенту, а саме: інформації, яка заперечує або виправдовує злочинний характер комуністичного тоталітарного режиму або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму, або інформації, що містить пропаганду російського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, а також символів військового вторгнення російського тоталітарного режиму (пункти 10–12). Порушення відповідно до частини 1 статті 119 Закону стосуються розповсюдження:

1) інформації, яка описує збройну агресію проти України як внутрішній конфлікт, громадянську війну чи громадянський конфлікт, якщо це призводить до підбурювання до ненависті або ворожнечі, закликів до насильницької зміни, повалення конституційного ладу чи порушення територіальної цілісності.

6.5 Реалізація стратегії та визначення зон покриття для цифрового ефірного телебачення (ДТТ)

Запроваджено незначне уточнення у статті 9, яке стосується змісту Плану реалізації стратегії та річного звіту Національної ради.

Друга поправка доповнює відповідальність Національної ради за управління частотами мовлення та модернізацію інфраструктури із конкретним посиланням на «Концепцію розвитку мережі мовлення Національної суспільної телерадіокомпанії України» (як це зазначено у Законі «Про соціальні медіа») та ширший контекст «потреб розвитку інших аудіовізуальних медіа».

Ці зміни додатково уточнюють повноваження та процедури Національної ради, не вводячи суттєвих змін або політичних зрушень.

У статті 10 нове положення оптимізує процес затвердження у випадках визначення зон покриття мовлення. Воно також підкреслює узгодження з Планом реалізації стратегії, вилучаючи посилання на ширшу стратегію, таким чином звужуючи сферу до конкретних, реальних кроків. Як зазначено вище (6.1.7), відповідно до статті 10(4), завдання визначення зон покриття мовлення каналу або багатоканальної ефірної електронної комунікаційної мережі передано від Національної ради до Регулятора у сфері комунікацій. Ці зміни спрямовані на спрощення ухвалення рішень і зменшення процедурного дублювання, що потенційно підвищує ефективність.

6.6 Ліцензування та реєстрація

6.6.1 Припинення використання стандарту аналогового телевізійного мовлення (радіотехнологія) (стаття 12)

Поправка уточнює дії, які мають бути здійснені у випадку відкликання ліцензії на мовлення у суб'єкта медіа. Передбачено, що Національна рада забезпечує можливість продовження мовлення на відповідній території, або через конкурс на вільні канали, або включивши суб'єкт до універсальної медійної послуги.

У порівнянні з чинним положенням, запропонована поправка більш гнучка та спрямована на захист громадських інтересів, забезпечуючи безперервність медійної послуги при збереженні процедурної справедливості для залученого суб'єкта. Вона запроваджує більш гнучкий процес, який враховує як негайні можливості (вільні канали), так і складніші ситуації (що потребують оцінки частот), чого бракує у чинній редакції. Поправка посилює гарантії, забезпечуючи тимчасове продовження мовлення до моменту ухвалення остаточного рішення.

6.6.2 Ліцензії на телемовлення без тендеру

Стаття 50 уточнює, що ліцензії на мовлення, гарантовані Законом України «Про соціальні медіа в Україні», видаються без плати за ліцензію та без гарантії тендеру, з урахуванням Плану реалізації стратегії щодо створення каналів мовлення або каналів ефірної багатоканальної електронної комунікаційної мережі. Це положення повторюється у кількох статтях (наприклад, стаття 51(1)).

Поправка забезпечує врахування загального Плану реалізації стратегії. Для узгодженості фраза «ліцензія на мовлення без конкурсу» включена там, де це доречно, у статтях, що стосуються ліцензування (наприклад, стаття 50(8.1)).

6.6.3 Процедури організації тендерів

Стаття 51(2) логічно додає ситуацію, коли Національна рада не обрала переможця тендеру, як законну підставу для проведення нового тендеру. Стаття 51(1.2) оновлена, щоб вимагати від заявників зазначати у своїх планах запропоновану дату початку діяльності.

Стаття 51(2) також запроваджує процедуру, згідно з якою замість «інформування» електронного комунікаційного сервісу про зміни у переліку суб'єктів аудіовізуальних медіа, що мають право мовлення в певній багатоканальній мережі, Національна рада надсилає відповідну постанову. Цей приклад повторюється в інших статтях, що стосуються актів Національної ради (як детально описано у статті 87). Такі зміни мають здебільшого технічний характер і не вводять суттєвих змін чи політичних зрушень.

Стаття 52 доповнена двома пунктами, які спрямовують заявників на деталі, що мають бути вказані у поданих документах (посилання на частини 7 та 8 статті 51). Ці додаткові вимоги, ймовірно, впроваджені для підвищення чіткості процесу, орієнтуючи заявників на більш деталізовані положення. Інформація, подана кандидатами (яка не є конфіденційною), зберігатиметься на вебсайті Національної ради протягом шести місяців (стаття 52(5)).

Щодо допуску кандидатів до тендеру на ліцензії, стаття 53(2) визначає умови, за яких кандидат може бути виключений. Ця стаття доповнена новим пунктом 7, який охоплює ситуацію, коли:

Національна рада отримала інформацію про набрання законної сили судовим вироком у кримінальній справі, пов'язаній із кандидатом, його керівником та/або кінцевим бенефіціарним власником, що передбачає обмеження або заборону на діяльність у сфері медіа.

Це є раціональним доповненням до списку можливих підстав для виключення ліцензіатів⁷.

Інформування кандидатів про допуск або виключення з конкурсу здійснюватиметься відповідно до статті 87 (як зазначено вище). Однак термін інформування (три дні) було вилучено.

6.6.4 Результати тендеру та критерії прийняття рішень

Критерії, які використовуватиме Національна рада для визначення переможців тендеру, детально викладені у статті 55. Деякі критерії були змінені, зокрема пункт 3, який тепер вимагає від заявників надання інформації про дату початку діяльності.

Щодо ліцензійного збору за видачу або продовження ліцензії, зміни до статті 56 уточнюють, що Національна суспільна телерадіокомпанія України звільняється від цього збору (відповідно до Закону «Про соціальні медіа»).

Стаття 58 змінена стосовно процедури видачі ліцензії: успішні заявники отримуватимуть витяги з Реєстру замість повідомлення.

6.6.5 Продовження або зміна умов ліцензії

Щодо будь-яких пропозицій ліцензіата про внесення змін до умов ліцензії, стаття 59 буде змінена, щоб надати більше уваги цілям, встановленим Стратегією або Планом реалізації стратегії, ніж початковим умовам ліцензії.

⁷ Див. приклади в державах-учасниках ЄС: Картографування систем ліцензування аудіовізуальних медіапослуг у ЄС-28, Європейська аудіовізуальна обсерваторія, Страсбург, 2018 рік: <https://rm.coe.int/licensing-mapping-final-report/16808d3c6f>

6.6.6 Зміни в Реєстрі медіа щодо ліцензій

Додаткові поправки, пов'язані з Реєстром медіаорганізацій, розглядаються нижче. Додаткові поправки стосуються Реєстру медіасуб'єктів, зокрема змін, які вносять самі ліцензіати. Стаття 60 передбачає ширші підстави для медіасуб'єктів оскаржувати постанову Ради про відмову у зміні даних у Реєстрі. Часовий проміжок для змін, що стосуються програмної концепції, став жорсткішим — такі зміни можливі лише через п'ять років після видачі ліцензії замість трьох (стаття 60(10)). Стаття 61 надає більше деталей щодо видів зборів, які мають сплачуватися за внесення змін до Реєстру залежно від характеру змін.

6.6.7 Відкликання ліцензії

У цьому розділі внесені незначні зміни. Стаття 62(1.9) була переформульована та стала зрозумілішою. Часові рамки для дій Ради були збільшені відповідно до статті 62 (3 і 4).

6.6.8 Реєстрація медіасуб'єктів

Стаття 63 тепер включає «спеціалізовані друковані медіа» до тих, для яких реєстрація обов'язкова. Зі статті 111(11.8) зрозуміло, що цей тип медіа стосується контенту для дорослих. Інші друковані медіа можуть входити до Реєстру на добровільній основі.

Стаття 63(4) уточнює, що лише ті медіасуб'єкти, які внесені до Реєстру, можуть отримувати державні гранти та інші види державної підтримки, а також надавати роботи чи послуги органам державної влади та місцевого самоврядування.

Це важливе положення, яке стимулює медіасуб'єкти до реєстрації, якщо вони бажають отримати державне фінансування. Доступ до державного фінансування повинен базуватися на прозорості щодо медіаорганізації, її контактних даних і структури власності.

Додаткові вимоги стосуються інформації про послуги, які надаються через інтернет. Це зміни технічного характеру. Фізичні особи (але не фізичні особи-підприємці) також зобов'язані надати документи, що підтверджують проживання в Україні.

Часові рамки для подання заявки на реєстрацію стали жорсткішими — це має відбуватися за 60 днів до початку діяльності замість 30.

Реєстраційні збори для тих, кому було відмовлено у внесенні до Реєстру, або для тих, хто самостійно вийшов із Реєстру, тепер невідшкодовувані.

Деякі процедури Національної ради отримали довші часові рамки для завершення. Крім того, введено часові обмеження для подання документів медіасуб'єктами на запит Ради.

Можна припустити, що більшість цих змін пов'язані з необхідністю оновлення та уточнення процедур і технічних питань стосовно роботи з Реєстром на основі 18-місячного досвіду реалізації Закону «Про медіа».

Стаття також стосується «Обмежень структури власності та фінансування медіа під час збройної агресії», які викладені у статті 120 (див. також пункт 6.4.2 вище). Національна рада може вимагати додаткових документів від медіасуб'єкта, якщо має обґрунтовані підстави вважати, що заявник не відповідає вимогам, встановленим пунктами 4, 5 частини 1 статті 120 (пункт 4 є у чинному законі, пункт 5 — запропоноване доповнення до закону), що встановлює:

4) Юридична особа, яка отримує фінансування (кредити, позики, запозичення, інвестиції, спонсорські внески, благодійні внески, іншу фінансову допомогу) від фізичних осіб, які є громадянами держави-агресора (держави-окупанта), юридичних осіб, зареєстрованих у такій державі або розташованих у такій державі.

5) *Особа, у медіа якої виявлено ознаки редакційного контролю з боку осіб, зазначених у пункті 14 цього документа.*

Припускається, що в цьому випадку мається на увазі пункт 1(4).

У кількох статтях Закону зазначається, що: «реєстрант може отримати витяг з Реєстру через електронний кабінет у будь-який час» (наприклад, стаття 63(17)). Залишається не зовсім зрозумілим, що саме мається на увазі. Можна припустити, що реєстрант може запросити витяг через свій електронний кабінет «у будь-який час». Рекомендується уточнити це формулювання.

6.6.9 Поправки до Реєстру

Стаття 64 збільшує строк, протягом якого реєстрант повинен подати заяву про внесення змін до Реєстру у разі реорганізації медіасуб'єкта. Тепер це має бути зроблено протягом 15 днів, а не 10, наприклад, після зміни власника. Стаття 64(2) стосується вимог щодо прозорості структури власності медіа як частини даних у Реєстрі. Якщо відбувається зміна власника, нова структура власності має відповідати цим вимогам, щоб уникнути анулювання реєстрації. Стаття 64(4) надає конкретні деталі про інформацію, яку необхідно надати протягом 45 днів після такої реорганізації. Стаття 64(6) наголошує, що за кожну заяву про внесення змін стягується збір, еквівалентний реєстраційному збору.

Специфічні зміни до даних реєстранта, зокрема ті, що стосуються місцезнаходження, контактних даних (засобів розповсюдження для кожного типу медіа), мають вноситися самим реєстрантом до Реєстру протягом десяти днів після будь-яких змін. У цьому випадку збір не стягується.

Отже, очевидно, що є сфери, які реєстрант може змінювати самостійно безкоштовно, і є інші аспекти Реєстру, які потребують подання заяви до Національної ради та оплачуються.

6.6.10 Відмова у реєстрації та анулювання реєстрації

Далі описано зміни у цьому розділі. Відповідно до статті 65(1-1), відмова у реєстрації надається, якщо структура власності медіа включає державні органи, органи місцевого самоврядування, їхні асоціації (та інші добровільні об'єднання), за винятком випадків, передбачених законом, а також юридичних осіб, заснованих такими органами, крім наукових, освітніх і культурних установ. Такі суб'єкти не можуть вважатися друкованими медіа відповідно до статті 15(2) або онлайн-медіа відповідно до статті 16(2). Стаття 21(1) стосується громадян, резидентів або юридичних осіб, зареєстрованих в Україні, як таких, що мають право бути власниками аудіовізуальних медіасуб'єктів. Аналогічна вимога включена для постачальників аудіовізуальних послуг (стаття 22(1)).

Щодо платформ для відеообміну, вони повинні відповідати визначенню у статті 18(1).

Таким чином, цей розділ пов'язує можливість відмови у реєстрації з визначеннями та обмеженнями щодо власності медіасуб'єктів.

Стаття 65(2) стосується вимог до прозорості структури власності медіа (включаючи положення про власність та специфічні вимоги щодо її прозорості у статті 25). Нове положення — стаття 65(2.7) — повторює випадок, коли:

«Національна рада отримала інформацію про набрання законної сили судовим вироком у кримінальній справі, пов'язаній із заявником, його керівником та/або кінцевим бенефіціарним власником, що передбачає обмеження або заборону на діяльність у сфері медіа».

Таким чином, цей розділ пов'язує можливість відмови у реєстрації з вимогами до прозорості структури власності медіасуб'єктів, а також з обмеженнями щодо кримінальних вироків, передбаченими Законом. Стаття 65(2.8)(9) уточнює, що процедура відмови здійснюється відповідно до статті 124. Крім того, строк для ухвалення рішення про відмову у реєстрації продовжено з одного місяця до двох місяців (стаття 65(2)).

Виключення були додані до права повторного подання заяви у випадку відмови у реєстрації. Ці виключення включають випадки, коли були накладені штрафи за порушення статті 36 щодо розповсюдження забороненого контенту (пункти 1–4), зокрема: інформації, яка заперечує або виправдовує злочинний характер комуністичного тоталітарного режиму чи націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму; інформації, що містить пропаганду російського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, а також символів військового вторгнення російського тоталітарного режиму (пункти 10–12). До цього також належать порушення відповідно до частини 1 статті 119 Закону, що стосуються розповсюдження:

1) інформації, яка описує збройну агресію проти України як внутрішній конфлікт, громадянську війну чи громадянський конфлікт, якщо це призводить до підбурювання до ненависті або ворожнечі, закликів до насильницької зміни, повалення конституційного ладу чи порушення територіальної цілісності;

Такі медіасуб'єкти матимуть право повторно подати заяву у випадку відмови у реєстрації лише через шість місяців після ухвалення рішення Національною радою.

Анулювання реєстрації базується на аналогічних підставах, що й відмова у реєстрації. Анулювання також відбуватиметься у випадках, якщо медіасуб'єкт:

1) є фізичною особою, яка є громадянином держави-агресора (держави-окупанта), за винятком осіб, які мають посвідку на тимчасове чи постійне проживання в Україні;

2) є юридичною особою, зареєстрованою в державі-агресорі (державі-окупанті) або розташованою у такій державі;

3) є юридичною особою, у якій кінцевий бенефіціарний власник, ключовий учасник або власник суттєвої участі на будь-якому рівні ланцюга власності корпоративних прав є фізичною особою, яка є громадянином або резидентом держави-агресора (держави-окупанта), або юридичною особою, зареєстрованою у такій державі чи розташованою у такій державі (стаття 120(1–3)).

Відповідно до статті 65(6), передбачається розмежування між анулюванням реєстрації за рішенням суду та за рішенням Національної ради. У разі анулювання реєстрації за рішенням суду Національна рада має протягом трьох днів після отримання рішення внести відповідні зміни до Реєстру та опублікувати інформацію на своєму вебсайті. У разі анулювання реєстрації за рішенням Національної ради, вона повинна протягом п'яти робочих днів після ухвалення рішення надіслати його копію реєстранту, внести відповідні зміни до Реєстру та опублікувати інформацію на вебсайті.

6.6.11 Реєстрація іноземних лінійних медіа

Пропонується, щоб стаття 66(2) включала старшого виконавчого директора іноземного лінійного медіа як особу, яка може подавати заявку на реєстрацію. Як і у випадку із запропонованими змінами для національних медіа, такі заявки повинні подаватися за

60 днів до початку діяльності замість 30 (стаття 66(3)). Стаття 66(6) стосується необхідності забезпечення Національної ради доступом до контенту іноземного лінійного медіа (наприклад, через картку доступу до сервісу або коди умовного доступу). Додано положення, що у випадку, якщо офіційний моніторинг неможливий через технічні параметри доступу до послуги, надані заявником, Національна рада залишає заяву про реєстрацію іноземного лінійного медіа без руху.

Оскільки стаття 121 стосується обмежень діяльності іноземних лінійних медіа, ці питання також розглядаються у зв'язку з Реєстром. Для встановлення можливих проблем відповідно до статті 121(1–3), додано положення, що Національна рада має право запитувати дані (інформацію), які дозволяють ідентифікувати всіх осіб з прямою та/або опосередкованою значною часткою у медіасуб'єкті. Запропоновані зміни також передбачають деталі щодо цього процесу, включаючи переклади офіційних іноземних документів.

Якщо заявник не надасть інформацію та/або документи, запитані Національною радою у встановлений термін, заява про реєстрацію іноземного лінійного медіа залишиться без розгляду Національною радою.

Стаття 121. Обмеження діяльності іноземних лінійних медіа

1. Національна рада має відмовити у реєстрації або скасувати реєстрацію іноземного лінійного медіа у разі виявлення однієї з таких обставин: 1) таке медіа зареєстроване (включаючи реєстрацію як юридичної особи) у державі-агресорі (державі-окупанті); 2) кінцевий бенефіціарний власник, ключовий учасник або власник суттєвої участі на будь-якому рівні ланцюга власності корпоративних прав такого медіа є особою, зазначеною у частині першій статті 120 цього Закону; 3) є ознаки, що редакційний контроль над таким медіа здійснюється особами, зазначеними у частині першій статті 120 цього Закону.

Невідповідність цим вимогам стане підставою для відмови у реєстрації або скасування реєстрації (стаття 67(4)).

6.6.12 Електронний кабінет (стаття 69)

Поправка розширює обсяг обов'язків медіапровайдерів і запроваджує нові функції (наприклад, автоматичне створення списку каналів та формування витягів) електронної системи для дій, пов'язаних із ліцензуванням та реєстрацією медіасуб'єктів, що використовується для спрощення комунікації між Національною радою та провайдерами послуг. Ця стаття узгоджується зі зміненою статтею 22 щодо обов'язку медіапровайдерів надавати інформацію про кількість користувачів їхніх медіапослуг.

6.7 Прозорість структури власності медіа

Стандарти Ради Європи неодноразово підкреслювали важливість медіаплюралізму та прозорості структури власності медіа для забезпечення публічних дебатів у демократичному суспільстві⁸. Закон «Про медіа» вже містить досить жорсткі вимоги щодо прозорості структури власності медіа. Запропоновані поправки вносять кілька змін: деякі спрямовані на підвищення прозорості деталей щодо власності (зокрема, стосовно офшорних компаній); інші розширюють повноваження Національної ради щодо перевірки відповідності медіасуб'єктів вимогам структури власності.

⁸ Див. наприклад: Рекомендація CM/Rec(2018)1[1] Комітету міністрів державам-учасницям щодо плюралізму медіа та прозорості медіавласності

6.7.1 Вимоги до структури власності (стаття 25)

Поправка розширює початкове положення, охоплюючи випадки, коли жодні особи або суб'єкти не мають суттєвої участі чи визначального впливу. Це забезпечує застосування вимог прозорості навіть у таких ситуаціях шляхом зобов'язання ідентифікувати ключових учасників у структурі власності.

Новий пункт у частині 2 положення 1 раціонально передбачає таке:

якщо немає осіб із прямою та/або опосередкованою суттєвою участю в медіасуб'єкті чи можливістю значного або визначального впливу на управління та/або діяльність медіасуб'єкта,

увага зосереджується на ідентифікації всіх ключових учасників:

- *медіасуб'єкта та*
- *усіх юридичних осіб у ланцюгу володіння правами власності.*

6.7.2 Забезпечення відповідності вимогам структури власності (стаття 27)

Поправка додає нові підстави для Національної ради щодо перевірки відповідності медіасуб'єкта вимогам структури власності. Включення перегляду структури власності у контексті реєстрації медіасуб'єктів є виправданим. Ще одне нове положення передбачає, що під час перегляду заявок, якщо структура власності не відповідає вимогам пункту 3 частини 2 статті 25 — зокрема, якщо в структурі є юридичні особи, зареєстровані в офшорних зонах, визначених Кабінетом Міністрів України, — це питання має бути вирішене. Це доповнення також є обґрунтованим.

Зазначені поправки відповідають принципам, викладеним у Рекомендації CM/Rec(2018)1 Ради Європи щодо медіаплюралізму та прозорості структури власності медіа. У Рекомендації наголошується на важливості прозорості у структурі власності медіа для захисту публічних обговорень і забезпечення плюралізму медіа, як це зазначено у її преамбулі та розділах про власність і контроль. Ця Рекомендація закликає до створення механізмів, які гарантують публічний доступ до точної та актуальної інформації про структуру власності медіа, включаючи пряме та кінцеве бенефіціарне володіння. Поправки, які вимагають ідентифікації ключових учасників і суб'єктів, що володіють частками у власності медіа, безпосередньо реалізують цей принцип.

Крім того, включення до закону повноважень Національної ради щодо перегляду відповідності вимогам структури власності, особливо у випадках суб'єктів, зареєстрованих в офшорних зонах, узгоджується з рекомендаціями Ради Європи, які закликають створювати незалежні, належно забезпечені органи, що здійснюють нагляд за власністю медіа та запобігають надмірній концентрації.

6.8 Поправки до положень про органи спільного регулювання

6.8.1 Зміст, предмет і мета спільного регулювання (стаття 92)

Одна з ключових поправок розширює сферу спільного регулювання, включаючи відповідальне використання штучного інтелекту (ШІ) у медіаіндустрії. Попри позитивний намір, це нововведення може викликати труднощі, оскільки поняття «медіаіндустрія» не визначене у законі. Відсутність чіткого визначення може призвести до різних тлумачень і ускладнити реалізацію цього положення.

6.8.2 Створення органів спільного регулювання (стаття 93)

Поправки детально регламентують критерії та процедури створення органів спільного регулювання у межах системи спільного управління. Основні зміни стосуються процедури формування цих органів і робочих груп у медіасекторі. Новий текст уточнює, що органи спільного регулювання мають створюватися як громадські об'єднання ліцензіатів, реєстрантів та їхніх асоціацій, що узгоджується із Законом «Про громадські об'єднання». Процедура подання заявок на створення робочих груп тепер включає додаткові вимоги, серед яких: надання назви медіасуб'єкта, громадського об'єднання чи асоціації підприємств; вказання дати початку діяльності медіа; підтвердження активної діяльності асоціацій підприємств. Таке підтвердження повинно відповідати певним критеріям, наприклад, регулярне проведення публічних заходів та участь у професійних дискусіях у медіасекторі протягом останніх трьох років. Вимагаючи доказів постійної публічної активності, таких як проведення регулярних заходів та ініціювання професійних дискусій протягом тривалого часу, це положення запобігає створенню асоціацій виключно з метою впливу чи використання спільної регуляторної схеми. Без таких вимог існує ризик, що організації створюватимуться виключно для впливу на регуляторний процес, що може підірвати довіру та ефективність спільного регулювання.

Критерії для відхилення заявок також переглянуті. Тепер Національна рада може відхилити заявки, якщо асоціація підприємств не надасть доказів своєї активної діяльності, окрім уже наявних причин, таких як пропуск термінів подання чи невідповідність заявника.

Також уточнено правила голосування у робочих групах: воно чітко пов'язане з кандидатами, висунутими ліцензіатами, реєстрантами та іншими суб'єктами відповідних категорій.

До цього відносяться зміни до Закону України «Про громадські об'єднання» (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., № 1, стаття 1 зі змінами та доповненнями) та Закону України «Про суспільні медіа в Україні» (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 27, стаття 5 зі змінами та доповненнями).

6.8.3 Статут органу спільного регулювання (стаття 94)

Поправки до статті 94 вносять три зміни до управління та фінансової діяльності органів спільного регулювання, уточнюючи їхню роботу та забезпечуючи чіткість і можливість реалізації цих положень.

По-перше, у пункті третьому уточнюється, що члени, виключені через несплату членських внесків, можуть подати заявку на повторний вступ лише після погашення заборгованості. Це доповнення підвищує фінансову відповідальність і забезпечує виконання зобов'язань членами перед повторним приєднанням до органу спільного регулювання.

Вимоги до загальних зборів органу спільного регулювання також були змінені. Раніше збори вважалися чинними, якщо на них була присутня щонайменше половина членів. Нова поправка підвищує цей поріг до «більше ніж половина» членів, що посилює кворум і забезпечує ширшу участь у процесах прийняття рішень.

Остання поправка уточнює положення про адміністративні витрати. Первинний текст дозволяв фінансування коштом внесків членів і «інших законних джерел фінансування». Переглянута версія спрощує формулювання до «інших законних джерел», потенційно розширюючи коло допустимих джерел фінансування.

6.8.4 Поняття громадського об'єднання (стаття 1 Закону України «Про громадські об'єднання»)

Поправка розширює визначення громадських об'єднань, включаючи інші юридичні особи, визначені законом. Це доповнення дозволяє суспільним медіа створювати об'єднання та приєднуватися до органу спільного регулювання, як передбачено статтею 93 Закону «Про медіа».

6.9 Державне мовлення, місцеві суспільні медіа та комунальні медіа

6.9.1 Наглядова рада місцевого публічного аудіовізуального медіасуб'єкта (стаття 31)

Поправка підвищує механізми управління та підзвітності для місцевих публічних медіа.

Зміни до статті 31 спрямовані на вдосконалення правил формування, складу та функціонування наглядових рад місцевих публічних аудіовізуальних медіа. Одне зі змін стосується відповідності представників регіональних або місцевих творчих спілок журналістів і громадських об'єднань. Раніше ці організації повинні були проводити публічні заходи не менше трьох років. Поправка скорочує цей строк до двох років, що потенційно знижує поріг для участі, зберігаючи при цьому вимогу щодо демонстрації залучення до громади. Ця зміна може сприяти ширшому представництву, не повністю втрачаючи критерій активної участі.

Інше важливе доповнення стосується винятків із правила щодо кількості представників від органів місцевого самоврядування та творчих спілок. Поправка уточнює, що кількість представників від творчих спілок має перевищувати кількість представників від органів місцевого самоврядування на одного. Водночас ця вимога не застосовується у випадках дострокового припинення повноважень члена ради через розпуск депутатської фракції або групи, яку він представляє. Це уточнення забезпечує функціональність наглядової ради у випадках несподіваних змін у її складі.

Поправка також вводить нове положення щодо обмежень у працевлаштуванні членів наглядової ради та керівника місцевого публічного аудіовізуального медіасуб'єкта. Члени наглядової ради та керівник суб'єкта не можуть бути депутатами місцевих рад, що підкреслює розподіл повноважень і знижує ризик конфлікту інтересів. Крім того, обмеження на суміщення посад керівником суб'єкта з іншими видами діяльності були уточнені та розширені. Раніше дозволялися викладацька, наукова та творча діяльність. Поправка додає медичну практику, тренерство та суддівство на спортивних змаганнях до списку виключень, за умови, що ці види діяльності не здійснюються для самого медіасуб'єкта. Це коригування надає більшу гнучкість, зберігаючи чіткі межі для запобігання конфліктів інтересів.

6.10 Національна суспільна телерадіокомпанія України

Поправки до Закону України «Про суспільні медіа в Україні» (Відомості Верховної Ради, 2014 рік, № 27, стаття 904 зі змінами та доповненнями) також стосуються національного суспільного мовника.

6.10.2 Основні завдання Національної суспільної телерадіокомпанії України (стаття 4)

Поправка оновлює основні завдання суспільного мовника, акцентуючи на просуванні мов і культур корінних народів і національних меншин.

6.10.3 Суспільне мовлення (стаття 5)

Поправки вносять зміни до нормативної бази, яка регулює мовлення каналів Національної суспільної телерадіокомпанії України. Положення щодо регіональних каналів мовлення було переглянуто: кількість місцевих (регіональних) телеканалів тепер визначається Концепцією розвитку мережі мовлення Національної суспільної телерадіокомпанії України, затвердженою керівництвом компанії. Це замінює попереднє посилання на концепцію регіонального мовлення та передає повноваження щодо ухвалення рішень безпосередньо мовнику.

Інша поправка уточнює, що обсяг мовлення каналів або каналів у ефірній багатоканальній електронній комунікаційній мережі, гарантований Національній суспільній телерадіокомпанії України, буде визначатися у Плані реалізації стратегії Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Цей обсяг має базуватися на Концепції розвитку мережі мовлення, розробленій Національною суспільною телерадіокомпанією України у консультації з Національною радою. Ці положення формалізують і координують процес визначення охоплення мовлення.

Крім того, поправки дозволяють Національній суспільній телерадіокомпанії України виступати засновником або членом громадських об'єднань й органів співрегулювання, що уточнює її роль у системі управління медіа.

6.10.4 Наглядова рада Національної суспільної телерадіокомпанії України (стаття 8)

Запропонована поправка виключає положення про те, що члени Наглядової ради Національної суспільної телерадіокомпанії України повинні виконувати свої обов'язки без винагороди під час дії воєнного стану. Ця зміна обґрунтована, оскільки узгоджується з принципами незалежності ради та професійної доброчесності, дозволяючи формувати раду з різних професіоналів незалежно від їхніх фінансових обставин.

6.10.5 Обов'язки керівництва (стаття 12)

Поправки вносять зміни до процесу звітності керівництва Національної суспільної телерадіокомпанії України. Термін «щорічний звіт про діяльність», який тепер включає опис діяльності та річну фінансову звітність, замінює менш чітке формулювання «загальний звіт» і «звіт про фінансово-економічну діяльність». Це сприятиме чіткішому розумінню змісту, який очікується у звітах.

Поправка також подовжує термін подання звітів — з 1 березня до 30 квітня. Голова правління відповідальний за забезпечення публікації звіту на офіційному вебсайті мовника, а також за його подання до Кабінету Міністрів і Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Це сприяє більшій прозорості та публічній підзвітності.

6.10.6 Джерела фінансування суспільного мовлення (стаття 14)

Поправка дозволяє Національній суспільній телерадіокомпанії України використовувати бюджетні кошти для авансових платежів за договорами спільного виробництва з українськими чи іноземними продюсерами строком до 24 місяців. Це положення, ймовірно, спрямоване на зміцнення фінансової стабільності та операційної гнучкості суспільного мовника, дозволяє йому брати участь у спільному виробництві, яке потребує попереднього фінансування. Завдяки можливості здійснювати авансові платежі в межах 24-місячного періоду, поправка сприяє довгостроковому плануванню та співпраці з продюсерами, забезпечуючи мовника якісним аудіовізуальним контентом і дотримуючись бюджетної дисципліни.

6.10.7 Аудиторські вимоги (стаття 16)

Поправка визначає, що зовнішня аудиторська компанія має призначатися за результатами конкурсу, організованого наглядовою радою. Результати аудиту мають публікуватися у складі щорічного звіту про діяльність. Поправки уточнюють положення щодо аудиторського процесу для Національної суспільної телерадіокомпанії України, забезпечуючи більшу прозорість і дотримання стандартів фінансового контролю. Термін «аудиторська фірма» пропонується замінити на «аудиторська організація», що, ймовірно, розширює можливості для вибору аудиторів через відкритий конкурс, організований Наглядовою радою. Нове положення також передбачає, що правління зобов'язане надати аудиторській організації доступ до необхідної інформації, визначеної статутом, для полегшення процесу аудиту.

Крім того, оновлено вимогу про обов'язкове оприлюднення фінансової звітності та результатів аудиту. Замість публікації у друкованих та електронних медіа ці дані тепер включатимуться до щорічного звіту Національної суспільної телерадіокомпанії України згідно зі статтею 12 Закону. Ці зміни, схоже, спрощують процес аудиту та підвищують фінансову прозорість у ширшій системі звітності.

Покращення управління системою суспільного мовлення та аудиту фінансів відповідають рекомендаціям, наданим у попередньому Висновку Ради Європи⁹.

6.10.8 Ліцензування та реєстрація суспільних медіа (стаття 17)

Поправка стосується процесу отримання Національною суспільною телерадіокомпанією України ліцензій на мовлення із використанням радіочастотного спектра. Вона чітко охоплює випадки переходу на нові технології мовлення або на ефірні багатоканальні електронні комунікаційні мережі. Ліцензії в межах, визначених статтею 5, звільнені від конкурсу, ліцензійних зборів і гарантій конкурсу. Ліцензії, які перевищують ці гарантії, мають бути отримані за стандартною процедурою.

6.10.9 Редакційний статут і редакційна колегія (стаття 19)

Поправка розширює вимоги до редакційного статуту, додаючи до вже наявного переліку національних меншин представників корінних народів і національних спільнот.

6.10.10 Прикінцеві та перехідні положення

Поправка передбачає включення майна регіональних телерадіокомпаній до статутного капіталу Національної суспільної телерадіокомпанії України після відновлення конституційного порядку на тимчасово окупованих територіях (Крим, Донецька та Луганська області). З метою збереження цілісності та підзвітності активів суспільного мовлення під час перехідного процесу, поправка вимагає проведення незалежної оцінки майна цих організацій — як активів, які існували до окупації, так і тих, що були придбані під час окупації в межах виділених земельних ділянок.

6.11 Кампанії референдуму

Наступний розділ містить коментарі до поправок до Закону України «Про всеукраїнський референдум» (Відомості Верховної Ради, 2023 рік, № 1–2, стаття 1 зі змінами та доповненнями).

⁹ Юридичний висновок щодо відповідності європейським стандартам проекту постанови КМУ «Про внесення змін до постанови КМУ № 1039 від 28 грудня 2016 року та розпорядження КМУ № 18 від 16 січня 2017 року».

Поправки здебільшого стосуються незначних лінгвістичних змін. У деяких випадках різницю у формулюваннях у порівняльній таблиці неможливо визначити (наприклад, статті 94(9) та 98), що, можливо, пов'язано із проблемами перекладу. В інших випадках зовнішнім експертам важко оцінити наслідки змін, що також може бути зумовлено відсутністю роботи з оригінальними текстами, наприклад, зміна з «medium» на «media» у статті 99; заміна «entity» на «entities» у статті 100(13); додавання коми у статті 991.

Ключова поправка — заміна широкого терміну «виборчий процес» на більш конкретний «всеукраїнський референдум», що узгоджує формулювання з предметом закону.

Інша важлива зміна — заміна слова «жорстокість» на «насильство», що розширює обсяг заборони у статті 100(1)1. Формулювання статті 100(7) змінено для точнішого визначення заборони будь-яких спроб впливати на виборців шляхом надання їм безкоштовних товарів чи вигод під час всеукраїнського референдуму.

Стаття 36 регулює питання щодо обмеження контенту. Вона замінює термін «жорстокість» на «насильство». Ця зміна відповідає заміні терміну «жорстокість» на «насильство» в Законі «Про медіа», що більше узгоджується з визначеннями мови ворожнечі за стандартами Ради Європи та статтею 6 Директиви AVMS (див. 5.21).

6.12 Іноземне мовлення

Наступний розділ містить коментарі до Закону України «Про систему іномовлення України» (Відомості Верховної Ради, 2016 рік, № 4, стаття 37 зі змінами та доповненнями).

Стаття 2. Правові засади функціонування системи іномовлення України пропонується змінити, виклавши її в такій редакції:

«З метою забезпечення дотримання принципів свободи слова та міжнародних стандартів інформаційної діяльності державні суб'єкти іномовлення створюються Наглядовою радою МПММУ та Наглядовою радою Українського національного інформаційного агентства «Укрінформ». Склад Наглядових рад затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням визначеного органу.

Основи діяльності та повноваження Наглядових рад визначаються статутами відповідних державних суб'єктів іномовлення».

Поправки вносять зміни до структури управління та керівництва державними суб'єктами іномовлення. У статті 2 роль створення державних суб'єктів іномовлення переходить від загального «визначеного органу» до Наглядових рад МПММУ (Міжнародної платформи мультимедійного мовлення України) та Наглядової ради Українського національного інформаційного агентства «Укрінформ». Склад цих Наглядових рад тепер має затверджуватися Кабінетом Міністрів України за рекомендацією зазначеного «визначеного органу». Крім того, діяльність і повноваження цих Наглядових рад регулюватимуться статутами відповідних державних суб'єктів іномовлення. Таке реформування централізує прийняття рішень і посилює інституційну наглядовість, передаючи відповідальність спеціалізованим Наглядовим радам.

Стаття 9, яка раніше вимагала створення Наглядової ради МПММУ, повністю вилучається. Таким чином, поправка спрощує управління, інтегруючи наглядову й операційну структури МПММУ у ширшу наглядову систему, визначену статтею 2.

Ці зміни, здається, спрямовані на формування більш узгодженої та централізованої системи управління державним іномовленням, що наближає його діяльність до міжнародних стандартів.

7 РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ПОТЕНЦІЙНІ ДІЇ

Підсумовуючи, ми рекомендуємо:

1. Забезпечити Національну раду відповідними фінансовими та людськими ресурсами, щоб вона могла ефективно виконувати свої розширені повноваження.
2. Розширити повноваження або завдання Національної ради з акцентом на двосторонню та європейську співпрацю, зокрема щодо ідентифікації іноземних сервісів і методів розв'язання проблемних сервісів.
3. Обережно впроваджувати процедурні реформи, запроваджуючи надійні механізми для збереження прозорості та підзвітності.
4. Впровадити чіткі та послідовні критерії для застосування санкцій, включаючи скасування реєстрації, щоб уникнути довільного правозастосування та забезпечити справедливість.
5. Розглянути можливість запровадження проміжних санкцій, таких як попередження чи штрафи, перед застосуванням суворих заходів, наприклад, скасування реєстрації, для забезпечення пропорційності.
6. Забезпечити залучення зацікавлених сторін у систему співрегулювання таким чином, щоб гарантувати інклюзивність і зберегти довіру.
7. Регулярно оцінювати вплив та ефективність поправок, виявляти прогалини або виклики, які залишилися чи виникли, та своєчасно їх вирішувати.
8. Розробити або підтримати програми навчання та підвищення кваліфікації для регуляторних органів, щоб забезпечити їхню спроможність працювати у нових правових рамках.
9. Інформаційні кампанії проводяться для інформування медіасуб'єктів та зацікавлених сторін про зміни та їхні наслідки.
10. З огляду на складність правил і процедур, пов'язаних із Реєстром, а також вимоги щодо даних, доцільно забезпечити дуже чіткі інструкції для користувачів. Також варто організувати заходи з підвищення обізнаності (наприклад, семінари) для медіасуб'єктів, щоб гарантувати їхню відповідність цим правилам.

8 ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ

Рекомендації, резолюції, звіти, висновки Ради Європи

Свобода слова у 2023 році: Звіт про тенденції у сфері свободи слова у державах-учасницях Ради Європи, підготовлений для Департаменту демократичних інституцій і свобод (автор: Пітер Ноорландер (Peter Noorlander)).

Рекомендація CM/Rec(2022)11 щодо принципів управління у сфері медіа та комунікацій.

Рекомендація CM/Rec(2022)12 Електоральна комунікація та медійне висвітлення виборчих кампаній.

Рекомендація CM/Rec(2022)16 щодо боротьби з мовою ворожнечі.

Рекомендація CM/Rec(2022)4 щодо сприяння створенню сприятливого середовища для якісної журналістики в епоху цифрових технологій.

Рекомендація CM/Rec(2022)16[1] Комітету міністрів державам-учасницям щодо боротьби з мовою ворожнечі.

Рекомендація CM/Rec(2018)1 Комітету міністрів державам-учасницям щодо плюралізму медіа та прозорості медіавласності.

Юридичний висновок щодо відповідності європейським стандартам проєкту постанови КМУ «Про внесення змін до постанови КМУ № 1039 від 28 грудня 2016 року та розпорядження КМУ № 18 від 16 січня 2017 року».

Декларація Комітету міністрів щодо незалежності та функцій регуляторних органів у секторі мовлення (26 березня 2008 р.).

Рекомендація CM/Rec(2007)2 Комітету Міністрів державам-учасницям щодо плюралізму медіа та різноманіття медіаконтенту.

Рекомендація Rec(2000)23 Комітету Міністрів державам-учасницям «Про незалежність і функції регулювальних органів у секторі мовлення».

Законодавство, звіти, політики Європейського Союзу

СЛУЖБОВИЙ ДОКУМЕНТ ПРАЦІВНИКІВ КОМІСІЇ — Звіт щодо України за 2024 рік — Додаток до документа «КОМУНІКАЦІЯ ВІД КОМІСІЇ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ, РАДИ, ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО КОМІТЕТУ ТА КОМІТЕТУ РЕГІОНІВ». Політика розширення ЄС 2024 року.

https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

Хартія основних прав Європейського Союзу (CFREU) (2000/С 364/01), офіційний вісник, 18 грудня 2000 року.

Об'єднана версія Договору про функціонування Європейського Союзу (TFEU) (С 202/1), Офіційний вісник Європейських спільнот, 18 грудня 2000 року, 1 березня 2020 року, http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/oj

Директива (ЄС)2018/1808 Європейського Парламенту та Ради від 14 листопада 2018 року, що вносить зміни до Директиви 2010/13/ЄС про координацію деяких положень, передбачених законодавством, нормативно-правовими актами або адміністративними діями держав-учасниць стосовно надання аудіовізуальних медіапослуг (Директива про аудіовізуальні медіапослуги) з урахуванням змін ринкових реалій (AVMSD 2018), Офіційний журнал ЄС L 303, стор. 69–92, 14 листопада 2018 року, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>

Європейський Парламент та Рада Європейського Союзу. (2024). Регламент (ЄС) 2024/1083, що встановлює загальну структуру для медіапослуг на внутрішньому ринку та вносить зміни до Директиви 2010/13/ЄС (Європейський закон про свободу медіа). Офіційний вісник Європейського Союзу, L 177/1.

Регламент Європейського Парламенту та Ради ЄС про прозорість і таргетинг політичної реклами, 2021/0381 (COD). <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/11/eu-introduces-new-rules-on-transparency-and-targeting-of-political-advertising/>

Інші дослідження, звіти та огляди

Європейська аудіовізуальна обсерваторія (2018): Картографування систем ліцензування аудіовізуальних медіапослуг у ЄС-28, Європейська аудіовізуальна обсерваторія, Страсбург, <https://rm.coe.int/licensing-mapping-final-report/16808d3c6f>

Інститут досліджень медіа Ганса Бредоу (Hans Bredow) та інші (2011 р.): Дослідження «Індикатори незалежності та ефективного функціонування регуляторних органів у сфері аудіовізуальних медіапослуг для забезпечення виконання правил Директиви AVMS» (INDIREG), 4 березня 2014 року. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/study-indicators-independence-and-efficient-functioning-audiovisual-media-services-regulatory>

Європейський університетський інститут (2024 р.): Моніторинг медіаплюралізму в цифрову епоху: попереднє дослідження впровадження монітора медіаплюралізму 2024 року в Україні (Автор: Дарія Опришко (Dariia Opryshko)), Європейський університетський інститут, Флоренція, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/77025>