



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

LEX_2025_7

14 лютого 2025 р.

ОЦІНКА ПОЗИЦІЇ

Національної спілки журналістів України (НСЖУ)
щодо проєкту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо
діяльності медіа (реєстраційний номер 12111)

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](#).

Проект [«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 у рамках проєкту «Захист свободи слова та свободи медіа в Україні» консультанткою Ради Європи Танею Керсеван (Tanja Kersevan).

www.coe.int/freedomofexpression

Зміст

1. Вступ	4
2. Ключові питання.....	4
3. Оцінка	6
4. Висновок.....	7

1. Вступ

Цей документ містить оцінку позиції Національної спілки журналістів України (НСЖУ) щодо запропонованих змін до Закону України «Про медіа» відповідно до проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності медіа (реєстраційний номер 12111). У листі-позиції НСЖУ, надісланому голові Комітету Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики Микиті Потураєву, наголошується на конкретних занепокоєннях щодо різних (а саме шістнадцяти) поправок у вищезгаданому законопроекті.

Загалом питання, які порушує НСЖУ, не перетинаються з тими, що розглядаються в юридичному висновку Ради Європи LEX_25_1 від 10 січня 2025 року, підготовленому Відділом співробітництва у сфері свободи слова у рамках проекту «Захист свободи слова та свободи медіа в Україні». НСЖУ акцентує увагу на практичних наслідках для українських журналістів та медіа, а не на юридичній відповідності європейським стандартам, на яких був зосереджений висновок LEX_25_1.

Зокрема, вони вказують на проблеми, які потенційно можуть вплинути на редакційну незалежність. На думку НСЖУ, визначення суб'єктів у сфері медіа, до яких належать фізичні особи, на основі редакційного контролю може наражати редакторів на надмірні юридичні ризики, звільняючи при цьому засновників медіа від відповідальності. Іншим питанням, що викликає занепокоєння, є фінансовий тягар для журналістів та медіа, оскільки обмеження на повернення реєстраційних внесків та скорочення строків сплати штрафів може призвести до надмірного фінансового тягара, особливо для невеликих та незалежних медіа-організацій. Крім того, збільшення строку попереднього подання заяви про реєстрацію вдвічі та отримання ліцензії створюють перешкоди роботі медіа.

Наведений нижче аналіз висвітлює сфери, в яких занепокоєння НСЖУ видаються обґрунтованими, а також випадки, коли їх інтерпретація може потребувати подальшого розгляду.

2. Ключові питання

Загалом НСЖУ висловлює занепокоєння щодо змін, які можуть запровадити - або не усунути - процедурну невизначеність, регуляторні прогалини, надмірні обмеження та нечіткі визначення.

На їхню думку, основні проблеми полягають у наступному:

- (а) Роль Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення («Національна рада») у розширенні сфери застосування (обсягу) положень законодавства про медіа на основі зовнішніх запитів не має чітких процедурних інструкцій (стаття 2).

Зміни спричинили процедурні прогалини, які можуть призвести до правової невизначеності та потенційної непослідовності у прийнятті рішень. Зокрема, хоча запропоновані зміни дозволяють ухвалювати рішення не лише за ініціативою Національної ради, але й за зверненнями фізичних або юридичних осіб, відсутність чітких положень викликає низку питань. Відсутні положення, які б визначали порядок порядку та процедури розгляду таких звернень, строки прийняття рішень, участь заявників, механізми інформування та шляхи оскарження. НСЖУ побоюється, що відсутність процедурної визначеності може призвести до свавільного або непрозорого ухвалення рішень, що негативно вплине як на постачальників медіа-послуг, так і на передбачуваність з боку регулятора.

- (b) Виключення прямих вимог щодо ліцензування з Плану реалізації Стратегії послаблює прозорість регуляторного процесу (стаття 9).

Крім того, НСЖУ висловлює занепокоєння щодо виключення положень Плану реалізації Стратегії, які раніше зобов'язували Національну раду визначати ліцензійні умови та організовувати конкурси на отримання ліцензій на мовлення. На думку НСЖУ, виключення цих положень може призвести до послаблення ролі Національної ради у забезпеченні структурованого, конкурентного та прозорого процесу ліцензування.

- (c) Надмірне та непропорційне регуляторне навантаження, поєднане з послабленням прав суб'єктів регулювання по відношенню до регулятора (статті 52, 60, 63, 66, 100, 101).

Загалом, запропоновані зміни запроваджують довші адміністративні терміни (наприклад, пов'язані з реєстрацією та поверненням реєстраційних зборів), зменшують операційну гнучкість (через обмеження змін до ліцензії та збільшення вдвічі термінів реєстрації), збільшують регуляторні повноваження щодо збору даних (що стосується всіх медіа та іноземних зокрема), а також збільшують фінансовий тягар штрафних санкцій (скорочення термінів сплати штрафів).

Що стосується подовжених термінів реєстрації та розгляду, то терміни подання попередніх заявок (статті 63 і 66) та розгляду заяв на реєстрацію (стаття 63) збільшено вдвічі - з 30 до 60 днів, що відтерміновує початок роботи медіа-організацій.

Національній раді надано право продовжувати розгляд заяв на невизначений термін у разі запиту додаткової інформації (стаття 63), що створює потенційну невизначеність і надмірні процедурні затримки.

Реєстраційні збори не повертаються, якщо заявник відкликає свою заяву або якщо йому відмовлено в реєстрації (стаття 63), що покладає на суб'єктів медіа понесення додаткових фінансових витрат.

Термін сплати штрафів скорочено з 60 до 45 днів (стаття 101), що збільшує фінансовий тиск на медіа, які і так перебувають у скрутному становищі.

Національній раді надаються розширені повноваження запитувати будь-яку інформацію у заявників (стаття 63), без чіткого обмеження обсягу таких запитів.

Іноземні лінійні медіа зобов'язані подавати вичерпну документацію у встановлений регулятором термін, без гарантованих мінімальних строків або можливості їх продовження (стаття 66).

Період, протягом якого Національна рада може прийняти рішення про винесення припису, збільшено вдвічі - з 30 до 60 днів (стаття 100), що подовжує регуляторну невизначеність для суб'єктів медіа-індустрії.

- (d) Відсутність визначення терміну «спеціалізовані друковані медіа», що викликає занепокоєння щодо вибіркового застосування та надмірного регуляторного тиску (Стаття 63).

Термін «спеціалізовані друковані медіа» вводиться у запропонованій поправці до частини 1 статті 63, але не має чіткого визначення в законі. У чинному законі є одна згадка про спеціалізовані друковані медіа. По-перше, у статті 111 Закону «Про медіа», де йдеться про відповідальність суб'єктів друкованих медіа, де «спеціалізовані друковані медіа, призначені для дорослої аудиторії і мають обмеження щодо розповсюдження серед дітей» фігурують в одному з положень, що визначають суттєві порушення закону. Крім того, у статті 3 Закону України «Про державну підтримку медіа, гарантії професійної діяльності та соціальний захист журналіста», яка визначає підстави та умови надання державної цільової підтримки суб'єктам інформаційної діяльності, «спеціалізовані наукові друковані медіа, що видаються науковими установами та вищими навчальними закладами» перераховані серед медіа, які мають право на отримання державної підтримки. Ширший термін «спеціалізовані медіа» також відсутній у чинних законодавчих визначеннях, що створює невизначеність щодо того, які друковані медіа можуть підпадати під цю класифікацію.

У коментарі НСЖУ наголошується на відсутності в законі чіткого визначення поняття «спеціалізовані друковані медіа», що, на думку НСЖУ, може призвести до довільної класифікації та непередбачуваних регуляторних наслідків. Без конкретних критеріїв для визначення того, що є «спеціалізованим друкованим медіа», існує ризик того, що Національна рада або інші органи влади можуть застосовувати цю категорію довільно, потенційно змушуючи більше медіа-суб'єктів потрапляти в регульовані рамки. Це може призвести до невиправданого розширення вимог щодо обов'язкової реєстрації, що вплине на видання, які раніше працювали без регулювання.

(е) Відповідальність загрожує припиненню редакційного контролю (стаття 15).

Коментар НСЖУ до статті 15 свідчить, що, незважаючи на внесені зміни, законодавче визначення суб'єктів друкованих медіа залишається проблематичним, оскільки зосереджується на фізичних особах, які здійснюють редакційний контроль, а не на засновниках і власниках медіа-організацій. На думку НСЖУ, це визначення могло б стосуватися редакторів, редакційних колегій та журналістів - осіб, відповідальних за відбір, організацію та поширення інформації, а не тих, хто юридично та фінансово контролює медіа-суб'єкти.

Їхнє занепокоєння викликає те, що притягнення до відповідальності осіб, які здійснюють редакційний контроль, а не засновників чи власників медіа, може створити правові лазівки. Наприклад, засновники друкованих медіа можуть уникнути відповідальності, а редактори та журналісти можуть зіткнутися з посиленням правового тиску.

Такий підхід не узгоджується з іншими частинами закону, які визнають юридичних осіб власниками медіа та регулюють структуру власності.

НСЖУ вважає, що юридичні особи (товариства) також мають бути чітко включені до визначення суб'єктів друкованих медіа, як це зроблено в інших розділах закону, що стосуються реєстрації, ліцензування та відповідальності.

3. Оцінка

В той час як НСЖУ порушує важливі питання, висвітлюючи практичні занепокоєння у сфері медіа/професії журналіста, що виходять за рамки юридичного аналізу, деякі питання потребують подальшого роз'яснення. Ключові моменти викладені нижче.

- 1) Існує ймовірність надмірного тлумачення поняття редакційного контролю. Зокрема, у визначенні редакційного контролю в Законі «Про медіа» (пп. 47 п. 1 ст. 1) йдеться про вирішальний вплив суб'єкта медіа на створення, відбір, організацію та поширення контенту. Однак НСЖУ, здається, занадто широко тлумачить це визначення, припускаючи, що редакційний контроль здійснюють лише окремі редактори та журналісти, тоді як насправді ключову роль відіграють також власники медіа, менеджери та корпоративні структури. Занепокоєння тим, що закон звільняє засновників від відповідальності, може бути частково перебільшеним, враховуючи, що закон вже накладає зобов'язання на власників медіа в різних розділах, а редакційний контроль не обов'язково виключає юридичну або корпоративну відповідальність. Справжньою проблемою, як видається, є брак чіткості у визначенні юридичної відповідальності засновників друкованих медіа та осіб, відповідальних за прийняття рішень щодо контенту.
- 2) Занепокоєння НСЖУ щодо відсутності чіткості через введення термінів, які не визначені в законі, є обґрунтованим (частина 1 та 2 статті 63). Якщо медіа неправильно класифікуються як спеціалізовані друковані медіа, вони можуть зіткнутися з додатковими зобов'язаннями, встановленими державою, включаючи обов'язкову реєстрацію, вимоги щодо дотримання законодавства та юридичну відповідальність. Невиконання реєстраційних зобов'язань через таку невизначеність може призвести до санкцій або обмежень у діяльності медіа, що НСЖУ розглядає як механізм потенційного тиску з боку держави. Занепокоєння НСЖУ обґрунтоване тим, що відсутність визначення створює правову невизначеність і потенційну можливість регуляторного свавілля. Однак їхнє тлумачення може передбачати найгірший сценарій, оскільки запропонована поправка не розширює зобов'язання щодо реєстрації, а радше додає категорію, яка раніше не була врахована.
- 3) Певні заперечення, такі як ті, що стосуються змін до ліцензування (стаття 60), можуть вимагати більш детального аналізу балансу між цілями державної політики та інтересами індустрії. Визначення позиції з таких питань, як ступінь або темп, з яким держава повинна дозволяти коригування ліцензій, виходить за рамки цієї оцінки.

4. Висновок

Занепокоєння НСЖУ дають цінний погляд на практичні наслідки законопроекту, доповнюючи аналіз його відповідності європейським стандартам. Наприклад, відсутність положень щодо Плану реалізації Стратегії (стаття 9) у поєднанні з відсутністю положень стосовно порядку та процедури розгляду звернень (стаття 2) може призвести до менш передбачуваного та потенційно дискреційного підходу до регулювання медіа. Іншим показовим занепокоєнням є вказівка на правову невизначеність через невизначену термінологію, що спричиняє ризики надмірної класифікації та регуляторного тиску, що призводить до посилення державного контролю та юридичних санкцій (наприклад, частини 1 і 2 статті 63).

Інші заперечення потребують подальшого юридичного вивчення (стаття 15) або оцінки в контексті ключових цілей політики для визначення їхньої обґрунтованості в ширшому контексті медійної політики та регулювання (статті 52, 60, 63, 66, 100, 101). Хоча деякі з цих поправок можуть бути спрямовані лише на спрощення регуляторних процедур, інші можуть створити суттєві нові бар'єри для медіа.

З огляду на занепокоєння, висловлені в листі-позиції НСЖУ, законодавцю рекомендується

- Забезпечити чіткість регуляторних процедур щодо повноважень Національної ради ухвалювати рішення та механізмів оскарження.
- Чітко визначити поняття «спеціалізовані друковані медіа» у статті 63, встановивши чіткі критерії для забезпечення правової ясності.
- Розглянути можливість запровадження гарантій проти довільної класифікації, включаючи вимогу обґрунтування та механізм оскарження спірних класифікацій.
- Переглянути межі відповідальності, щоб переконатися, що вони не створюють непропорційного тиску на редакторів, зберігаючи при цьому підзвітність.
- Пом'якшити надмірний фінансовий тиск і терміни, особливо ті, що стосуються реєстраційних зборів і штрафів.
- Оцінити, чи подовжені строки ухвалення рішення обґрунтовано виконують регуляторну функцію, чи створюють надмірну перешкоду діяльності медіа.