



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

LEX_2025_09
20 травня 2025 р.

ЮРИДИЧНИЙ ВИСНОВОК

щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України
щодо регулювання діяльності платформ спільного доступу до інформації, через
які поширюється масова інформація»

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 – Фаза II»](#) 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 проекту є сприяння плюралістичному медіасередовищу в Україні шляхом вдосконалення правової бази та політик відповідно до європейських стандартів. Проект 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 проекту «Захист свободи слова та свободи медіа в Україні – Фаза II» консультанткою Ради Європи Тетяною Авдєєвою (Tetiana Avdieieva).

www.coe.int/freedomofexpression

Зміст

- 1) [Вступ](#)
- 2) [Резюме](#)
- 3) [Чинний стан регулювання онлайн-платформ в Україні та євроінтеграційні зобов'язання у цій сфері](#)
- 4) [Аналіз основних положень Законопроекту](#)
 - a) [Загальні зауваження](#)
 - b) [Розширення кола суб'єктів у законодавчому регулюванні та юрисдикційні вимоги \(статті 1 та 13 Закону України «Про медіа»\)](#)
 - c) [Обсяг зобов'язань, що накладаються на платформи \(стаття 23-1 Закону України «Про медіа»\)](#)
 - d) [Призначення законних представників \(стаття 23-1 Закону України «Про медіа»\)](#)
 - e) [Прозорість структури власності платформ \(стаття 25 та 120 Закону України «Про медіа»\)](#)
 - f) [Спільне регулювання у сфері діяльності платформ \(статті 90, 92, 93 Закону України «Про медіа»\)](#)
 - g) [Відповідальність платформ та обмеження їх діяльності під час збройної агресії \(статті 114 та 124 Закону України «Про медіа»\)](#)
 - h) [Порядок використання платформ спеціальними суб'єктами \(стаття 37-1 Закону України «Про медіа», стаття 24-1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», стаття 56 Закону України «Про банки і банківську діяльність», стаття 11 Закону України «Про хмарні послуги»\)](#)
- 5) [Рекомендації](#)

Перелік скорочень

Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання діяльності платформ спільного доступу до інформації, через які поширюється масова інформація» (реєстраційний № 11115)	Законопроект
Європейська конвенція з прав людини	ЕКПЛ
Європейський суд з прав людини	ЄСПЛ
Хартія основоположних прав Європейського Союзу	Хартія ЄС
Регламент (ЄС) 2024/1083 Європейського парламенту та Ради від 11 квітня 2024 року, що встановлює загальні рамки для медіапослуг на внутрішньому ринку та вносить зміни до Директиви 2010/13/ЄС (Європейський акт про свободу медіа)	EMFA
Регламент (ЄС) 2022/2065 Європейського парламенту та Ради від 19 жовтня 2022 року про єдиний ринок цифрових послуг і внесення змін до Директиви 2000/31/ЄС (Акт про цифрові послуги)	DSA
Акт про цифрові ринки	DMA

1) Вступ

Цей юридичний висновок підготовлено відділом співробітництва у сфері свободи слова Ради Європи в межах проєкту «Захист свободи слова та свободи медіа в Україні» (далі — «Проєкт») за запитом Комітету Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики України від 11 квітня 2025 року. У ньому дається оцінка відповідності проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання діяльності платформ спільного доступу до інформації, через які поширюється масова інформація» (далі — «Законопроєкт»), відповідно до міжнародних стандартів у сфері свободи слова, зокрема – стандартів Ради Європи та відповідних положень законодавства Європейського Союзу в контексті зобов'язань України в межах підготовки до вступу в ЄС. Висновок містить посилання на наведений нижче неповний перелік відповідних міжнародно-правових документів, зокрема, документів рекомендаційного характеру та судової практики Європейського суду з прав людини:

- Рада Європи, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (ETS № 5);
- Рекомендація CM/Rec(2018)2 Комітету міністрів державам-членам щодо ролей і обов'язків інтернет-посередників;
- Рекомендація CM/Rec(2018)1 Комітету міністрів державам-членам щодо плюралізму медіа та прозорості медіавласності від 7 березня 2018 року;
- Рекомендація CM/Rec(2016)5 Комітету міністрів державам-членам щодо свободи в інтернеті;
- Рекомендація CM/Rec(2011)7 Комітету міністрів державам-членам щодо нового визначення поняття медіа;
- Регламент (ЄС) 2024/1083 Європейського парламенту та Ради від 11 квітня 2024 року, що встановлює загальні рамки для медіапослуг на внутрішньому ринку та вносить зміни до Директиви 2010/13/ЄС (Європейський акт про свободу медіа);
- Регламент (ЄС) 2022/2065 Європейського парламенту та Ради від 19 жовтня 2022 року про єдиний ринок цифрових послуг і внесення змін до Директиви 2000/31/ЄС (Акт про цифрові послуги);
- Директива 2018/1808 Європейського парламенту та Ради від 14 листопада 2018 року, що доповнює Директиву 2010/13/ЄС про координацію певних положень, установлених законами, нормативно-правовими або адміністративними актами в державах-членах щодо надання аудіовізуальних медіапослуг (Директива про аудіовізуальні медіапослуги).

2) Резюме

Законопроєкт не проводить розрізнення двох правових режимів: регулювання суб'єктів у сфері медіа та регулювання онлайн-платформ. Через це є високий ризик недотримання положень DSA і, як наслідок, невиконання Україною євроінтеграційних зобов'язань у цифровій сфері. Для покращення Законопроєкту варто детальніше проаналізувати вимоги та механізми, які пропонує DSA та підготувати комплексну реформу у сфері регулювання онлайн-платформ, яка буде адресувати як питання протидії шкідливому контенту, так і захисту персональних даних, захисту авторського права, забезпеченню інституційних механізмів захисту прав людини тощо.

В контексті призначення юридичних представників, передбачається виключення зі сфери дії Законопроєкту онлайн-платформ, які зареєстровані в ЄС або мають там законного представника. Однак додаткова вимога щодо такого виключення, яка зобов'язує платформи взаємодіяти з українськими органами влади, імовірно, призведе до розширення екстериторіальної юрисдикції України на такі платформи без правових підстав, оскільки України поки що не є частиною правового простору ЄС та не має доступу до його інституційних механізмів.

Рекомендується узгодити обсяг юридичних зобов'язань, запропонованих для онлайн-платформ, з вимогами DSA. Наразі він відображає положення Директиви ЄС про аудіовізуальні медіапослуги в частині, що стосується платформ спільного доступу до відео. Ці норми є *lex specialis* порівняно з більш комплексними нормами, закріпленими в Акті ЄС про цифрові послуги, що мають застосовуватися до всіх типів платформ. Авторам Законопроєкту варто врахувати, що міжнародні стандарти не зобов'язують платформи видаляти контент чи обмежувати до нього доступ (за винятком терористичних матеріалів і дитячої порнографії) на запит регуляторних органів. Єдине міжнародне зобов'язання у цій сфері – реагування на скаргу та надання обґрунтованої відповіді на основі власного аналізу платформи. Таке формулювання зобов'язань

допомагає захистити платформи від потенційно недобросовісних рішень національних судів і адміністративних органів.

Зобов'язання щодо прозорості не відповідають стандартам оприлюднення інформації, установленим на рівні ЄС і Ради Європи. Крім того, вони некоректно інтегрують питання наявності у структурі власності фізичних чи юридичних осіб, пов'язаних із державою-агресором через поняття прозорості.

Можливість створення органів спільного регулювання у сфері онлайн-платформ, хоч і не суперечить міжнародним стандартам за замовчуванням, може призвести до тлумачення норм Закону, яке йтиме всупереч букві і духу DSA. Це, в свою чергу, означатиме невиконання Україною євроінтеграційних зобов'язань.

Зрештою, запропоновані заходи реагування можуть бути неієвними на практиці через брак юрисдикції з боку України для виконання рішень про накладення штрафів. Крім того, обмеження на використання платформ, які мають непрозору структуру власності або порушують норми Закону України «Про медіа», суб'єктами державного, муніципального та фінансового секторів може призвести до повної заборони використання ключових сервісів через невидалення однієї одиниці контенту на запит медіарегулятора. Це, в свою чергу, може бути надмірною санкцією, яка може створити суттєві перешкоди для діяльності таких суб'єктів.

3) Чинний стан регулювання онлайн-платформ в Україні та євроінтеграційні зобов'язання у цій сфері

Українське регулювання у сфері онлайн-платформ наразі обмежується імплементаціями вимог статті 28b Директиви про аудіовізуальні медіапослуги¹, яка передбачає рамковий механізм регулювання платформ спільного доступу до відео (сервісів для поширення користувацьких відео на кшталт YouTube, TikTok, Vimeo, etc.). Імплементовані у Закон України «Про медіа» положення згаданої Директиви встановлюють загальні вимоги до таких суб'єктів:

- розмістити умови користування сервісом та ознайомити з ними користувачів;
- передбачити в умовах користування сервісом заборону на поширення інформації, яка порушує вимоги контентні обмеження, передбачені Законом України «Про медіа», вимоги законодавства про авторське право та суміжні права;
- забезпечити перевірку віку користувача і забезпечити системи батьківського контролю;
- впровадити прозорі й зрозумілі механізми звернень користувачів щодо контенту, що може порушувати вимоги законодавства тощо.

Оскільки Закон України «Про медіа» містить обмеження щодо сфери дії, більшість платформ спільного доступу до відео не підпадають під українську юрисдикцію та на сьогодні не пройшли реєстрацію в Україні. Наприкінці лютого 2025 року в Україні зареєстрували трьох перших провайдерів платформ спільного доступу до відео², якими стали українські суб'єкти.

Реєстрацією та контролем за дотриманням вимог законодавства опікується Національна рада з питань телебачення і радіомовлення України. Також медіарегулятор має повноваження укладати меморандуми про взаєморозуміння з іноземними платформами, а також звертатися до них із запитом щодо видалення конкретних одиниць контенту. Втім, відповідно до заяв Національної ради, іноземні платформи посилаються на загальні механізми роботи або взагалі ігнорують запити медіарегулятора щодо контентних обмежень³. Інших суб'єктів, визначених як «платформи спільного доступу до інформації», Закон України «Про медіа» не регулює і згадує лише побіжно в контексті можливості реєструвати сторінки на таких платформах як онлайн-медіа.

Основним стейкхолдером, який працює над розробкою комплексного регулювання платформ відповідно до DSA і DMA є Міністерство цифрової трансформації України. У 2024 році попередні тексти законопроектів, що гармонізують національне законодавство з цими актами, було

¹ Директива про аудіовізуальні медіапослуги, стаття 28b

² <https://webportal.nrada.gov.ua/upershe-natsionalna-rada-zareyestruvala-provayderiv-platform-spilnogo-dostupu-do-video/>

³ <https://webportal.nrada.gov.ua/tsyvrovi-platformy-yak-z-nymy-komunikuvaty-i-spivpratsyuvaty-dosvid-ukrayiny/>

передано на розгляд Європейській комісії⁴. Серед обговорюваних питань одним з ключових є й створення регулятора у цифровій сфері, який буде відповідальним за імплементацію DSA⁵. Оскільки цей акт регулює сферу, відмінну від сфери медіа, в більшості країн ЄС координаторами цифрових послуг стають не медіарегулятори, а окремі органи⁶. Європейська Комісія додатково розробила дорожню карту для країн-кандидаток, щоб допомогти адаптувати їх законодавство до стандартів ЄС. Вона включає впровадження таких регуляторних актів ЄС як Акт про дані, Акт про управління даними, Акт про штучний інтелект, Загальний регламент про захист даних та інші.

Оскільки наразі автори євроінтеграційної ініціативи з імплементації DSA очікують висновків Європейської Комісії, в Україні почали з'являтися інші законопроекти, спрямовані на вирішення проблеми поширення неправомірного контенту на платформах та браку зворотного зв'язку від таких платформ на запит регулятора. Більшість ініціатив намагаються виправити ситуацію з нерегульованою діяльністю Telegram в Україні, оскільки експертна спільнота має обґрунтовані підозри неправомірного впливу держави-агресора на його модераторні політики і процес обробки даних платформою⁷.

Втім, ці ініціативи переважно мають загальні формулювання та вимоги, застосовні до будь-якої платформи. Однією з таких ініціатив є законопроект №11321, який вже був предметом висновку експертів Ради Європи⁸, та наразився на критику через невідповідність стандартам у сфері регулювання платформ та свободи вираження поглядів. Згадана ініціатива значною мірою ґрунтувалася на положеннях Законопроекту №11115, який є предметом цього аналізу.

4) Аналіз основних положень Законопроекту

а) Загальні зауваження

Текст Законопроекту містить неоднорідну термінологію та може спричинити численні законодавчі колізії. Спроба введення в законодавчу площину суб'єктів, які паралельно регулюватимуться декількома різними за змістом і сферою дії регуляторними актами, спричинить проблеми у правозастосуванні і негативно вплине на хід євроінтеграційних реформ у цифровій сфері, якщо такі ініціативи не будуть повністю узгоджені з DSA, DMA та EMFA.

Окрім того, регулювання платформ відповідно до DSA та DMA потребує покладення додаткових повноважень на регуляторні органи. Ці повноваження є набагато ширшими за ті, що передбачені цим Законом, і можуть потребувати створення окремого регуляторного органу. Концепція щодо створення єдиного регулятора у цифровій сфері вже розроблена і передана на попередній аналіз Європейській Комісії⁹. У випадку розширення повноважень Національної ради, в подальшому виникне колізія з повноваженнями нового регулятора.

Відповідно до Пояснювальної записки до Законопроекту, метою регулювання є усунення загроз для національної безпеки з боку Telegram. Зокрема, документ містить численні посилання на дослідження громадських організацій щодо можливого впливу Росії на діяльність платформи, кількості шкідливого контенту, що поширюється за допомогою Telegram тощо. Одним з аргументів також є активне використання Telegram представниками сил безпеки і оборони, що може впливати на режим конфіденційності поширюваної інформації. Проте Законопроект спрямований не на встановлення вимог до Telegram – він пропонує регуляторну рамку для усіх платформ такого типу, що розширює обсяг питань від сфери національної безпеки до необхідності забезпечення прав користувачів платформ. Це, зокрема, автоматично зобов'язує враховувати стандарти Європейського Союзу, а також вимоги Європейської Конвенції з прав людини (ЄКПЛ) і Хартії основоположних прав Європейського Союзу (Хартія).

⁴ <https://detector.media/infospace/article/230855/2024-08-14-kristina-gavrylyuk-mintsyry-sered-usikh-krain-kandydatok-do-ies-my-nayblyzhchi-do-implementatsii-ievropeyskykh-aktiv-pro-tsyfrovi-poslugy-y-rynky/>

⁵ <https://thedigital.gov.ua/news/nastupniy-etap-vstupu-ukraini-do-es-dvostoronnya-skriningu-zustrich-u-sferi-tsifrovoi-transformatsii-ta-media>

⁶ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-dscs>

⁷ https://texty.org.ua/articles/112268/visim-dokaziv-nebezpeky-telehrama-odnoho-z-najuspishnishykh-rosijskykh-proektiv/?fbclid=IwZXh0bGhZW0CMTAAAR0s2mN9FH6c-3ptxLY5Garp_DiyaXWd-M2XcXn9neQgLkTgRDjSY3vznp0_aem_AcSgrZmSl4oi6fNV_0kH1WulqpUEI2DvUJsiBBTRqSJZdK22slutUfbsEDDU441MtXi0ozRpo6mp6BIZ-CbmiHn

⁸ <https://rm.coe.int/lex-06-legal-opinion-ukraine-ua-/1680b5128b>

⁹ https://www.facebook.com/events/653931720693791/?post_id=659935233426773&view=permalink

Наразі текст законопроекту не узгоджується з іншими актами законодавства та законодавчими ініціативами у сфері регулювання платформ. Йому бракує комплексного системного підходу до впровадження регуляторних змін. Щоб уникати подібних ситуацій, органам державної влади рекомендується залучати усіх зацікавлених сторін, включно з громадянським суспільством, представниками індустрії, академічною спільнотою, профільними державними інституціями і міжнародними експертами, до розробки регуляторних актів й їх вдосконалення в межах прозорих інклюзивних процесів¹⁰.

б) Розширення кола суб'єктів у законодавчому регулюванні та юрисдикційні вимоги (статті 1 та 13 Закону України «Про медіа»)

Законопроект пропонує ввести в національне законодавства нового суб'єкта: **платформи спільного доступу до інформації, через яку поширюється масова інформація**, визначивши їх як *«платформи спільного доступу до інформації, на яких створюються і функціонують облікові записи (сторінки, канали тощо) користувачів, через які поширюється масова інформація»*. Це визначення є відсильною нормою до чинного визначення платформ спільного доступу до інформації, які відповідно до пункту 39 частини першої статті 1 Закону України «Про медіа» є *«сервісом, що забезпечує своїм користувачам за їхнім запитом можливість зберігання та поширення користувацької інформації для необмеженого кола осіб, якщо такі зберігання та поширення не є незначною та суто допоміжною функцією іншого сервісу та з об'єктивних і технічних причин не можуть використовуватися без такого сервісу»*.

Як вже зазначалося у висновку Ради Європи щодо законопроекту №11321¹¹, незрозумілими є причини введення нового суб'єкта. Чинне визначення платформ спільного доступу до інформації повністю відповідає поняттю «онлайн-платформ» у порядку, передбаченому пунктом «і» статті 3 DSA.¹² Ані DSA, ні EMFA не передбачають розрізнення платформ, які використовуються суб'єктами у сфері медіа для поширення інформації та будь-яких інших платформ, оскільки відповідно до статті 18 EMFA будь-яка платформа може використовуватися для поширення інформації в суспільному інтересі¹³. Тобто, новий суб'єкт за змістом і функціями повністю дублюватиме платформи спільного доступу до інформації, а його законодавче визначення створить додаткові колізії в правовому полі. Більше того, Законопроект пропонує визнати такі платформи суб'єктами у сфері медіа, що суперечить їх технічній та правовій природі. До прикладу, ЄСПЛ у масиві судових справ, що стосуються Інтернет-посередників, наголосив, що до них незастосовний правовий режим відповідальності медіа¹⁴.

Оскільки Законопроект пропонує використовувати модель із Закону України «Про медіа» для визначення, **чи підпадає платформа під українську юрисдикцію**, ця модель дещо суперечить вимогам DSA. Колізія виникатиме, коли йтиметься про критерії, застосовні до юридичних осіб, які не зареєстровані на території України. У в частині тринадцятій статті 2 та частині п'ятій статті 123 Закону України «Про медіа» такі критерії, поміж іншого, включають доступність інформації, опублікованої національними суб'єктами у сфері медіа на певній платформі.

Ці вимоги співвідносяться з Директивою ЄС про аудіовізуальні медіапослуги, яка спрямована на регулювання діяльності суб'єктів у сфері медіа. Але для платформ існує окремий режим регулювання, передбачений DSA, який критерію доступності інформації національних суб'єктів не містить.¹⁵ Оскільки DSA є регламентом – нормою прямої дії, зміна або значне розширення його положень національним законом буде суперечити юридичній природі такого акту. Тому питання встановлення юрисдикції України в сфері діяльності мають керуватися окремими нормами, які відповідатимуть пунктам 7-8 Преамбули DSA:

- використання мови або валюти, що зазвичай використовуються в певній державі;

⁷ Рекомендація CM/Rec(2016)5 Комітету міністрів державам-членам щодо свободи в інтернеті, п. 1.4

¹¹ <https://rm.coe.int/lex-06-legal-opinion-ukraine-ua-/1680b5128b>

¹² Акт про цифрові послуги, пункт «і» статті 3

¹³ Європейський акт про свободу медіа, стаття 18

¹⁴ Delfi AS v Estonia, App no 64569/09 (ECtHR, 16 June 2015), paras 140-142; Sanchez v France, App no 45581/15 (ECtHR, 15 May 2023), paras 163-164; Tamiz v the United Kingdom, App no 3877/14 (ECtHR, 19 September 2017), paras 79-82

¹⁵ Акт про цифрові послуги, пункт 1 статті 2

- можливість замовити товари або послуги;
- використання відповідного домену верхнього рівня;
- наявність застосунку у відповідному національному магазині застосунків;
- розміщення місцевої реклами або реклами мовою, що використовується в державі;
- надання послуг клієнтам мовою, що зазвичай використовується в державі.¹⁶

с) Обсяг зобов'язань, що накладаються на платформи (стаття 23-1 Закону України «Про медіа»)

Законопроект пропонує встановити обов'язки для платформ спільного доступу до інформації, які фактично дублюють перелік обов'язків, передбачених статтею 23 Закону України «Про медіа» для платформ спільного доступу до відео. Серед них: заборона на поширення інформації передбаченої статтями 36, 42 та 119 Закону України «Про медіа», обов'язок оприлюднити умови користування, процесуальні вимоги до прозорості обробки звернень користувачів та інші базові вимоги. При цьому, пропонована стаття 23-1 Законопроекту додатково покладає на платформи спільного доступу до інформації два обов'язки:

- оприлюднити в доступному для користувачів місці на платформі спільного доступу до інформації та в усіх пов'язаних із платформою сервісах інформацію про контактні дані, які користувачі можуть використовувати, щоб надсилати скарги на поширювану через платформу масову інформацію;
- на підставі звернень Національної ради обмежувати поширення на території України програм та (або) користувацької інформації, у тому числі користувацького відео, що порушують вимоги статей 36, 42, 119 Закону України «Про медіа».

Водночас, важливо розуміти, що пропонована модель імплементує статтю 28b Директиви про аудіовізуальні медіапослуги¹⁷, що передбачає правовий режим, відмінний від DSA, який є *lex specialis* режимом створеним винятково для платформ спільного доступу до відео. Хоч такі вимоги напряду не суперечать DSA і частково впроваджують в українське законодавство зміст статей 14, 16, 20 та 26,¹⁸ вони є менш детальними за згадані норми Регламенту. Крім того, Законопроект в цілому не передбачає системи зобов'язань для платформ належної форми і рівня. Зокрема, не відбувається розрізнення обсягу обов'язків залежно від розміру/присутності суб'єкта на території України, не встановлено вимог щодо проведення оцінки впливу сервісів на права людини та багатьох інших.

Також Законопроект жодним чином не впроваджує вимог EMFA, а саме Секції 4¹⁹, що стосується додаткових зобов'язань для дуже великих онлайн платформ в контексті діяльності медіа. Пропоноване регулювання є фрагментарним і, ймовірно за все, **вважатиметься неналежною імплементацією DSA і EMFA**, і не відповідатиме євроінтеграційним вимогам.

Водночас, уваги вартує положення, що уповноважує Національну раду видавати розпорядження щодо вжиття заходів до матеріалів, поширених на платформах. Таке повноваження саме по собі не суперечить вимогам DSA²⁰, і стандартам Ради Європи²¹. Втім, відповідно до статті 23-1 Законопроекту, платформи зобов'язані не просто реагувати на звернення, а **«обмежувати поширення на території України .. інформації»** в обов'язковому порядку. Така вимога **прямо суперечить пункту 1 статті 9 DSA**, згідно з якою *«провайдери посередницьких послуг мають сповістити орган, що видає розпорядження, або будь-який інший орган, зазначений у розпорядженні, про будь-які дії, ужиті для виконання розпорядження без невиправданих затримок, із зазначенням того, чи було розпорядження виконано та коли це було зроблено»*²².

Можливість для провайдера самостійно проаналізувати відповідність контенту міжнародним

¹⁶Акт про цифрові послуги, пункти 7–8 преамбули

¹⁷ Директива про аудіовізуальні медіапослуги, стаття 28b

¹⁸ Акт про цифрові послуги, статті 14, 16, 20, 26

¹⁹ Акт про свободу медіа, статті 18-20

²⁰Акт про цифрові послуги, стаття 9

²¹ Рекомендація CM/Rec(2018)2 Комітету міністрів державам-членам щодо ролей і обов'язків інтернет-посередників, пункт 1.3.2

²²Акт про цифрові послуги, пункт 1 стаття 9

стандартам свободи слова слугує важливою гарантією захисту від зловживань повноваженнями з боку органу, що видає розпорядження. Аналогічної позиції дотримується і ЄСПЛ, який зазначає, що платформи мають реагувати на звернення, а не автоматично обмежувати контенту у разі появи скарги²³, оскільки контент часто потребує додаткової оцінки.

d) Призначення законних представників (стаття 23-1 Закону України «Про медіа»)

Однією з ключових вимог, що забезпечують дотримання положень українського законодавства, є призначення іноземними платформами законного представника на території України. При цьому, вже у формулюванні Законопроекту виникає колізія, оскільки юридичне зобов'язання намагаються покласти на суб'єкта, «*який не підпадає під юрисдикцію України або держави - члена Європейського Союзу*» - тобто для якого зобов'язань на території України не може виникати в принципі. В такій ситуації для уможливлення покладення на іноземних суб'єктів законодавчих зобов'язань робочими моделями є або добровільна реєстрація (як у випадку з платформами спільного доступу до відео відповідно до Закону України «Про медіа»), або пошук варіантів встановлення над ними юрисдикції (але важливо, щоб такі положення не суперечили DSA).

Крім того, пропонується норма розмежовує платформи, які зареєстровані в ЄС або мають там законних представників, та інші платформи. Перші можуть бути звільнені від вимоги призначати представника в Україні, якщо законний представник у ЄС взаємодіє з українським регулятором. Оскільки Законопроект передбачає розширення повноважень Національної ради, саме вона муситиме оприлюднювати контактні дані законних представників платформ в Україні.

Ця норма спрямована на спрощення взаємодії між платформами й українськими органами влади. Водночас, вона комбінує два положення DSA: статтю 11 про призначення контактних осіб, які взаємодіятимуть з органами влади, і статтю 13 про призначення законних представників платформ задля дотримання DSA.²⁴ Комбінування повноважень не виключається пунктом 44 Преамбули DSA²⁵, але ключова різниця між цими суб'єктами полягає у тому, що «*на відміну від законного представника, електронна точка контакту має слугувати оперативним цілям і не мусить мати фізичного місцезнаходження*».²⁶ Тож, **варто чітко передбачити цілі для яких дизайнується такий суб'єкт**: якщо це винятково комунікація з органами влади – фізична реєстрація не є обов'язковою вимогою. Якщо ж планується здійснення юридичних юридичних дій – тоді вимога фізичної присутності є доречною.

Водночас, як вже йшлося у висновку Ради Європи щодо законопроекту №11321²⁷ щодо схожої норми про законних представників, ключова проблема полягає у практичній реалізації таких положень. Законопроект залишає можливість не призначати законних представників в Україні провайдером, які вже мають їх на території ЄС, за умови, що ці законні представники взаємодіють з українськими органами влади. По-перше, багато компаній, як-от Meta,²⁸ Telegram²⁹ і Google, уже повідомили, що не взаємодіятимуть з державними органами країн за межами ЄС.³⁰ По-друге, на території країн ЄС немає механізмів, які б могли зобов'язати їх взаємодіяти з українськими органами влади. В результаті, залишається очікувати, що компанії самостійно дізнаються про оновлення українського законодавства і призначать представника. Інакше норма є неможливою до впровадження на практиці.

е) Прозорість структури власності платформ (статті 23-1, 25 та 120 Закону України «Про медіа»)

Прозорість структури власності одним із механізмів забезпечення незалежності медіапростору, а також підзвітності суб'єктів публічного простору (державних та муніципальних органів). Норми щодо забезпечення прозорості структури власності суб'єктів у сфері медіа містяться у

²³ Delfi AS v Estonia, App no 64569/09 (ECtHR, 16 June 2015), paras 152-159

²⁴ Акт про цифрові послуги, статті 11 та 13

²⁵ Акт про цифрові послуги, пункт 44 преамбули

²⁶ Акт про цифрові послуги, пункт 42 преамбули

²⁷ <https://rm.coe.int/lex-06-legal-opinion-ukraine-ua-/1680b5128b>

²⁸ <https://www.meta.com/help/quest/2844070439068158/>

²⁹ <https://telegram.org/tos/eu-dsa>

³⁰ <https://support.google.com/legal/troubleshooter/13966113?hl=en#ts=13966824>

Рекомендаціях Ради Європи та Європейської Комісії³¹, а також у Директиві про аудіовізуальні медіапослуги³² і EMFA.³³ В рамках ЄС таке існує спеціальний механізм для моніторингу прозорості медіавласності – Euromedia Ownership Monitor (EurOMo)³⁴, який було створено в рамках European Democracy Action Plan³⁵.

Оскільки Законопроект вносить структурні зміни до Закону України «Про медіа», він пропонує додати нову статтю 23-1, що стосується безпосередньо платформ спільного доступу до інформації, через які поширюється масова інформація, а також оновити статті 25 та 120, які охоплюють питання прозорості структури власності суб'єктів у сфері медіа. Так, суб'єкти мають надавати Національній раді на її запит відомості про структуру власності у 45-денний строк. При цьому, строк обраховується або з моменту надсилання запиту, або з моменту публікації такого запиту на онлайн-ресурсі Національної ради (і тут постає питання належності повідомлення). На додачу, стаття 25 чітко вказує, що відсутність у Національної ради відомостей про структуру власності або інформації про представника в Україні є підставою для визнання структури власності непрозорою. Важливо, що на час дії воєнного стану дослідження структури власності може здійснюватися і за запитом державних органів, що входять до сектору безпеки і оборони.

Хоча вимога розкриття структури власності напряму не суперечить DSA, у Законопроекті вона **сформульована дуже загально, без жодних запобіжників для захисту інтересів платформ та їх користувачів**. Так, механізм, пропонований Законопроектом не імплементує систему пропоновану, до прикладу, EMFA або Директивою про аудіовізуальні медіапослуги (за аналогією). По суті, єдиною підставою для перевірки структури власності є запит Національної ради. Більше того, відсутність відповіді на запит (з будь-яких причин, в тому числі, якщо платформа потенційно могла не отримати звернення або інформації про існування такого звернення), автоматично призводить до визнання структури власності непрозорою.

Зрештою, як вже згадувалося у висновку Ради Європи щодо законопроекту №11321³⁶, коли йдеться про застосування статті 120 щодо заборони присутності у структурі власності громадян або юридичних осіб, які походять з держави-агресора, їх наявність не може бути підставою для визнання структури непрозорою. Зокрема тому, що в такому разі структура власності є відомою регулятору, але вона порушує інші національні обмеження, спрямовані на протидію російській агресії. Тобто порушення полягає не в нерозкритті інформації, а в матеріальній частині дій.

Важливо наголосити, що обмеження структури власності в мирні часи вважаються проблемними. У Рекомендаціях Ради Європи щодо плюралізму медіа і прозорості медіавласності зазначається, що *«обмеження щодо обсягу іноземної медіавласності мають здійснюватися обґрунтовано»*³⁷. Тому необхідно забезпечити поступовий вихід з таких обмежень після завершення обставин, що спричинили їх появу.

f) Спільне регулювання у сфері діяльності платформ (статті 90, 92, 93 Закону України «Про медіа»)

В цілому механізм спільного регулювання у сфері платформ не суперечить стандартам Ради Європи та Європейського Союзу. Статті 90, 92 та 93 передбачають можливість інтерпретації положень статті 23-1, пропонованої цим Законопроектом, за моделлю організації спільного регулювання у сфері медіа.

Проте важливим застереженням є те, що спільне регулювання у сфері медіа покликане інтерпретувати норми, що впроваджують Директиву про аудіовізуальні медіапослуги – інструмент, що залишає простір для тлумачення, адаптації та інтерпретації. Водночас, DSA, як

³¹ Рада Європи, Рекомендація CM/Rec(2018)1 Комітету міністрів державам-членам щодо плюралізму медіа та прозорості медіавласності, 7 березня 2018 року, додаток 4; ЄС, Рекомендація Комісії (ЄС) 2022/1634 від 16 вересня 2022 року щодо внутрішніх гарантій редакційної незалежності та прозорості структури власності в медіасекторі, Офіційний вісник Євросоюзу, розділ «Право», 245, 22.09.2022, с. 56–65, глава III

³² Директива про аудіовізуальні медіапослуги, пункт 2 статті 5

³³ Акт про свободу медіа, стаття 6

³⁴ <https://media-ownership.eu/>

³⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2250

³⁶ <https://rm.coe.int/lex-06-legal-opinion-ukraine-ua-1680b5128b>

³⁷ Рекомендація РЄ CM/Rec(2018)1, параграф 3.7

регламент ЄС з нормами прямої дії, залишає незначну можливість додаткового тлумачення. Тож, важливо **забезпечити, щоб Кодекси спільного регулювання не розмивали змісту норм, та не призвели до їх тлумачення, що суперечитиме європейським актам**, включно з DSA.

г) Відповідальність платформ та обмеження їх діяльності під час збройної агресії (статті 114 та 124 Закону України «Про медіа»)

На відміну законопроекту №11321, щодо якого Рада Європи вже надавала висновок³⁸, предмет цього аналізу не пропонує прямих механізмів для блокування платформ. Натомість він передбачає два види заходів реагування, до яких може вдаватися Національна рада у разі порушення провайдерами норм статті 23-1. Вони включають накладення штрафних санкцій за порушення процедурних вимог (на кшталт, неоприлюднення умов користування, браку механізму для перевірки віку користувача або відсутності законного представника), а також звернення до органів правопорядку у разі відмови розкрити структуру власності на запит медіарегулятора або обробки персональних даних дітей з комерційною метою.

В цілому, штраф не вважається видом заходу реагування, який суперечить міжнародним стандартам. Зокрема, серед переліку санкцій у статті 52 DSA напряду згадуються розміри штрафи³⁹. ЄСПЛ у ряді справ щодо відповідальності Інтернет-посередників розглядав штраф як пропорційну санкцію та оцінював відповідність його розміру виду та тяжкості порушення⁴⁰. Аналогічного підходу дотримується Суд справедливості ЄС⁴¹. Втім, варто усвідомлювати, що штрафні санкції складно застосовувати до суб'єктів, які не підпадають під українську юрисдикцію. Оскільки більшість великих платформ наразі відносяться до цієї категорії, **механізм фактично є недієвим з точки зору практичного застосування**.

Водночас, актуальною залишається проблема накладення санкцій за невидалення одиниць контенту на запит Національної ради, оскільки такий механізм не відповідає DSA (який вимагає реагування на звернення, а не автоматичне видалення контенту без додаткової перевірки). Зокрема, у пропонованому формулюванні Законопроекту Національна рада зможе накладати штрафи у позасудовому порядку за кожну невидалену на її запит одиницю контенту, а не за брак інституційних механізмів реагування на скарги. Такий підхід може спричинити непропорційне застосування санкцій, що порушуватиме міжнародні стандарти.

h) Порядок використання платформ спеціальними суб'єктами (стаття 37-1 Закону України «Про медіа», стаття 24-1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», стаття 56 Закону України «Про банки і банківську діяльність», стаття 11 Закону України «Про хмарні послуги»)

Одним із додаткових обмежень, яке накладається сукупно із визнанням структури власності платформи непрозорою або у разі порушення нею положень статті 23-1 Закону «Про медіа» – заборона їх використання для державних та муніципальних органів, їх посадових осіб, банків, надавачів інших фінансових послуг, платіжних організацій та/або учасників платіжних систем, а також операторів послуг платіжної інфраструктури. На додачу, програми або сервіси, пов'язані з платформами, щодо яких запроваджено обмеження, заборонено зберігати й використовувати на будь-якому обладнанні чи електронних засобах зв'язку, які повністю або частково використовуються для службових цілей (тобто для листування, усних перемовин, використання державних електронних реєстрів, зберігання конфіденційних даних). Також заборонено використовувати хмарні сервіси, пов'язані з такими платформами.

В контексті цього обмеження, як доречно зазначено у висновку Ради Європи щодо законопроекту №11321⁴², виникає декілька проблем. По-перше, оскільки підставою для заборони використання платформ суб'єктами, переліченими вище, є не лише непрозора структура власності, а й недотримання вимог статті 23-1, в теорії відсутність реагування на один запит Національної ради

³⁸ <https://rm.coe.int/lex-06-legal-opinion-ukraine-ua-/1680b5128b>

³⁹ Акт про цифрові послуги, стаття 52

⁴⁰ Delfi AS v Estonia, App no 64569/09 (ECtHR, 16 June 2015), paras 160-161; Sanchez v France, App no 45581/15 (ECtHR, 15 May 2023), paras 207-208

⁴¹ Joined Cases C-662/22 and C-667/22, Airbnb Ireland UC, Amazon Services Europe Sàrl v Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (CJEU, 30 May 2024)

⁴² <https://rm.coe.int/lex-06-legal-opinion-ukraine-ua-/1680b5128b>

щодо видалення допису в мережі Facebook чи X буде підставою для заборони їх використання усім державним та фінансовим сектором.

По-друге, якщо подібна ситуація трапиться із невидаленням одного відео в мережі YouTube, активуватиметься ще й заборона використання супутніх сервісів таких компаній – у цьому випадку, усіх сервісів Google/Alphabet. Це може призвести до ситуації, коли усі держслужбовці раптом опиняться в ситуації неможливості використання Google Doc, Google Drive, і навіть пристроїв Android (оскільки ця операційна система була розроблена Alphabet). Як наслідок, саме обмеження на використання певних технологій чи сервісів спеціальними суб'єктами може відповідати міжнародним стандартам, але **запропонований порядок реалізації такого обмеження робить його непропорційним та надміру жорстким заходом, який може паралізувати роботу багатьох державних органів та фінансових установ.**

5) Рекомендації

Якщо основною ціллю Законопроєкту є обмеження роботи Telegram в Україні через його потенційний зв'язок з державою-агресором, парламенту доцільно розглянути альтернативні варіанти регулювання діяльності такої платформи. Одним із доступних механізмів, які регулярно застосовують для обмеження діяльності російських ресурсів є санкційні заходи відповідно до Закону України «Про санкції». Такий інструмент розроблено для обмеження діяльності іноземних суб'єктів, які можуть загрожувати національній безпеці України. На відміну від прийняття нового закону з потребою комплексного регулювання, пропонується інструмент є цільовим і зможе адресувати конкретну безпекову проблему. Якщо парламент розгляне такий механізм, варто також взяти до уваги необхідні супровідні кроки:

- переглянути перелік видів санкцій, застосовних до онлайн-ресурсів, у Законі України «Про санкції» та доповнити його у разі потреби для забезпечення наявності правової підстави накладення конкретного виду санкцій;
- надати чітке, повне та зрозуміле обґрунтування для застосування санкцій у відповідному указі та Державному реєстрі санкцій;
- узяти до уваги висновки ЄСПЛ в справі «Бояров та інші проти України» (Boyarov and Others v Ukraine) щодо обмеження російських платформ «ВКонтакте» і «Однокласники», яка скомунікована урядом у 2024 році й наразі перебуває на стадії розгляду.

Якщо цей Законопроєкт має на меті впровадити комплексне регулювання платформ на території України, рекомендується узгодити його з вимогами DSA для забезпечення повного виконання зобов'язань України в рамках інтеграції до ЄС. Зокрема, це передбачає такі дії:

- внутрішньо узгодити термінологію Законопроєкту;
- утриматися від запровадження нових категорій суб'єктів і змішування правових режимів, які застосовуються до медіа та онлайн-платформ;
- забезпечити компетенцію національного регулятора розглядати питання, пов'язані з регулюванням онлайн-платформ, відповідно до стандартів ЄС і Ради Європи, враховуючи конституційні засади створення таких незалежних регуляторів і необхідність внесення змін після скасування воєнного стану;
- виключити зі сфери спільного регулювання положення, які не підлягають додатковому тлумаченню та інтерпретації на національному рівні (норми прямої дії DSA);
- узгодити вимоги щодо прозорості, викладені в статті 11, зі стандартами ЄС і Ради Європи; забезпечити оприлюднення даних про структуру власності у форматі відкритих даних і ліцензій;
- виключити із підстав для заборони використання платформ спеціальними суб'єктами публічного та фінансового секторів порушення положень статті 23-1, зокрема щодо невидалення контенту на запит Національної ради через можливість створення надмірних обмежень;
- узгодити процедуру застосування заходів реагування із судовою практикою ЄСПЛ, забезпечивши необхідні гарантії.