



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

LEX_2025_3

29 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 та відповідальність Ради Європи у захисті свободи слова та медіа визначені 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 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» консультанткою Ради Європи Тетяною Олексіюк.

www.coe.int/freedomofexpression

Зміст

I. Вступ	4
II. Передумови	4
III. Оцінка	5
IV. Рекомендації.....	8
V. Висновки	9

I. Вступ

Цей юридичний висновок підготовлено в рамках проєкту Ради Європи «Захист свободи слова та свободи медіа в Україні». Предметом оцінки є відповідність проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення деяких гарантій діяльності медіа і журналістів та забезпечення права громадян на доступ до інформації» (законопроект №11321¹) та відповідного Закону № 4212-IX, прийнятого Верховною Радою України 14 січня 2025 року (далі – Закон № 4212-IX від 14 січня 2025 року) стандартам Ради Європи щодо права на свободу слова, а також відповідних положень законодавчої бази Європейського Союзу у контексті зобов'язань країни перед вступом до ЄС. Основою для юридичного висновку є законопроект №11321 та додані до нього супровідні документи.

Запит на цей юридичний висновок надійшов 21 січня 2024 року від народного депутата України Ярослава Юрчишина, голови Комітету Верховної Ради з питань свободи слова.

II. Передумови

Прозорість та підзвітність державних органів є основоположними принципами демократичного суспільства, які гарантують ефективне функціонування органів влади, залучення громадян до процесу ухвалення рішень та забезпечення верховенства права. У цьому контексті журналісти відіграють ключову роль як посередники між суспільством і владою, сприяючи інформуванню громадськості та контролю за діями державних інституцій.

Законом № 4212-IX, прийнятим Верховною Радою України 14 січня 2025 року, було внесено зміни до низки норм законів України, які визначають права та обов'язки журналістів у контексті здійснення ними своєї професійної діяльності та отримання доступу до публічної інформації, а саме:

- Статті 46 та 47 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні",
- Статті 11-1 Закону України "Про державну підтримку медіа, гарантії професійної діяльності та соціальний захист журналіста",
- Статті 9, 42, 43, 51 та розділ VIII «Прикінцеві положення» Закону України "Про комітети Верховної Ради України",
- Статті 25 Закону України "Про інформацію",
- Статті 117 Закону України "Про медіа".

Прийняття Закону України № 4212-IX від 14 січня 2025 року стало важливим етапом у покращенні доступу до інформації, забезпеченні прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та Верховної Ради України, а також посиленні захисту прав журналістів та прирівняних до них осіб. Необхідність прийняття цього закону була викликана рядом недоліків чинного законодавства та адміністративної практики, а саме:

¹ <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44362>

- недостатньою прозорістю та підзвітністю державних органів, які не оприлюднювали належним чином документи (протоколи, стенограми, записи та проекти), пов'язані із процесом прийняття рішень,
- недостатнім захистом прав осіб, які виконують функцію медіа, (в тому числі на підставі цивільно-правових договорів з медіа) на доступ до інформації та участь у відкритих засіданнях органів влади особисто та он-лайн,
- недостатніми інструментами для комунікації між медіа, журналістами та посадовими особами органів влади, що ускладнює доступ до оперативної та достовірної інформації.

III. Оцінка

Новели Закону № 4212-IX від 14 січня 2025 року були проаналізовані з точки зору стандартів Ради Європи щодо захисту медіа та журналістів, визначених у Європейській конвенції прав людини², практиці Європейського суду з прав людини, Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів³, Рекомендації CM/Rec(2016)⁴ Комітету міністрів до державам-членам щодо захисту журналістики та безпеки журналістів і інших медіа акторів⁴, Рекомендації Rec(2002)2 Комітету міністрів державам-членам щодо доступу до офіційних документів⁵, 12 Принципів Ради Європи доброго врядування⁶ та іншими актами, з огляду на які зроблено висновок про відповідність міжнародним стандартам захисту журналістів та медіа змін, внесених Законом № 4212-IX від 14 січня 2025 року до низки законів України.

Нижче наведено аналіз змін, внесених Законом № 4212-IX від 14 січня 2025 року щодо кожного окремого закону/питання.

1. Завдяки змінам до Закону України "Про комітети Верховної Ради України"⁷ кожному гарантовано можливість отримати інформацію та документи, які розробляються та обговорюються в комітетах Верховної Ради України, а саме:
 - порядки денні засідань комітетів,
 - проекти актів, які заплановані до розгляду у комітетах (порядки денні засідань комітетів та проекти актів, заплановані для розгляду на такому засіданні, оприлюднюються не пізніше ніж за двадцять чотири години до початку засідання комітету, що дає можливість громадянам та журналістам бути присутніми при обговоренні актів, які їх цікавлять),
 - відеозаписи відкритих засідань комітетів на своїх веб-сторінках на офіційному веб-сайті Верховної Ради України (комітети забезпечують пряму трансляцію відкритих засідань комітетів на своїх веб-сторінках на офіційному веб-сайті Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет, відеозаписи

² [European Convention on Human Rights](#)

³ [Council of Europe Convention on Access to Official Documents](#)

⁴ [Recommendation CM/Rec\(2016\)4](#) of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors

⁵ [Recommendation Rec\(2002\)2](#) of the Committee of Ministers to member states on access to official documents

⁶ [Council of Europe 12 Principles of Good Governance](#)

⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>

відповідних трансляцій розміщуються на веб-сторінках комітету на офіційному веб-сайті Верховної Ради України не пізніше ніж протягом двадцяти чотирьох годин з часу завершення засідання комітету і залишаються безстроково у вільному доступі).

- протоколи і стенограми кожного засідання комітету, крім закритих засідань (відповідні протоколи та стенограми мають розміщуватися на веб-сторінці відповідного комітету на офіційному веб-сайті Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет не пізніше наступного робочого дня після підписання протоколу засідання і зберігатися безстроково у вільному доступі).

Так як закон гарантує оприлюднення такої інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради України, її впровадження позитивно впливає на забезпечення вільного і цілодобового доступу до цієї інформації для кожного, а отже відповідає кращим міжнародним стандартам, окресленим, окрім іншого, в Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів та Принципам відкритості та прозорості (Council of Europe 12 Principles of Good Governance).

2. Окремо для журналістів, працівників медіа та представників громадських організацій зміни до цього закону гарантують право відвідування засідань та інших заходів комітетів, які проводяться відкрито.

Для реалізації цього права до частини 5 статті 43 Закону України "Про комітети Верховної Ради України"⁸ додано положення, яке передбачає, що у порядку денному відкритого засідання комітету зазначається адреса електронної пошти для можливості реалізації права на відвідування таких засідань журналістами, працівниками медіа, представниками громадських організацій. Право журналістів, працівників медіа, представників громадських організацій на дистанційне відвідування відкритих засідань комітету, які проводяться у режимі відеоконференції, за їхнім зверненням забезпечується комітетами шляхом надання відповідного гіперпосилання та даних для авторизованого доступу не менше ніж за одну годину до початку засідання комітету.

3. Описані вище та інші додаткові гарантії для здійснення професійної діяльності саме для медіа та журналістів передбачено також змінами до Закону України "Про державну підтримку медіа, гарантії професійної діяльності та соціальний захист журналіста".

Для журналістів розширено можливості отримання доступу до публічної інформації безпосередньо із першоджерел а саме:

- у процесі особистого відвідування відкритих заходів, що проводяться суб'єктами владних повноважень,
- у процесі відвідування заходів, що проводяться суб'єктами владних повноважень у режимі відеоконференцій,
- на особистих прийомах посадовими і службовими особами суб'єктів владних повноважень.

⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>

Як зазначено в Рекомендації Rec(2002)29 Комітету міністрів державам-членам щодо доступу до офіційних документів, «збір інформації є важливим підготовчим кроком у журналістиці та невід'ємною, захищеною частиною свободи преси. Участь журналістів та інших медіа-акторів у публічних дебатах з питань, що становлять законний суспільний інтерес, не повинна перешкоджати, наприклад, заходами, які роблять доступ до інформації більш громіздким, або довільними обмеженнями, які можуть стати формою непрямой цензури».

Таким чином журналістам надані додаткові можливості не тільки отримати точну та актуальну інформацію у режимі реального часу, але й – з'ясувати відповіді на додаткові питання під час особистого прийому.

У цьому аспекті для дотримання принципу правової визначеності та уніфікованого застосування законодавства важливо, що відповідні положення знайшли своє відображення також і у змінах, внесених до Закону України «Про інформацію»¹⁰. Однак, для повної та узгодженої реалізації цих положень на практиці слід також розробити та внести зміни, які погоджують ці норми з правилами акредитації журналістів при органах влади.

4. Також завдяки змінам до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"¹¹, громадяни (включно із журналістами) отримали додаткові можливості отримати інформацію, яка знаходиться у розпорядженні органів місцевого самоврядування, зокрема шляхом:
 - Запровадження обов'язку зберігати протоколи сесії ради протягом необмеженого строку та оприлюднювати їх на офіційному веб-сайті ради,
 - Запровадження права присутніх на сесіях ради осіб здійснювати звукозапис, кіно, фото- і відеозйомку у спосіб, що не заважає проведенню засідань, крім випадків розгляду питань, що містять інформацію з обмеженим доступом,
 - Запровадження обов'язку оприлюднювати на офіційному веб-сайті органу місцевого самоврядування проєктів порядку денного засідань постійних комісій ради, висновків і рекомендацій постійних комісій та протоколів їх засідань.

Завдяки цьому як мешканці громад, так і журналісти отримали додаткові можливості слідкувати та брати участь у процесі прийняття рішень органами місцевого самоврядування, використовуючи інформацію, оприлюднену на офіційному веб-сайті, безоплатно та у будь-який момент часу.

5. Законом № 4212-IX від 14 січня 2025 року було внесено окремі доповнення до статті 117 Закону України «Про медіа»¹², яка стосується підстав та правил звільнення медіа та їх працівників від відповідальності за поширення забороненої інформації або інформації, що не відповідає дійсності, порушує права та законні інтереси третіх осіб.

В цілому ці зміни спрямовані на вирішення трьох питань, а саме:

⁹ Recommendation Rec(2002)2

¹⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12?lang=en#Text>

¹¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

¹² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>

- питання звільнення поруч із працівниками медіа також журналістів, які виконують роботу за цивільно-правовим договором для медіа, від відповідальності за поширення забороненої інформації або інформації, що не відповідає дійсності, порушує права та законні інтереси третіх осіб,
- захист для медіа та журналістів за поширення інформації, яка є переказом без спотворення суті (а не дослівним відтворенням) публічних виступів чи повідомлень юридичних осіб, державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, народних депутатів України, кандидатів на виборні посади,
- звільнення від відповідальності суб'єктів у сфері онлайн-медіа за умови що такий суб'єкт обмежив доступ до забороненої інформації на підставі отримання відповідної скарги чи припису Національної ради, або ухвали про відкриття відповідного провадження судом".

Процедура "notice and take down" є важливим інструментом законодавства Європейського Союзу у боротьбі з незаконним контентом, забезпечуючи баланс між свободою слова та захистом прав осіб. Вона базується на прозорості, швидкості реагування та захисті прав усіх сторін.

У Європейському Союзі ця процедура регулюється статтею 14 Директиви про електронну комерцію 2000/31/EC¹³, згідно якої постачальник послуг після отримання повідомлення про незаконний контент зобов'язаний його видалити або заблокувати доступ до такої інформації, щоб унеможливити відповідальності. У 2022 році у ЄС набрав чинності Digital Services Act¹⁴, який вдосконалює стандарти для модерації контенту.

Разом з тим, загальний підхід, відображений зокрема і в рішеннях Європейського Суду з прав людини у справах *Delfi v Estonia* та *Sanchez v France*¹⁵ залишається незмінним – суб'єкти у сфері он-лайн медіа зобов'язані контролювати інформацію, яку користувачі поширюють у якості коментарів.

Таким чином, новели Закону № 4212-IX від 14 січня 2025 року не запроваджують нового регулювання, а лише доповнюють перелік обставин, виявлення яких зобов'язує суб'єкти у сфері он-лайн медіа обмежувати доступ до недостовірної інформації, а також інформації, заборона поширення якої передбачена статтями 36, 42 та 119 Закону України «Про медіа».

Як за попередньої редакції, обов'язок обмежити доступ до такої інформації виникає у суб'єкта у сфері он-лайн медіа впродовж трьох робочих днів з моменту отримання відповідного документу (скарги, припису Національної ради або ухвали про відкриття відповідного провадження судом).

¹³ Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce') <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000L0031>

¹⁴ Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022R2065>

¹⁵ European Court of Human Rights. (2015). *Case of Delfi v. Estonia* (Application No. 64569/09). Grand Chamber Judgment, 16 June 2015. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22%3A%2264569%22%2C%22itemid%22%3A%22001-155105%22%7D>

¹⁶ European Court of Human Rights. (2021). *Sanchez v. France* (Application No. 45581/15). Judgment, 2 September 2021. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-224928%22%7D>.

Таке доповнення є логічним та необхідним, так як частина 4 статті 117 Закону України «Про медіа»¹⁷ надає виключний перелік підстав для звільнення від відповідальності за поширення недостовірної інформації, а також інформації, поширення якої заборонене законом (якщо така інформація була поширена користувачами у розділах для коментування чи розміщення користувацьких публікацій на веб-сайті чи веб-сторінці такого медіа). Визнання факту відкриття відповідного провадження судом за правовими наслідками подібне до подання скарги, що вже визнано законом належною підставою для звільнення від відповідальності. У комплексі це сприяє більшій правовій визначеності для суб'єктів у сфері онлайн-медіа у контексті запобігання поширенню недостовірної інформації, а також інформації, поширення якої заборонене законом.

IV. Рекомендації

Викладене вище свідчить про необхідність впровадження Закону № 4212-IX від 14 січня 2025 року для посилення гарантій діяльності медіа і журналістів та забезпечення права громадян на доступ до інформації, як необхідних складових демократичного урядування. Разом з тим, подальший розвиток свободи слова та захисту права на доступ до інформації в Україні потребуватиме наступних практичних кроків, спрямованих на удосконалення адміністративної практики, а саме:

- розробки механізми моніторингу та контролю виконання вимог щодо оприлюднення інформації (протоколів, стенограм, відеозаписів засідань) на веб-сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування, вжиття заходів для покращення навігаційної доступності інформації на офіційних веб-сайтах,
- впровадження заходів для покращення комунікації між журналістами та посадовими особами, зокрема через деталізацію обов'язку щодо особистого прийому журналістів,
- запровадження обов'язкового регулярного навчання посадових осіб щодо забезпечення доступу до інформації та взаємодії із журналістами.

IV. Висновки:

Зміни, внесені Законом України №4212-IX від 14 січня 2025 року є значним кроком вперед у забезпеченні прав журналістів і працівників медіа, а також забезпеченні доступу громадян до публічної інформації. Ці зміни відповідають європейським стандартам свободи медіа та права на інформацію, тим самим зміцнюючи прихильність України демократичним цінностям та її інтеграцію в європейську правову та політичну рамки.

Закон забезпечує більшу інклюзивність, встановлюючи відкритість засідань комітетів Верховної Ради України, дозволяючи громадянам, журналістам, представникам громадських організацій брати участь у процесах прийняття рішень та отримувати доступ до важливої інформації. Крім того, закон підвищує прозорість, вимагаючи публікації порядків денних, протоколів, стенограм і трансляцій засідань, тим самим підвищуючи підзвітність і видимість діяльності уряду як на центральному, так і на місцевому рівнях.

¹⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>

Зміни до статті 117 Закону України «Про медіа» додатково уточнюють та розширюють умови, за яких медіа та їх працівники звільняються від відповідальності за поширення забороненої або недостовірної інформації.

Очікується, що впровадження цього закону сприятиме розвитку незалежного та стійкого медіа-середовища в Україні, захистить права журналістів і розширить можливості громадянського суспільства для більш ефективної участі в громадських справах, дотримуючись міжнародних та європейських стандартів прозорості, підзвітності та свободи слова.