



DGI 2023(3)

Страсбург, 23 лютого 2023 р.

**Висновок Генерального директорату з прав людини та верховенства права**

**Директорат інформаційного суспільства та протидії злочинності**

**Департамент інформаційного суспільства**

*підготовлено на основі експертизи експертів Ради Європи:*

**Ів Саломон (Eve Salomon) і Таня Кершеван (Tanja Kerševan)**

**ЩОДО**

**Закону України «Про медіа»**

Цей висновок підготовлено в межах проєкту Ради Європи «Захист свободи думки і свободи засобів масової інформації», спрямованого на підтримку української медіаспільноти у задоволенні потреб в умовах війни в Україні. Проєкт є частиною структури Плану дій Ради Європи для України, а саме «Стійкість, відновлення та реконструкція» (Resilience, Recovery and Reconstruction, 3Rs), який має бути реалізовано протягом 2023–2026 років.

## Зміст

1. Вступ.....	4
2. Стислий виклад.....	5
Визначення .....	5
Юрисдикція.....	5
Сфера застосування.....	5
Зобов'язання щодо вмісту .....	5
Аудіовізуальні твори.....	6
Право на відповідь .....	6
Медіаграмотність .....	6
Співрегулювання .....	6
Ліцензування/реєстрація .....	7
Національна рада .....	7
Місцеві громадські аудіовізуальні медіа .....	7
Платформи спільного доступу до відео .....	7
Обмеження, пов'язані зі збройною агресією .....	8
Покарання .....	8
Інші поправки.....	8
3. Загальні коментарі.....	9
Контекст .....	9
Публічна критика.....	10
Загальна оцінка щодо відповідності Директиві про аудіовізуальні медіапослуги та стандартам РЄ.....	10
4. Визначені проблемні питання і рекомендації .....	11
Визначення .....	11
Юрисдикція.....	11
Сфера застосування.....	12
Зобов'язання щодо вмісту .....	13
Мова ворожнечі та висловлювання, що підбурюють до дискримінації.....	13
Захист неповнолітніх .....	13
Аудіовізуальні твори.....	14
Право на відповідь .....	14
Медіаграмотність .....	14
Співрегулювання .....	14
Ліцензування/реєстрація .....	15
Національна рада .....	16
Місцеві громадські аудіовізуальні медіа .....	18
Платформи спільного доступу до відео .....	18
Обмеження, пов'язані зі збройною агресією .....	18
Інші положення.....	20
Стаття 101. Штраф.....	20
Стаття 110. Відповідальність.....	21
Внесення змін до інших законів .....	21
5. Стандарти.....	22

## 1. Вступ

Наразі Рада Європи займається реалізацією проєкту «Захист свободи вираження поглядів та свободи медіа в Україні», спрямованого на підтримку української медіаспільноти у задоволенні поточних потреб, особливо в умовах поточної ситуації війни в Україні. Проєкт є частиною структури Плану дій Ради Європи для України, а саме «Стійкість, відновлення та реконструкція» (Resilience, Recovery and Reconstruction, Пакет 3R), який має бути реалізовано протягом 2023–2026 років.

Одним із результатів проєкту є посилене приведення законодавчої бази України щодо медіа та свободи вираження поглядів у відповідність до європейських стандартів.

З огляду на нещодавнє прийняття Закону України «Про медіа» (Парламентом — 13 грудня 2022 року, підписано Президентом 29 грудня 2022 року), Голова Комітету Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики у своєму листі від 14 лютого 2023 року звернувся до Ради Європи із запитом переглянути цей Закон. Цей запит оброблено Відділом співробітництва з питань свободи вираження поглядів Департаменту інформаційного суспільства Генерального директорату з прав людини та верховенства права.

В цьому огляді надано експертний висновок щодо відповідності новоприйнятого Закону «Про медіа» Директиві ЄС 2018/1808 про аудіовізуальні медіапослуги.<sup>1</sup> Експерти підготували загальну оцінку відповідності Закону стандартам ЄС та Ради Європи,<sup>2</sup> а також займалися виявленням питань, які не було вирішено повністю або не було вирішено взагалі.

Як і попередній юридичний висновок, що посилався на проєкт Закону «Про медіа» (версія від 25 липня 2022 року), цей висновок не містить огляду питання, чи всі вимоги Директиви про аудіовізуальні медіапослуги було враховано в Законі «Про медіа», прийнятому 13 грудня 2022 року, оскільки сам Закон не охоплює всі теми, що містяться в Директиві (передусім ті положення, що стосуються реклами та комерційної комунікації).

З урахуванням вказаного вище, огляд складається з двох частин: (а) загальні коментарі до прийнятого закону; (б) визначені проблемні питання і рекомендації.

Основна увага огляду зосереджена на таких напрямках:

- Визначення
- Юрисдикція
- Сфера застосування (що включає друковані та онлайн-медіа)
- Зобов'язання щодо вмісту (мова ворожнечі, аудіовізуальні твори, захист неповнолітніх)
- Медіаграмотність
- Співрегулювання
- Ліцензування/реєстрація
- Національна рада
- Місцеві громадські аудіовізуальні медіа
- Платформи спільного доступу до відео.

Експерти підготували цей огляд на основі неофіційного перекладу. Вони перевірили відповідність прийнятого закону Директиві про аудіовізуальні медіапослуги та стандартам Ради Європи, а також його узгодженість із попередніми рекомендаціями з Юридичного висновку від вересня 2022 року щодо законопроєкту від липня 2022 року. Щоб уникнути можливих неузгодженостей/плутанини через неофіційний переклад, експерти звернулися за додатковими роз'ясненнями до розробників закону. З цією метою 10 лютого 2023 року було організовано онлайн-зустріч між авторами цього огляду та двома членами групи розробників.

---

<sup>1</sup> [Директива \(ЄС\) 2018/1808](#) Європейського Парламенту та Ради від 14.11.2018 р., що внесла зміни до Директиви 2010/13/Є (Директива про аудіовізуальні медіапослуги)

<sup>2</sup> Цей експертний висновок базується на наведеному нижче невичерпному переліку відповідних стандартів: Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ); Європейська конвенція про транскордонне телебачення (ЄКТТ); Конвенція Ради Європи про кіберзлочинність; Конвенція Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (Конвенція 108+). Перелік ключових стандартів Ради Європи щодо свободи вираження поглядів та свободи медіа наведено в Додатку.

## 2. Стислий виклад

У цьому Висновку розглядається відповідність нещодавно прийнятого Закону України «Про медіа» («Закон») Директиві ЄС 2018/1808 про аудіовізуальні медіапослуги (Audiovisual Media Services Directive, «AVMSD»)<sup>3</sup> та стандартам Ради Європи.<sup>4</sup>

Закон демонструє значні поліпшення порівняно з проектом Закону «Про медіа» № 2693-д, коментарі щодо якого містяться у Технічному документі: Експертний висновок щодо України експертів Ради Європи у вересні 2022 року («Юридичний висновок»).

**Загалом, Закон значною мірою відповідає Директиві про аудіовізуальні медіапослуги та стандартам Ради Європи; тим не менш, аспекти неузгодженості визначено нижче та рекомендовано до вирішення.**

### Визначення

У частині, транспонованій Законом, визначення аудіовізуальних медіасервісів («АВМС»), програм і платформ спільного доступу до відео («ПСДВ») відповідають Директиві про аудіовізуальні медіапослуги.

### Юрисдикція

**Підстави для претензії на юрисдикцію над ненаціональними медіасервісами було змінено.** Положення про реєстрацію іноземних аудіовізуальних сервісів більше не застосовуються до сервісів під юрисдикцією держав-членів ЄС і, отже, не порушують принцип країни походження за Директивою про аудіовізуальні медіапослуги.

Рекомендацію в Юридичному висновку щодо спорів про юрисдикцію над сервісами, відмінними від ТБ, відео на вимогу або платформ спільного доступу до відео, було реалізовано шляхом додавання посилань на договори, відмінні від Європейської конвенції про транскордонне телебачення («ЄКТТ»)<sup>5</sup>.

**Якщо говорити про відступ від свободи прийому програм, що передаються через іноземні аудіовізуальні медіасервіси (а саме радіо, телебачення, відео на вимогу і платформи спільного доступу до відео), то підстави для відступу відповідають принципам, встановленим Директивою про аудіовізуальні медіапослуги.**

### Сфера застосування

Сфера застосування закону про медіа широка й охоплює, окрім мовлення, медіасервісів на вимогу та платформ спільного доступу до відео, також друковані й онлайн-медіа, а ще операторів електронних комунікацій. **Це незвично, але не заборонено Директивою про аудіовізуальні медіапослуги та стандартами Ради Європи. Значна частина спеціального регулювання щодо онлайн- та друкованих медіа поширюється на період збройної агресії та до п'яти років після неї.**

### Зобов'язання щодо вмісту

Рекомендацію в Юридичному висновку вилучити посилання на російський «нацистський» тоталітарний режим було виконано. Крім того, як рекомендовано в Юридичному висновку, покарання за мову ворожнечі суворіші, ніж за дискримінацію та переслідування.

**Однак існує проблема з відсутністю узгодженості Закону з Директивою про аудіовізуальні медіапослуги щодо мови ворожнечі, оскільки не всі характеристики, захищені статтею 21 Хартії основних прав Європейського Союзу, підпадають під заборону на мову ворожнечі. Усі вони**

<sup>3</sup> Директива (ЄС) 2018/1808 Європейського Парламенту та Ради від 14 листопада 2018 р., що внесла зміни до Директиви 2010/13/Є (Директива про аудіовізуальні медіапослуги).

<sup>4</sup> Детальний перелік відповідних стандартів наведено в Додатку до цього документа.

<sup>5</sup> Європейська конвенція про транскордонне телебачення (ETS № 132) та Протокол про перегляд Конвенції (ETS № 171), ратифіковані Україною 26 березня 2009 року, що набувають чинності 1 липня 2009 року.

підпадають під заборону на дискримінацію чи переслідування, але їх також слід включити і щодо мови ворожнечі.

Стаття про захист неповнолітніх тепер узгоджується з Директивою про аудіовізуальні медіапослуги і стандартами Ради Європи щодо аудіовізуальних медіасервісів. Однак слід зазначити, що, застосовуючи положення до зареєстрованих онлайн-медіа, Україна використовує вищий стандарт щодо шкоди в інтернеті, ніж той, що діє в інших країнах Ради Європи та, безумовно, у державах-членах ЄС. Треба буде спостерігати, як це контролюється і як саме забезпечується виконання стандартів.

Єдиним незначним не врегульованим аспектом є те, що обмеження трансляції фільмів 16+ набувають чинності лише через рік після прийняття Закону, що видається занадто тривалим періодом і технічно не відповідає статті 7.2 ЄКТТ.<sup>6</sup>

### Аудіовізуальні твори

Було внесено зміни, які наразі забезпечують відповідність Закону Директиві про аудіовізуальні медіапослуги та, здебільшого, найпоширенішій європейській практиці. Єдиним винятком є встановлення частки європейських аудіовізуальних творів на щотижневій, а не на річній основі. Як пояснили розробники закону, це особливо важливо в поточному контексті для забезпечення належного обсягу українського контенту.

### Право на відповідь

Положення, що стосуються права на відповідь, викладено детальніше, ніж у багатьох інших аналогічних європейських законах, але вони не суперечать вимогам Директиви про аудіовізуальні медіапослуги і не порушують стандарти Ради Європи.

### Медіаграмотність

Положення щодо національного розвитку навичок медіаграмотності відповідають статті 33а Директиви про аудіовізуальні медіапослуги, а також керівним документам Ради Європи. Національна рада з питань телебачення і радіомовлення (Національна рада) відповідає за розробку та реалізацію проєктів, публікацій та проведення інших заходів разом з іншими організаціями для підвищення медіаграмотності.

### Співрегулювання

Обсяг «співрегулювання», визначений у Законі, суттєво відрізняється від передбаченого в Директиві про аудіовізуальні медіапослуги. Насправді, можливо, було б краще називати його «спільним регулюванням», як випливає з формулювання в оригінальній україномовній версії закону.

«Співрегулювання» тут означає створення різними медіа Кодексів спільно з Національною радою для розширеного пояснення певних положень Закону. В такому разі або Національна рада, або окремі медіаорганізації можуть передавати скарги чи питання щодо тлумачення на розгляд експертної комісії, яка розгляне проблему у світлі відповідного Кодексу. Приймаючи свої рішення, Національна рада врахує будь-які рекомендації експертів.

Хоча система не є саме такою, як передбачає Директива про аудіовізуальні медіапослуги, вона не порушує цю Директиву чи стандарти Ради Європи і може з часом розвинути в чудову модель співрегулювання за типом, визначеним Директивою про аудіовізуальні медіапослуги.

---

<sup>6</sup> Усі елементи програмних послуг, які можуть завдати шкоди фізичному, психічному чи моральному розвитку дітей та підлітків, не повинні транслюватись, якщо під час трансляції та прийому вони мають змогу їх дивитися.

## Ліцензування/реєстрація

У прийнятій версії український законодавець усунув основні недоліки Законопроекту та знайшов спосіб забезпечити ефективне регулювання ретрансляції іноземних сервісів, не порушуючи принцип країни походження ЄС. Проте для повної оцінки наслідків слід взяти до уваги Закон України «Про систему іномовлення України».

**Підставами для відмови в реєстрації та анулювання реєстрації іноземного лінійного медіа є, зокрема, порушення ЄКТТ. Це рішення не суперечить ЄКТТ, згідно з якою держави зобов'язані гарантувати свободу прийому та не повинні обмежувати ретрансляцію на своїх територіях будь-яких програм, що походять від сторін Конвенції, які відповідають умовам Конвенції.**

## Національна рада

Процедуру та основу для призначення членів Національної ради (як парламентом, так і президентом) було дуже суттєво вдосконалено; завдяки залученню релевантних для галузі організацій громадянського суспільства вони становлять корисну модель для інших європейських країн. Проте все ще залишається певний простір для вдосконалення, щоб забезпечити додаткові гарантії незалежності членів (відповідно до Директиви про аудіовізуальні медіапослуги і стандартів Ради Європи), особливо у вказаних нижче сферах.

**Положення про конфлікт інтересів не доведено до кінця, і їх слід розширити, щоб гарантувати, що члени Національної ради та їхні близькі родичі (подружжя та діти, які перебувають на їх утриманні) не мають жодного прямого фінансового інтересу в ліцензії або зареєстрованій організації в медіасекторі.**

Міркування щодо забезпечення репрезентативного гендерного балансу серед членів Національної ради слід брати до уваги на кожному етапі процесу призначення — від початкового розгляду кандидатів (парламентським комітетом чи президентською комісією) до остаточного голосування парламентарями чи призначення президентом.<sup>7</sup>

**Заслужує похвали той факт, що Закон було прийнято за процедурою, яка вимагає від Президента відбирати нових членів із короткого переліку, запропонованого неурядовими медійними організаціями та спілками і перевіреного призначеною Комісією з п'яти осіб, яка організує процес подання заявок і розглядає кандидатури.**

Передбачається, що Президент видасть Указ, яким встановлюється порядок призначення цієї Комісії, і спостерігачі у сфері медіа в Україні очікуватимуть, що цей Указ гарантує, що члени Комісії не матимуть жодних політичних та галузевих інтересів. **Якщо буде включено такі положення, передбачені законом процеси висування та призначення членів Національної ради відповідатимуть стандартам ЄС та Ради Європи, хоча, як завжди, про ефективність процесу свідчитиме лише фактична незалежність членів, яких призначають.**

## Місцеві громадські аудіовізуальні медіа

Фундаментальні рекомендації, надані в Юридичному висновку, було розглянуто.

## Платформи спільного доступу до відео

**Незважаючи на відмінності у формулюваннях, ключові зобов'язання платформ спільного доступу до відео, передбачені Директивою про аудіовізуальні медіапослуги, транспоновано правильно. Проте з формулювання, наведеного у неофіційному перекладі, незрозуміло, чи застосовуються положення Директиви 2000/31/ЄС (тобто стаття 3 і статті 12–15), як це передбачено в Директиві про аудіовізуальні медіапослуги, ст. 28а.5.**

**Рекомендується внести зміни до Закону — він повинен містити вимогу, щоб платформи спільного доступу до відео обмежували іноземні медіасервіси, коли їх до цього закликає Національна рада, а не здійснювали активний моніторинг та обмежували їх самостійно.**

<sup>7</sup> Див. Рекомендацію [CM/Rec\(2013\)1](#) Комітету Міністрів щодо гендерної рівності та медіа.

## Обмеження, пов'язані зі збройною агресією

Положення діють без перегляду протягом періоду, в якому парламент визнає певну державу державою-агресором, і протягом п'яти років після того, як парламент позбавить її цього статусу. Протягом п'яти років після агресії обмеження переглядатимуться щорічно.

Крім того, слід зазначити, що обмеження свободи вираження поглядів, які містяться в розділі IX Закону, входять до відступів, дозволених ст. 10.2 та ст. 15 Європейської конвенції з прав людини<sup>8</sup> (далі — ЄКПЛ) на період, протягом якого Україна зазнає збройної агресії.

**Однак є два питання, які викликають занепокоєння.**

Стаття 126 загалом вимагає суттєвої прозорості у розкритті причини, чому особа потрапила до переліку, але допускається виняток, якщо є правові підстави не розкривати таку причину. Оскільки всі причини викладено в статті, **незрозуміло, чому взагалі повинні бути винятки, а загальні причини слід прозоро розкривати.**

Перехідні положення передбачають, що ті імена, які вже є в Переліку станом на дату набрання чинності Законом, повинні залишитися в Переліку та не потребують повторної оцінки відповідно до критеріїв у статті 126.2. **Однак, оскільки включення до Переліку становить суворе обмеження свободи вираження поглядів, слід проводити повну переоцінку кожної особи, включеної в перелік у поточний момент, навіть якщо такі особи були в існуючому Переліку протягом певного часу.**

## Покарання

Закон передбачає, що сплата штрафу призупиняється до розгляду справи судом. Стаття 30.6 Директиви про аудіовізуальні медіапослуги містить такі вимоги: «Держави-члени повинні забезпечити наявність на національному рівні ефективних механізмів оскарження. Орган оскарження, яким може бути суд, повинен бути незалежним від сторін, що беруть участь у процесі оскарження. Упродовж розгляду скарги рішення національного регуляторного органу будь-якого рівня залишається чинним, якщо не застосовано тимчасових заходів відповідно до національного права».

**Закон не узгоджується з Директивою про аудіовізуальні медіапослуги в цьому пункті, але узгодження може створити проблеми з дотриманням статті 6 ЄКПЛ. Якщо Україна має намір зберегти поточне призупинення штрафних санкцій, було б доцільно вимагати відступу від дотримання статті 30.6 Директиви про аудіовізуальні медіапослуги, враховуючи специфічну ситуацію в Україні.**

## Інші поправки

Закон України «Про державну підтримку медіа, гарантії професійної діяльності та соціальний захист журналіста»

Згідно зі змінами до закону, статус журналіста підтверджується «документом, виданим суб'єктом у сфері медіа, професійною чи творчою спілкою журналістів». Це виключає «громадянських журналістів» і блогерів/влогерів із визначення журналіста, а також позбавляє їх засобів захисту та прав, які пропонує закон. **Слід розглянути можливість розширення визначення журналіста, щоб включити самозайнятих журналістів, які (ще) не пов'язані з суб'єктом у сфері медіа чи спілкою.**

Закон України «Про всеукраїнський референдум»

Вимоги та заборони — гарний приклад регулювання виборчої комунікації. Попередній проект Закону поширив ці положення на Виборчий кодекс, але в прийнятому Законі вони відсутні. **Рекомендується поширити ці положення на все відповідне законодавство України, що стосується виборів, особливо на Виборчий кодекс.**

---

<sup>8</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, опублікована 4 листопада 1950 року



### 3. Загальні коментарі

#### Контекст

Новий Закон «Про медіа» є тривалим пріоритетом для Уряду України.

Як країна, що прагне приєднатися до Європейського Союзу, Україна повинна узгодити свої національні закони, правила та процедури, щоб ввести в дію корпус права ЄС, який міститься в *acquis communautaire* (правовій системі «надбання спільноти» ЄС), що включає Директиву про аудіовізуальні медіапослуги. Крім того, як член Ради Європи Україна також зобов'язана дотримуватися її стандартів. Комітет Міністрів і Парламентська асамблея Ради Європи розробили ряд рекомендацій і декларацій для роз'яснення, встановлення та розвитку принципів, вимог і мінімальних стандартів щодо ефективного захисту прав, закріплених у статті 10 ЄКПЛ, включно з аспектами, пов'язаними з наданням аудіовізуальних медіапослуг та їх регулюванням.

У державах-членах Ради Європи свободу вираження поглядів та свободу інформації захищено статтею 10 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) та відповідною практикою Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), які встановлюють обов'язкові норми захисту прав людини в контексті Ради Європи (РЕ). Формулювання цієї статті подібне до положень статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (МПГПП) і узгоджується з різними конституційними та правовими системами Європи.

Крім того, що реалізація свободи вираження поглядів і свободи інформації є основними правами людини, що забезпечують захист фізичних осіб, коли вони дотримуються своїх думок, отримують і розповсюджують інформацію та ідеї будь-якого виду, вона також пов'язана з належним функціонуванням плюралістичної демократії, що підтверджує низка рішень ЄСПЛ.<sup>9</sup>

Свобода вираження поглядів і свобода інформації не є абсолютними і можуть підпадати під певні обмеження та умови. Стаття 10.2 ЄКПЛ передбачає, що свобода вираження поглядів *може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду.*

Однак такі обмеження є винятковими і повинні відповідати низці вимог. ЄСПЛ використовує тест із трьох частин, щоб визначити, чи є втручання держави у свободу вираження поглядів законним: (1) втручання (що означає «формальність», «умова», «обмеження» або «штраф») передбачено законом; (2) втручання спрямоване на захист одного або кількох із таких інтересів чи цінностей: національна безпека; територіальна цілісність; громадська безпека; запобігання заворушенням або злочинам; захист здоров'я; мораль; репутація або права інших осіб; попередження розголошення інформації, отриманої конфіденційно; підтримання авторитету та неупередженості судової влади; (3) втручання необхідне в демократичному суспільстві для належного захисту одної з цих цілей відповідно до ідеї пропорційності.

Попередній ключовий закон України у сфері медіа, незважаючи на численні редакції, давно застарів. Закон охоплював лише традиційне телебачення та радіо і не створював міцної основи для ефективного регулювання медіа. До ухвалення нового закону протягом більше десяти років жодні суттєві зміни для приведення законодавства у відповідність до європейських стандартів стосовно права у сфері аудіовізуальних медіа не вносилися.

В межах Угоди про асоціацію між Україною та ЄС Україна зобов'язалася до 2019 року поступово наблизити своє законодавство до чинної версії Директиви про аудіовізуальні медіапослуги. За останнє десятиліття було кілька спроб переглянути закон відповідно до вимог Директиви про аудіовізуальні медіапослуги, зокрема у грудні 2019 року та в оновленій редакції у липні 2020 року, але жодну із законодавчих ініціатив парламент не розглянув.

---

<sup>9</sup> «Лінгенс проти Австрії» (Lingens v. Austria), заява № 9815/82, рішення від 8 липня 1986 р., і «Хендсайда проти Сполученого Королівства» (Handyside v. The United Kingdom), заява № 543/72, рішення від 7 грудня 1976 р.

Невиправдана загарбницька війна Росії (що проходила не лише на полі битви) показала, що українське законодавство не мало адекватних інструментів для протидії та боротьби з дезінформацією і пропагандою війни та було занадто застарілим, щоб адекватно вирішувати інші виклики конвергентного комунікаційного середовища.

Законопроект про медіа в редакції від липня 2022 року (який ці експерти переглядали в Юридичному висновку) відрізнявся від попередніх законодавчих спроб обсягом регулювання та розширеними повноваженнями Національної ради. Після внесення значних змін і остаточного ухвалення Верховною Радою 13 грудня 2022 року президент Володимир Зеленський підписав його та ввів у дію 29 грудня 2022 року. Його прийняття до кінця 2022 року було здійснено як один із невідкладних заходів для виконання однієї з вимог у межах надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС (як повідомила Комісія Європейському Парламенту в червні 2022 року).<sup>10</sup> Новоприйнятий закон має набути чинності 31 березня 2023 року.

## Публічна критика

Після заклику двох профспілок українських журналістів, Національної спілки журналістів України (НСЖУ) та Незалежної медіапрофспілки України (НМПУ), що назвали чимало положень Закону «Про медіа» проблемними, Міжнародна та Європейська федерації журналістів (МФЖ та ЄФЖ) оприлюднили заяву щодо нещодавно ухваленого закону про медіа і закликали український уряд «переглянути нове законодавство та розпочати широкий інклюзивний діалог із журналістськими профспілками та медіасектором» для його реформування. Заяву МФЖ-ЄФЖ було опубліковано 17 січня 2023 року. Основними питаннями, що викликали занепокоєння, були політична залежність регуляторного органу України — Національної ради з питань телебачення і радіомовлення (НРТР), а також розширення сфери регулювання на друковані та онлайн-медіа і спектру позасудових санкцій проти медіа. Зокрема, вони вказали на право «державного регулятора у сфері медіа» штрафувати медіаплощадки, позбавляти їх ліцензії та тимчасово блокувати окремі видання без рішення суду (протягом періоду до двох тижнів). Відповідно, у заяві йдеться про те, що новий закон містить «положення, які загрожують свободі преси та праву громадян на доступ до надійної, плюралістичної та незалежної інформації».<sup>11</sup>

З іншого боку, організація «Репортери без кордонів» (Reporters without Borders, RSF) привітала «довгоочікуваний новий закон про медіа». У своїй онлайн-заяві (11 січня 2023 року)<sup>12</sup> організація навела таку оцінку: «новий закон про медіа гармонізує українське законодавство з європейським і полегшує визначення того, хто є справжніми власниками медіа». За даними RSF, українські журналісти загалом позитивно сприйняли закон. Вони також зазначили, що до його остаточного ухвалення було внесено поліпшення, але підкреслили, що очікують від влади додаткових зусиль для завершення цієї реформи, щоб гарантувати повну незалежність медіарегулятора, як тільки буде знято конституційні обмеження, пов'язані з війною, що наразі триває. Зокрема, необхідно кардинально змінити процес призначення членів національного регулятора, і для цього парламенту спочатку потрібно буде внести зміни до Конституції країни. Однак це неможливо, поки діє воєнний стан, встановлений у відповідь на вторгнення Росії.

## Загальна оцінка щодо відповідності Директиві про аудіовізуальні медіапослуги та стандартам РЄ

Цей висновок не оцінює, чи було досягнуто **всіх** цілей Директиви про аудіовізуальні медіапослуги (AVMSD) у цьому законопроекті, оскільки сам закон не охоплює всі теми, що містяться в Директиві, особливо ті положення, які стосуються реклами та комерційної комунікації.

Таким чином, звіт обмежений у дослідженні тексту щодо **дотримання зобов'язань за AVMSD стосовно охоплених тем**. Тим не менш, положення закону, транспоновані з AVMSD, є суттєвим

<sup>10</sup> Повідомлення Комісії до Європейського Парламенту та Ради, Брюссель, 17.6.2022 COM(2022) 407.

<sup>11</sup> ЄФЖ, 2023 р.: ЄФЖ та МФЖ [закликають](#) український уряд реформувати закон про медіа.

<sup>12</sup> RSF, 2023 р.: RSF [вітає](#) прийняття Україною нового закону про медіа, незважаючи на війну з Росією, <https://rsf.org/en/rsf-hails-ukraine-s-adoption-new-media-law-despite-war-russia>

покращенням порівняно із законопроектом, згаданим у Юридичному висновку, і узгоджуються з AVMSD.

Це ж стосується стандартів Ради Європи.

Аспекти, що не узгоджуються, перелічено у Стислому викладі та детально обговорено в розділі нижче, який містить такі визначені проблемні питання і рекомендації щодо їх вирішення.

#### 4. Визначені проблемні питання і рекомендації

У цьому розділі міститься детальний огляд нового закону, а також **рекомендації, якщо це необхідно**. Зокрема, у ньому йдеться про такі ключові питання: визначення, юрисдикція та сфера застосування, у тому числі щодо друкованих та онлайн-медіа; ліцензування/реєстрація; незалежність регуляторного органу; співрегулювання; місцеве суспільне мовлення; європейське та незалежне виробництво; платформи спільного доступу до відео; медіаграмотність, а також зобов'язання та обмеження щодо вмісту, включно з тими, що пов'язані з війною.

##### Визначення

Держави-члени ЄС повинні забезпечити виконання всіх зобов'язань, викладених у Директиві. Будь-які відмінності повинні включати мінімуми, встановлені в Директиві, і відповідати її цілям.

У прийнятій версії закону було виправлено відхилення, виявлені в попередніх чорнових версіях, і більше немає жодних невідповідностей, на які варто звернути увагу. Наприклад, визначення програм у ст. 1.1.42 більше не містить рекламних елементів. Його також було сформульовано таким чином, щоб дозволити включення пісень та інструментальних творів «для цілей аудіальних медіа».

Визначення платформ спільного доступу до відео було змінено таким чином, що тепер воно містить ключові елементи з визначення в Директиві про аудіовізуальні медіапослуги, тобто «невід'ємну функціональність» і «основне призначення /.../ з інформаційною, розважальною чи навчальною метою».

##### Юрисдикція

Підстави для претензії на юрисдикцію над ненаціональними медіасервісами було змінено. Положення про реєстрацію іноземних аудіовізуальних сервісів більше не застосовуються до сервісів під юрисдикцією держав-членів ЄС і, отже, не порушують принцип країни походження за Директивою про аудіовізуальні медіапослуги.

Рекомендацію в попередньому Юридичному висновку щодо спорів про юрисдикцію над сервісами, відмінними від ТБ, відео на вимогу або платформ спільного доступу до відео, було реалізовано шляхом додавання посилань на договори, відмінні від Європейської конвенції про транскордонне телебачення (ЄКТТ).<sup>13</sup> У Юридичному висновку було зазначено, що розв'язання спорів щодо юрисдикції над сервісами, відмінними від лінійних і нелінійних АВМС, не може бути досягнуто за допомогою процедур і засобів, визначених ЄКТТ і AVMSD.

Що стосується відступу від свободи прийому програм, що транслюються через іноземні аудіовізуальні медіасервіси (тобто радіо, телебачення, відео на вимогу та платформи спільного доступу до відео), прийнятий закон також посилається на «Європейську конвенцію про транскордонне телебачення, інші міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та цей Закон». Це передбачає ширші підстави, ніж ті, які на той момент пропонував законопроект. Для сервісів мовлення (як радіо, так і телебачення), що походять із держав-членів ЄС, підстави для відступу, детально визначені в статті 4.6, відповідають принципам, встановленим Директивою про аудіовізуальні медіапослуги.

---

<sup>13</sup> Європейська конвенція про транскордонне телебачення (ETS № 132) та Протокол про перегляд Конвенції (ETS № 171), ратифіковані Україною 26 березня 2009 року, що набувають чинності 1 липня 2009 року.

## Сфера застосування

У той час як попередній закон («Про телебачення і радіомовлення») охоплював лише лінійне телебачення та радіо, прийнятий Закон «Про медіа» розширює сферу дії на кілька інших сервісів і провайдерів — як тих, що підпадають під дію Директиви про аудіовізуальні медіапослуги, так і інших, особливо друкованих та онлайн-медіа.

**Це незвично, але не заборонено Директивою про аудіовізуальні медіапослуги та стандартами ЄС, особливо через той факт, що спеціальні правила щодо онлайн- та друкованих медіа обмежено періодом збройної агресії та періодом до п'яти років після нього.**

Також законодавець вирішив включити радіомовлення (лінійне та нелінійне) до визначення аудіовізуальних сервісів. Це може здатися незвичним, але визначення телевізійного мовлення та аудіовізуальних медіасервісів на замовлення (зараз) містять елементи, передбачені Директивою про аудіовізуальні медіапослуги, і тому ми можемо зробити висновок, що вони узгоджуються з цією Директивою (див. 4.1 *Визначення*).

Дія закону поширюється на такі суб'єкти:

1. Провайдери аудіовізуальних лінійних сервісів:
  - Радіомовлення
  - Телевізійне мовлення (лінійні АВМС, як передбачено Директивою про аудіовізуальні медіапослуги)
2. Провайдери нелінійних аудіовізуальних сервісів:
  - Аудіальний медіасервіс на замовлення;
  - Аудіовізуальний медіасервіс на замовлення (нелінійний АВМС, як передбачено Директивою про аудіовізуальні медіапослуги)
3. Особливі типи суб'єктів:
  - Національна суспільна телерадіокомпанія України
  - аудіовізуальні медіасервіси іномовлення
  - місцеві публічні АВМС та АВМС громад
  - Телеканал «Рада» або його наступник (парламентське мовлення)
4. Провайдери неаудіовізуальних послуг:
  - Друковані медіа
  - Онлайн-медіа
5. Постачальники послуг, які не є медіа, але надають аудиторії АВМС:
  - Провайдери аудіовізуальних сервісів (ПАВС)
  - Постачальники електронних комунікаційних послуг для потреб мовлення з використанням радіочастотного спектра (наприклад, провайдери DVB-T2)
6. Провайдери платформ спільного доступу до відео (ПСДВ, як передбачено Директивою про аудіовізуальні медіапослуги)

**Слабкою стороною нормативної бази, яка встановлює матеріальну сферу дії, є те, що вона залежить від стандартів, які все ще має бути визначено в межах передбаченого співрегулювання.** Наприклад, стаття 2.11 визначає, що «при вирішенні питання, чи є особа, яка поширює інформацію з використанням мережі Інтернет, суб'єктом у сфері онлайн-медіа,<sup>14</sup> Національна рада застосовує критерії, встановлені органом спільного регулювання».

---

<sup>14</sup> І таким чином до неї застосовується регулювання.

## Зобов'язання щодо вмісту

Сфери, яким приділяють особливу увагу, включають мову ворожнечі, захист неповнолітніх, аудіовізуальні твори та право на відповідь.

### Мова ворожнечі та висловлювання, що підбурюють до дискримінації

Рекомендацію у Висновку вилучити посилання на російський «нацистський» тоталітарний режим у ст. 36.1.(12) було виконано.

**Однак існують проблеми з узгодженістю Закону з Директивою про аудіовізуальні медіапослуги стосовно мови ворожнечі.**

Ст. 36.1 (2) забороняє висловлювання, що розпалюють ненависть, ворожнечу чи жорстокість до окремих осіб чи груп осіб за національною, расовою чи релігійною ознакою. У чинному Кримінальному кодексі України це єдині захищені ознаки злочину на ґрунті ненависті. **Хоча до Кримінального кодексу слід внести поправки, щоб розширити захищені ознаки, перед цим потрібно змінити закон про медіа, щоб він, як мінімум, відповідав вимогам Директиви про аудіовізуальні медіапослуги щодо мови ворожнечі в аудіовізуальних медіасервісах.**

Стаття 6.1(а) Директиви про аудіовізуальні медіапослуги забороняє підбурювання до насильства або ненависті, спрямованих проти груп осіб або членів груп, які ґрунтуються на будь-яких підставах, зазначених у статті 21 Хартії Європейського Союзу про основні права. Стаття 21 Хартії забороняє будь-яку дискримінацію за будь-якою ознакою, зокрема такою, як стать, раса, колір шкіри, етнічне або соціальне походження, генетичні характеристики, мова, релігія або переконання, політичні або будь-які інші погляди, приналежність до національної меншини, майновий стан, народження, непрацездатність, вік або сексуальна орієнтація.

Ст. 36.1 (3) забороняє висловлювання, що підбурюють до дискримінації чи утисків на основі етнічного та соціального походження, громадянства, раси, релігії та вірувань, віку, статі, сексуальної орієнтації, гендерної ідентичності, інвалідності або за іншою ознакою **Ці ж підстави слід включити до ст. 36.1.(2).**

**Як рекомендовано в Юридичному висновку, існують різні покарання за порушення ст. 36.1(2) і ст. 36.1(3), причому суворіші покарання передбачено за підбурювання до ненависті.**

### Захист неповнолітніх

До статті 42 «Захист дітей» внесено зміни відповідно до рекомендацій у Юридичному висновку, а саме:

- Програми, які підходять лише для вікових категорій 16+ і 18+, розділено з різними часовими обмеженнями.
- У ст. 42.10 вказано, що ідентифікація дитини без згоди батьків може здійснюватися лише у виняткових випадках.

Стаття тепер узгоджується з Директивою про аудіовізуальні медіапослуги і стандартами РЄ щодо аудіовізуальних медіасервісів.

**Єдиним незначним неврегульованим аспектом є те, що обмеження трансляції фільмів 16+ набувають чинності лише через рік після прийняття Закону, що видається занадто тривалим періодом. Технічно це не відповідає статті 7.2 ЄКТТ.<sup>15</sup>**

---

<sup>15</sup> Усі елементи програмних послуг, які можуть завдати шкоди фізичному, психічному чи моральному розвитку дітей та підлітків, не повинні транслюватись, якщо під час трансляції та прийому вони мають змогу їх дивитися.

Окрім того, слід зазначити, що, застосовуючи положення до зареєстрованих онлайн-медіа, Україна використовує вищий стандарт щодо шкоди в інтернеті, ніж той, що діє в інших країнах РЄ та, безумовно, у країнах ЄС. Буде цікаво спостерігати, як це контролюється і як саме забезпечується виконання стандартів.

## Аудіовізуальні твори

Незважаючи на найбільш поширену в ЄС практику, згідно з якою частка європейських аудіовізуальних творів визначається на річній, а не тижневій основі, Україна обрала тижневу квоту. Як пояснили розробники закону, це особливо важливо в поточному контексті для забезпечення належного обсягу українського контенту.

Порівняно з попередньою версією, законодавець вніс кілька важливих удосконалень. Встановлену квоту європейських аудіовізуальних творів у ст. 39 зменшено до мінімум 50% (раніше — 55%) «загального тижневого обсягу мовлення, який визначається без врахування новин, трансляцій спортивних заходів та спортивних змагань, реклами, телепродажу». Однак, враховуючи щотижневу основу, це все ще жорсткіші вимоги, ніж ті, які містить Директива про аудіовізуальні медіапослуги.

Також у визначенні незалежних виробників було змінено критерії визначення. Обмеження до 90% обсягу контенту, що поставляється протягом трьох років, зменшено до 50%, що гарантує більшу незалежність виробників, ніж попереднє рішення.

## Право на відповідь

Незважаючи на те, що положення, які стосуються права на відповідь, у законі викладено дуже детально (ст. 43), вони не суперечать вимогам Директиви про аудіовізуальні медіапослуги і не порушують стандарти Ради Європи.

## Медіаграмотність

Визначення медіаграмотності в статті 1 Закону «Про медіа» зводиться до того, що це «навички та знання, які надають користувачам можливість ефективно і безпечно користуватися медіасервісами».

Відповідальність за формування та реалізацію державної політики у сфері медіаграмотності покладено «на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в інформаційній сфері» (тобто Уряд).

На практичному рівні відповідальність покладено на Національну раду, яка повинна самостійно або у співпраці з урядом, місцевими громадами, освітніми установами та державними органами розробляти та впроваджувати проекти, виставки, друковані та електронні публікації, вебсайти, аудіовізуальні продукти, ігри та інші заходи з метою підвищення медіаграмотності. Положення, яке передбачає, що План реалізації Стратегії Національної ради містить «основні завдання Національної ради у сфері медіаграмотності» (стаття 9), дає достатні підстави Національній раді розробити детальніший план заходів та відповідним чином їх реалізувати, щоб Україна могла звітувати перед Європейською комісією про досягнуті цілі з просування та розвитку навичок медіаграмотності відповідно до положень статті 33а Директиви про аудіовізуальні медіапослуги, а також керівних документів Ради Європи.

Обов'язок запроваджувати ефективні інструменти медіаграмотності також покладено на платформи спільного доступу до відео, що відповідає статті 28b Директиви про аудіовізуальні медіапослуги.

## Співрегулювання

### Стаття 92. Зміст, предмет і мета спільного регулювання

Обсяг «співрегулювання», визначений у Законі, суттєво відрізняється від передбаченого в Директиві про аудіовізуальні медіапослуги. Насправді, можливо, було б краще називати його «спільним регулюванням», як впливає з формулювання в оригінальній україномовній версії закону.



«Співрегулювання» тут означає створення різними медіа Кодексів спільно з Національною радою для розширеного пояснення певних положень Закону. В такому разі або Національна рада, або окремі медіаорганізації можуть передавати скарги чи питання щодо тлумачення на розгляд *експертної комісії*, яка розгляне проблему у світлі відповідного Кодексу. Приймаючи свої рішення, Національна рада врахує будь-які рекомендації експертів.

Закон розширює теми, які має охоплювати співрегулювання. Зокрема, це європейські твори, платформи спільного доступу до відео та розповсюдження реклами.

Стаття 93. Створення органів спільного регулювання

**Пропозиції щодо спільного (спів)регулювання платформ спільного доступу до відео передбачають розгляд питань, які не входять до сфери відповідальності платформ спільного доступу до відео, а саме (2), (4), (6) та (7) ст. 92.2. Їх слід видалити.**

Стаття 93.3(3) вимагає, щоб кандидати на посаду в органах спільного регулювання здійснювали діяльність у сфері медіа щонайменше три роки. Якщо йдеться про платформи спільного доступу до відео, це положення може виключити всіх нових провайдерів. **Ефективніше було б заохочувати будь-якого нового учасника ринку увійти до робочої групи, тому слід розглянути можливість скасування цієї вимоги про три роки досвіду для нових платформ, особливо якщо ПСДВ виходить на український ринок.**

Ліцензування/реєстрація

Закон «Про медіа» вимагає отримання ліцензій на наземні послуги, тобто радіо- та телемовлення, а також послуги операторів, що використовують радіочастотний спектр (наприклад, провайдери DVB-T2). Ліцензії видаються на конкурсних (конкурентних) засадах на 10 років і їх може бути поновлено.

Для всіх інших аудіовізуальних медіа, які не використовують радіочастотний спектр, провайдерів (операторів) аудіовізуальних сервісів і платформ спільного доступу до відео необхідна реєстрація. Це стосується суб'єктів, зареєстрованих в Україні, або суб'єктів, які підпадають під критерії юрисдикції за ст. 2.9–12 (наприклад, редакційні рішення, використання радіочастот, супутникових можливостей чи каналів зв'язку, відсоток персоналу, розповсюдження контенту тощо).

Друковані та онлайн-медіа можуть реєструватися на добровільній основі. Стимул для цього міститься в положенні ст. 63.4, згідно з яким «органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають право надавати державні гранти та інші види державної підтримки виключно зареєстрованим медіа, а також замовляти в них роботи та послуги».

Також в обов'язковому порядку мають бути зареєстрованими друковані медіа, орієнтовані на територію України/аудиторію з країни, яку за рішенням парламенту визнано країною-агресором. Критерії для встановлення цільової спрямованості визначено в статті 2.13 (тобто місцезнаходження користувачів, реклама, мова, основна аудиторія, політика, доменні імена). Це правило застосовується протягом строку дії такого указу та наступних п'яти років після його скасування.

У частинах країни зі статусом територій з особливим режимом мовлення (за визначенням Національної ради) ліцензії на тимчасове мовлення строком на один рік можуть видаватися на позаконкурсних засадах, якщо не введено воєнний чи надзвичайний стан.

Як зазначалося вище (у розділі 4.2 *Юрисдикція*), попередні (проектні) правила ретрансляції передбачали фактичне ліцензування іноземних аудіовізуальних медіасервісів, у тому числі з ЄС. Це суперечило статті 3 Директиви про аудіовізуальні медіапослуги (що передбачає спеціальні процедури, які застосовуються у випадках, коли держава-член бажає вжити заходів проти провайдера аудіовізуальних медіасервісів під юрисдикцією іншої держави-члена) і нормам ЄКТТ, але рішення, запропоноване новим законом (ст. 66), суттєво поліпшує ситуацію та не несе в собі ризику порушення принципу країни походження, який є одним із наріжних каменів нормативної системи ЄС у сфері аудіовізуальних послуг.

**У новому законі український законодавець усунув основні недоліки та знайшов спосіб забезпечити ефективне регулювання ретрансляції іноземних сервісів, не порушуючи принцип країни**

**походження ЄС (ст. 66). Проте для повної оцінки наслідків слід взяти до уваги Закон України «Про систему іномовлення України».**

Підставами для відмови в реєстрації та анулювання реєстрації іноземного лінійного медіа (ст. 67) тепер є, зокрема, порушення ЄКТТ. Це рішення не суперечить ЄКТТ, згідно з якою держави зобов'язані гарантувати свободу прийому та не повинні обмежувати ретрансляцію на своїх територіях будь-яких програм, що походять від сторін Конвенції, які відповідають умовам Конвенції.

## Національна рада

Суттєво допрацьовано процедуру та підстави для призначення членів Національної ради як парламентом, так і президентом. Проте все ще залишається певний простір для вдосконалення, щоб забезпечити додаткові гарантії незалежності членів, особливо у вказаних нижче сферах.

### Стаття 74. Вимоги до членів Національної ради

Ст. 74.2.(6) містить обмеження щодо осіб, які можуть бути членами Національної ради, через конфлікт інтересів із регульованим сектором. Вона містить заборону на членство для особи, яка «є кінцевим бенефіціарним власником, ключовим учасником чи власником істотної участі ліцензіатів або реєстрантів відповідно до цього Закону, а також ліцензіатів або реєстрантів у сфері електронних комунікацій». Якщо брати до уваги європейські стандарти, ці вимоги не заходять достатньо далеко.<sup>16</sup> **Щоб уникнути конфлікту інтересів, члени Національної ради не повинні мати жодних інтересів у медіакомпанії (а не лише істотного інтересу) чи пов'язаних компаніях (таких як компанії із закупівлі засобів реклами, рекламні агентства або постачальники інфраструктури). Крім того, їхні близькі родичі (подружжя та діти) також не повинні мати таких інтересів.**

У статті 74.3 (третьому абзаці) йдеться про таке: «Член Національної ради зобов'язаний упродовж одного місяця з дня призначення на посаду вийти зі складу наглядових або управлінських органів юридичних осіб, що є ліцензіатами та реєстрантами відповідно до цього Закону, а також юридичних осіб, що мають ліцензію або зареєстровані як постачальники електронних комунікаційних мереж та/або послуг, та звільнитися з будь-яких інших посад». **Це не включає вимогу відмовитися від будь-яких фінансових чи інших інтересів у таких юридичних особах, але рекомендується додати таку вимогу.**

У статті 74.4 йдеться про таке: «Член Національної ради не може мати представницького мандата та бути членом політичної партії». **Цю статтю рекомендується дещо змінити, зробивши формулювання чіткішим: «Член Національної ради не може мати представницького мандата або бути членом політичної партії».** Зі статті чітко зрозуміло, що члени повинні зупинити або припинити членство в партії, тому це може бути помилка друку чи перекладу.

### Стаття 75. Засади відбору і призначення членів Національної ради

**Ця стаття повинна включати бажаність забезпечення репрезентативного гендерного балансу серед членів у якості принципу.**

### Стаття 76. Призначення членів Національної ради Верховною Радою України

**Стаття 76.7. Гендерний баланс також повинен враховуватися Комітетом під час підготовки оцінки кандидатів для розгляду Парламентом.**

У третьому абзаці статті 76.8 зазначено: «Голосування у Верховній Раді України щодо призначення на вакантні посади членів Національної ради відбувається відкрито, по кожній кандидатурі у

---

<sup>16</sup> Див. Рекомендацію Rec 2000(23) Комітету Міністрів «Про незалежність і функції регульованих органів у секторі мовлення», де йдеться про таке: «Правові норми, що регламентують діяльність регульованих органів у секторі мовлення, зокрема їхній склад, є визначальним елементом незалежності цих органів. Отже, вони повинні бути сформульовані таким чином, щоб захистити ці органи від будь-якого втручання, зокрема з боку політичних сил або економічних груп. /.../ Для цього слід визначити конкретні правові норми, що стосуються заборони сумісництва, з метою уникнути того /.../ щоб члени регульованих органів виконували якісь функції або мали частку в підприємствах або інших організаціях сектора ЗМІ чи суміжних секторах, що може призвести до зіткнення інтересів на підставі їх членства в регульованому органі».



послідовності, визначеній попереднім рейтинговим голосуванням», але немає положення про попереднє рейтингове голосування (у попередньому проєкті закону воно було, але його не було перенесено в остаточну версію). Тому цей абзац слід або видалити, або відновити введення у процес первинного рейтингового голосування.

Стаття 76.9 також стосується **попереднього рейтингового голосування**, і це поняття слід або видалити, або відновити його введення у процес.

Стаття 76.9 стосується врахування гендерного складу Національної ради, якщо кандидати набрали однакову кількість голосів. **Гендерний баланс також має бути розглянуто достатньо задовго до цього та враховано під час голосування в першу чергу.**

#### Стаття 77. Порядок призначення членів Національної ради Президентом України

Зрозуміло, що будь-які обмеження конституційних повноважень Президента призначати чотирьох членів Національної ради будуть спірними та можуть зустріти протидію в парламенті. Крім того, не допускається внесення жодних змін до Конституції України під час воєнного стану, який триває зараз. Тому заслуговує похвали той факт, що Закон було прийнято за процедурою, яка вимагає від Президента відбирати нових членів із короткого переліку, запропонованого неурядовими медійними організаціями та спілками і перевіреного призначеною Комісією з п'яти осіб, яка організовує процес подання заявок і розглядає кандидатури.

Передбачається, що Президент видасть Указ, яким встановлюється порядок призначення цієї Комісії, і спостерігачі у сфері медіа в Україні очікуватимуть, що цей Указ гарантує, що члени Комісії не матимуть жодних політичних та галузевих інтересів. **Якщо буде включено такі положення, передбачені законом процеси висування та призначення членів Національної ради відповідатимуть стандартам ЄС та Ради Європи, хоча, як завжди, про ефективність процесу свідчитиме лише фактична незалежність членів, яких призначають.**

Зазначається, що і Комісія, і президент враховують гендерний склад Ради, що є позитивним фактом.

#### Стаття 80. Дострокове припинення повноважень члена Національної ради

Підстави для дострокового припинення повноважень відповідають європейським нормативним стандартам. Однак таке припинення може відбутися лише за певних обставин за рішенням суду. Відповідно до підпунктів 3, 5, 7 і 8, рішення про припинення повноважень приймає суд (за заявою голови або 3 членів Національної ради). Підставами для нього є:

- порушення вимог щодо призначення, передбачених статтею 74;
- неможливість виконувати обов'язки за станом здоров'я;
- неучасть без поважної причини у засіданнях принаймні 3 місяці; або
- неподання декларації про контакти відповідно до вимог Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)».

У цьому процесі є і плюси, і мінуси, оскільки Суду може знадобитися певний час, щоб розглянути заяву Національної ради про відкликання члена — і процес призначення нового члена на заміну буде призупинено — але це елемент системи стримувань і противаг.

Альтернативний метод, згідно з яким строк повноважень члена може бути припинено раніше Національною радою, спростить довільне звільнення членів.

У будь-якому разі є можливість оскарження до суду. Таким чином, у кінцевому підсумку процес ухвалення рішення судом (за заявою голови чи 3 членів Національної ради) є прийнятним.

#### **Стаття 86. Засідання Національної ради**

Кворум для засідань залишається на рівні 6 членів, що є високим показником для загальної кількості, яка становить 8 членів. **У минулому це спричиняло процедурні проблеми. Це практичне питання, яке, зрештою, має вирішувати парламент, оскільки його точно не охоплюють стандарти ЄС чи РЄ.**

### Місцеві громадські аудіовізуальні медіа

Фундаментальні рекомендації, надані у Висновку, було розглянуто. Зокрема, це:

- Запровадження порядку (стаття 31.3) призначення членів Наглядової ради, обраних депутатськими фракціями, якщо кількість депутатських фракцій перевищує кількість вакансій. Окрім того, кількість членів було зменшено до 9 (з 13), що є більш обґрунтованою кількістю.

- Прийняття рекомендації про розподіл строків повноважень членів Наглядової ради. Стаття 31.12 передбачає, що строк повноважень членів, які представляють депутатські фракції, складає 3 роки, а членів від творчих спілок журналістів та громадських об'єднань — 4 роки.

Однак є ще дві додаткові відносно незначні рекомендації:

Стаття 31.4 дозволяє членам Наглядової ради залишатися на посаді після закінчення строку їх повноважень до призначення нового члена на строк до одного року. Це фактично подовжує строк повноважень до 4–5 років і усуває будь-яке відчуття терміновості, що могло б забезпечити своєчасне призначення нових членів Наглядової ради. **Рекомендується скоротити тривалість можливого подовження повноважень до 3 або максимум 6 місяців.**

**Статтю 31.11 можна вилучити, оскільки її замінює стаття 31.12** (31.11 призначає членів на 4 роки, тоді як 31.12 розрізняє тривалість повноважень членів, які представляють різні групи інтересів).

### Платформи спільного доступу до відео

Незважаючи на відмінності у формулюваннях, ключові зобов'язання платформ спільного доступу до відео (ПСДВ), передбачені Директивою про аудіовізуальні медіапослуги, транспоновано правильно. Проте з формулювання, наведеного у неофіційному перекладі, незрозуміло, чи застосовуються положення Директиви щодо електронної комерції 2000/31/ЄС (тобто стаття 3 і статті 12–15), як це передбачено в Директиві про аудіовізуальні медіапослуги, ст. 28а.5.

Зокрема, провайдерів платформ спільного доступу до відео, які вважаються заснованими в Україні (якщо вони мають материнську компанію чи дочірню компанію, засновану на території України, або коли вони належать до групи, а інше підприємство цієї групи засновано на території України), має бути звільнено від відповідальності за зберігання або передачу інформації третіх осіб. Також не слід очікувати, що вони здійснюватимуть моніторинг інформації, яку вони передають/зберігають, або активний пошук фактів/обставин, що вказують на незаконну діяльність.

Тим не менш, ст. 124.5 вимагає від платформ спільного доступу до відео обмежувати доступ до іноземних лінійних медіасервісів від держави-агресора або пов'язаних із нею. Також у ній ідеться про те, що Національна рада може подавати запити на обмеження доступу. Оскільки платформи спільного доступу до відео не здійснюють редакційний контроль над медіа, які вони публікують, усе, що від них можна обґрунтовано очікувати, — це вжиття заходів для обмеження доступу або видалення такого матеріалу після отримання ними відповідного повідомлення.

**Тому рекомендується внести зміни до Закону «Про медіа» — він повинен містити вимогу, щоб платформи спільного доступу до відео обмежували іноземні медіасервіси, коли їх до цього закликає Рада, а не здійснювали активний моніторинг та обмежували їх самостійно.**

### Обмеження, пов'язані зі збройною агресією

Стаття 118. Дія положень цього розділу в часі

Положення діють без перегляду протягом періоду, в якому парламент визнає певну державу державою-агресором, і протягом п'яти років після того, як парламент скасує цей статус. Протягом п'яти років після агресії обмеження переглядатимуться щорічно. Немає сумніву, що ці обмеження

**становлять суворе обмеження свободи вираження поглядів. Питання полягає в тому, чи вони пропорційні обставинам.**

Під час засідання з Робочою групою для обговорення запропонованих поправок до законопроекту перед ухваленням Закону в парламенті Генеральний директор з прав людини та верховенства права Ради Європи висловив занепокоєння щодо порушень права на свободу вираження поглядів. Він підкреслив, що те, що може бути виправданим згідно із законодавством про права людини в надзвичайних ситуаціях, включно з війною, може вважатися непропорційним у довгостроковій перспективі.

Стаття 10 ЄКПЛ передбачає право на свободу вираження поглядів. Однак воно не є абсолютним правом і може підлягати обмеженням в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності чи громадської безпеки або для запобігання заворушенням чи злочинам<sup>17</sup>. Окрім того, стаття 15 ЄКПЛ допускає відступ від прав за Конвенцією під час війни.<sup>18</sup>

На думку експертів, обмеження свободи вираження поглядів, які містяться в розділі IX Закону, могли б входити до відступів, дозволених ст. 10.2 та ст. 15 ЄКПЛ на період, протягом якого Україна зазнає збройної агресії.

Закон також передбачає, що обмеження діють протягом наступних 5 років після припинення агресії, із щорічним переглядом. Розглядаючи пропорційність збереження обмежень після припинення збройної агресії, **Парламент повинен буде уважно стежити за ймовірністю загроз національній безпеці, територіальній цілісності чи громадській безпеці, або тією мірою, до якої обмеження впливають на запобігання заворушенням чи злочинам. Тоді може знадобитися ретельніше продуманий підхід, а не поверхневі заборони, і в цьому разі Національній раді може бути потрібно більше повноважень для оцінки ризиків у кожному конкретному випадку. Однак це може бути необхідним у майбутньому для забезпечення сумісності зі стандартами ЄКПЛ.**

#### Стаття 124. Інші обмеження щодо діяльності суб'єктів у сфері медіа під час збройної агресії

Ст. 124.5 вимагає від платформ спільного доступу до відео обмежувати доступ до програм іноземних лінійних медіа із держави-агресора або пов'язаних із нею. **Також у ній ідеться про те, що Національна рада може подавати запити на обмеження доступу. Це незрозуміло. Оскільки платформи спільного доступу до відео не здійснюють редакційний контроль над медіа, які вони публікують, усе, що від них можна обґрунтовано очікувати, — це вжиття заходів для обмеження доступу або видалення такого матеріалу після отримання ними відповідного повідомлення.**

#### Стаття 126. Перелік осіб, які створюють загрозу національній безпеці

Ця стаття є суттєвим покращенням попередньої версії, яку було проаналізовано у початковому Висновку, — насамперед тому, що вона не надає Національній раді повноважень вирішувати, хто має увійти до переліку (що не повинно бути обов'язком органу регулювання у сфері медіа). Вона також виключає з переліку осіб, які могли бути обвинуваченими або підозрюваними у вчиненні кримінального правопорушення, але яких не було засуджено. Однак є два аспекти, які викликають занепокоєння:

Стаття 126 загалом вимагає суттєвої прозорості у розкритті причини, чому особа потрапила до переліку, але допускається виняток, якщо є правові підстави не розкривати таку причину. **Оскільки всі причини викладено в статті, незрозуміло, чому взагалі повинні бути винятки. Хоча повні обставини конкретного випадку не слід розкривати з міркувань безпеки, загальні причини слід розкривати прозоро.**

<sup>17</sup> Стаття 10.2 ЄКПЛ

<sup>18</sup> Відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації

1. Під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, будь-яка Висока Договірна Сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією, виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом.

Перехідні положення передбачають, що ті імена, які вже є в Переліку станом на дату набрання чинності Законом, повинні залишитися в Переліку та не потребують повторної оцінки відповідно до критеріїв у статті 126.2. **Оскільки включення до Переліку становить суворе обмеження свободи вираження поглядів, слід проводити повну переоцінку кожної особи, включеної в перелік у поточний момент, навіть якщо такі особи були в існуючому Переліку протягом певного часу.**

## Інші положення

Є декілька додаткових положень, на які автори цього висновку хотіли б звернути увагу.

### Стаття 101. Штраф

Стаття 101 передбачає, що сплата штрафу призупиняється до розгляду справи судом. Стаття 30.6 Директиви про аудіовізуальні медіапослуги передбачає, що «Упродовж розгляду скарги рішення національного регуляторного органу будь-якого рівня залишається чинним, якщо не застосовано тимчасових заходів відповідно до національного права».

При цьому, відповідно до наявних відомостей, загальна практика в межах законодавства України полягає в тому, що сплата штрафів призупиняється, доки скарги не буде вичерпано (або через 20 днів після винесення рішення, якщо скаргу не подають). Однак Європейська комісія внесла цю поправку до Директиви про аудіовізуальні медіапослуги спеціально для вирішення ситуацій, коли компанії, до яких застосовується регулювання, зловживають перевагами системи та в деяких випадках роками уникають сплати штрафів.

Тим не менш, слід звернути увагу на Висновок Венеційської комісії/ГД з прав людини та верховенства права № 1008 / 2020 від 22 березня 2021 року<sup>19</sup>. Цей Висновок посилався на статтю 6 Європейської конвенції з прав людини: «Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру [...]».

У Висновку розглядалася дія нового Закону «Про електронні комунікації» в Республіці Грузія, який передбачав, що певні рішення регуляторного органу Грузії повинні набирати чинності негайно, а не призупинятися до оскарження.

У Висновку було зазначено, що судова система Грузії працювала дуже повільно через велику кількість накопичених і нерозглянутих справ. У ньому вказано таке: «Держави-члени зобов'язані організувати свої судові системи таким чином, щоб їхні суди могли гарантувати кожному право на остаточне рішення щодо спорів, які стосуються цивільних прав та обов'язків, протягом розумного строку».<sup>20</sup>

Як наслідок, у Висновку було рекомендовано скасувати цю поправку та повернутися до загального принципу національного адміністративно-процесуального законодавства, відповідно до якого оскарження призупиняють дію рішень, прийнятих грузинським регулятором.

Іноді розгляд скарги в українському суді може тривати більше року, і зрозуміло, що якщо суд скасовує сплачений штраф, отримати відшкодування від держави може бути надзвичайно складно. Це означає, що призупинення сплати штрафів до розгляду скарги має сенс в українському контексті. Проте нова система співрегулювання, щойно її буде запроваджено, має суттєво знизити ризик того, що суд скасує рішення Національної ради.

**У підсумку, Закон не узгоджується з Директивою про аудіовізуальні медіапослуги в цьому пункті, але узгодження може створити проблеми з дотриманням статті 6 ЄКПЛ. Якщо Україна має намір зберегти поточне призупинення штрафних санкцій, було б доцільно вимагати відступу від**

<sup>19</sup> Висновок Венеційської комісії/ГД з прав людини та верховенства права № 1008 / 2020 від 22 березня 2021 р.

<sup>20</sup> ЄСПЛ, «„Комінгерсол С. А.“ проти Португалії» (ЄСтHR Comingersoll S.A. v. Portugal) [ВП], № 35382/97, § 24, 6 квітня 2000 р.; ЄСПЛ, «Греко-католицька парафія Лупені та інші проти Румунії» (Lupeni Greek Catholic Parish and Others v. Romania) [ВП], № 76943/11, § 142, 29 листопада 2016 р.

**дотримання статті 30.6 Директиви про аудіовізуальні медіапослуги, враховуючи специфічну ситуацію в Україні.**

#### Стаття 110. Відповідальність

У цій статті йдеться про відповідальність суб'єктів у сфері аудіовізуальних медіа. Позитивним аспектом є інше трактування мови ворожнечі (ст. 36.1.(2)), грубого правопорушення та дискримінації/переслідування (ст. 36.1.(3)), тяжкого правопорушення, як це було рекомендовано раніше в початковому Висновку (вересень 2022 р.).

#### Внесення змін до інших законів

Змінами до Закону України «Про державну підтримку медіа, гарантії професійної діяльності та соціальний захист журналіста» у новій редакції визначено, що статус журналіста підтверджується «документом, виданим суб'єктом у сфері медіа, професійною чи творчою спілкою журналістів». Це виключає «громадянських журналістів» і блогерів/влогерів із визначення журналіста, а також позбавляє їх засобів захисту та прав, які пропонує закон.

**Слід розглянути можливість розширення визначення журналіста, щоб включити самозайнятих журналістів, які (ще) не пов'язані з суб'єктом у сфері медіа чи спілкою.**

Поправки до Закону України «Про всеукраїнський референдум»: Вимоги та заборони — гарний приклад регулювання виборчої комунікації. Попередній проєкт Закону поширив ці положення на Виборчий кодекс, але в прийнятому Законі вони відсутні.

**Рекомендується поширити ці положення на все відповідне законодавство України, що стосується виборів, особливо на Виборчий кодекс.**

## 5. Стандарти

Аналіз надається у світлі таких нормотворчих документів Ради Європи:

- Рекомендація CM/Rec(2022)16[1] Комітету Міністрів державам-членам щодо боротьби з мовою ворожнечі;
- Рекомендація CM/Rec(2022)11 Комітету Міністрів державам-членам щодо принципів управління медіа та комунікацією;
- Рекомендація 2168(2020) Парламентської асамблеї Ради Європи «Загрози свободі медіа та безпеки журналістів в Європі»;
- Рекомендація CM/Rec(2018)2 Комітету Міністрів державам-членам
- про ролі та обов'язки інтернет-посередників;
- Додаток до Рекомендації CM/Rec (2018)2. Керівні принципи для держав стосовно дій, що мають бути вжиті щодо інтернет-посередників, з належним врахуванням їх ролей і обов'язків;
- Рекомендація CM/Rec(2018)1 Комітету Міністрів державам-членам щодо плюралізму медіа та прозорості медіавласності;
- Рекомендація 2111(2017) Парламентської асамблеї щодо політичного впливу на незалежні медіа та журналістів;
- Резолюція 2179(2017) Парламентської асамблеї щодо політичного впливу на незалежні медіа та журналістів;
- Рекомендація CM/Rec(2016)5 Комітету Міністрів державам-членам щодо інтернет-свободи;
- Рекомендація CM/Rec(2016)4 Комітету Міністрів державам-членам щодо захисту журналістики й безпеки журналістів та інших медіаучасників; ▪ Рекомендація CM/Rec(2015)6 Комітету Міністрів державам-членам щодо вільного транскордонного потоку інформації в Інтернеті;
- Рекомендація 2075(2015) Парламентської асамблеї щодо медіавідповідальності та етики в мінливому медіасередовищі;
- Резолюція 2066(2015) Парламентської асамблеї щодо медіавідповідальності та етики в мінливому медіасередовищі;
- Резолюція 2035(2015) Парламентської асамблеї про захист безпеки журналістів та свободу медіа в Європі;
- Рекомендація 1998(2012) Парламентської асамблеї про захист свободи вираження поглядів та інформації в Інтернеті й онлайн-ЗМІ; ▪ Резолюція 1877(2012) Парламентської асамблеї про захист свободи вираження поглядів та інформації в Інтернеті й онлайн-ЗМІ;
- Рекомендація CM/Rec(2011)7 Комітету Міністрів державам-членам щодо нового поняття медіа;
- Рекомендація 1897(2010) Парламентської асамблеї щодо поваги до свободи медіа;
- Рекомендація 1855(2009) Парламентської асамблеї щодо регулювання аудіовізуальних медіапослуг;
- Рекомендація CM/Rec(2009)5 Комітету Міністрів державам-членам про заходи із захисту дітей від шкідливого контенту і поведінки та із заохочення їх активної участі в новому інформаційно-комунікаційному середовищі;

- Декларація Комітету Міністрів про роль суспільних медіа у просуванні соціальної згуртованості та міжкультурного діалогу (11 лютого 2009 р.);
- Декларація Комітету Міністрів про незалежність та функції регуляторних органів у сфері мовлення (26 березня 2008 р.)
- Рекомендація CM/Rec(2007)15 Комітету Міністрів державам-членам щодо заходів стосовно висвітлення у медіа виборчих кампаній;
- Рекомендація CM/Rec(2007)11 Комітету Міністрів державам-членам щодо пропагування свободи вираження поглядів та інформації в новому інформаційно-комунікаційному середовищі;
- Рекомендація CM/Rec(2007)2 Комітету Міністрів державам-членам щодо плюралізму медіа та різноманіття медіаконтенту;
- Декларація Комітету Міністрів про захист ролі засобів масової інформації в демократії в контексті концентрації ЗМІ (31 січня 2007 р.); ▪ Декларація Комітету Міністрів про свободу політичних дебатів у ЗМІ (12 лютого 2004 р.);
- Рекомендація 1589(2003) Парламентської асамблеї про свободу вираження поглядів у ЗМІ в Європі;
- Рекомендація Rec(2000)23 Комітету Міністрів державам-членам «Про незалежність і функції регулювальних органів у секторі мовлення»;
- Рекомендація № R(99)1 Комітету Міністрів про заходи щодо сприяння плюралізму в ЗМІ.