



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

№ 16/3-17/2693(5588)

"11" 01 2020 р.

ВИСНОВОК на проект Закону України «Про медіа»

Проект Закону України «Про медіа» «спрямований на забезпечення реалізації права на свободу вираження поглядів, права на отримання різнобічної, достовірної та оперативної інформації, на забезпечення плюралізму думок і вільного поширення інформації, на захист національних інтересів України та прав користувачів медіа-сервісів, регулювання діяльності в сфері медіа відповідно до принципів прозорості, справедливості та неупередженості, стимулювання конкурентного середовища, рівноправності і незалежності медіа» (преамбула).

З прийняттям цього Закону одночасно пропонується визнати такими, що втратили чинність, закони України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про інформаційні агентства», «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» та внести низку змін у чинні кодекси та закони України.

Розглянувши законопроект у стислий термін, Головне науково-експертне управління вважає за необхідне висловити щодо його змісту наступні зауваження та пропозиції.

1. Головне управління загалом погоджується з доцільністю оновлення та уніфікації чинного законодавства України у сфері телебачення та радіомовлення, друкованих засобів масової інформації відповідно до змін суспільних відносин. Поданий на розгляд законопроект має позитивні напрацювання, які пов'язані зі спробою систематизувати чинні норми права щодо регламентації діяльності у сфері медіа-послуг, а також врахувати положення міжнародних нормативно-правових актів у даній сфері (зокрема, Директиви Європейського Парламенту та Ради Європи 2010/13/ЄС від 10 березня 2010 року про узгодження певних положень, визначених законами, підзаконними актами та адміністративними положеннями у державах-членах стосовно надання аудіовізуальних медіа послуг). Разом з тим, законопроекту властиві ряд концептуальних недоліків, які роблять його редакцію уразливою на відміну від чинного законодавства у сфері телебачення та радіомовлення.

У першу чергу, звертаємо увагу на неприйнятність для законів складність структури та змісту законопроекту. Законопроект вирізняється зайвою громіздкістю та деталізацією, містить значну кількість статей, зокрема і з численними частинами (наприклад, статті 58, 59, 61 мають по 18-23 частини), що занадто перевантажує його зміст та ускладнює сприйняття.

Разом з тим, закон є однією з форм зовнішнього оформлення права, тому його важливою характеристикою є зміст та форма оформлення. Адже якість закону є однією з найважливіших передумов ефективності його реалізації. Норми права повинні мати логічно обґрунтовану структуру та внутрішню єдність елементів, відображати взаємозв'язок та взаємозалежність, виключаючи при цьому прогалини та протиріччя.

Структурно не можна назвати вдалим розміщення окремих статей та розділів законопроекту. Так, розділ VI «Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення та її повноваження» не в повній мірі співвідноситься з іншими розділами проекту. Окрім того, в тексті законопроекту неодноразово до вказаного розділу згадується Національна рада та визначаються окремі її повноваження.

Головне управління вважає за доцільне звернути увагу на те, що відповідно до загальних засад теорії права закон є нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, який регулює *найбільш важливі відносини* у певній сфері суспільного життя шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин. Необхідно зазначити, що відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються засади утворення і діяльності засобів масової інформації. У зв'язку з цим не вбачається за необхідне врегульовувати законодавчим актом дрібні процедурні питання інструктивного характеру (наприклад, частина положень ст.ст. 21, 30, 49, 55, 59, 85 та ін.)

2. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України елементами верховенства права є принципи рівності і справедливості, правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці (п. 4.1. мотивувальної частини рішення № 23-рп/2010 від 22 грудня 2010 року). У законопроекті присутня низка термінологічних та редакційних вад, які порушують принцип юридичної визначеності та не сприятимуть однозначному тлумаченню та застосуванню правових норм.

2.1. З одного боку законопроект має назву «Про медіа» та в ньому визначається сфера його регулювання – медіа, з іншого боку – орган державного регулювання відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 85 Конституції України має назву – Національна рада *з питань телебачення та радіомовлення*. Такі розбіжності термінології не можна назвати вдалим вирішенням проблеми правового регулювання.

2.2. У законопроекті неодноразово використовуються терміни «державні органи» (п. 5 ч. 2 ст. 2, ч. 4 ст. 27, ч. 1 ст. 68 тощо), «органи влади»

(п. 11 ч. 1 ст. 89). Зазначимо, що в Конституції України застосовується термін «орган державної влади» (наприклад, ч. 2 ст. 5).

Визначення конкретних назв органів державної влади у ч. 4 ст. 27 проекту не відповідає правилам юридичної техніки, оскільки з часом їх назви можуть змінюватись, що призведе до необхідності внесення змін до закону. Крім того, у даному випадку зайвою виглядає конкретизація органів державної влади, оскільки нормою передбачається, що всі органи державної влади зобов'язані в межах своїх повноважень сприяти Національній раді у дослідженні питань дотримання вимог щодо прозорості структури власності та контролю суб'єктів у сфері медіа.

2.3. Порушують принцип юридичної визначеності та не сприяють однозначному тлумаченню та правозастосуванню такі формулювання у законопроекті, як: «будь-яка інформація» та «будь-яка форма» (при визначенні терміну «масова інформація» у ст. 1), «будь-яка фізична або юридична особа» (при визначенні терміну «користувач» у ст. 1), «стабільні і тісні економічні зв'язки» (п. 2 ч. 9 ст. 2), «колегіальні конституційні органи» (ч. 2 ст. 6), «користувацька інформація» (ч. 1 ст. 18), «значний суспільний інтерес» (ст. 47), «мова ворожнечі» (п. 3 ч. 7 ст. 44), критерій «*lex specialis*» (п. 9 розділу X «Прикінцеві та перехідні положення»).

Крім того, використання у законопроекті таких оціночних категорій, як «надмірне зосередження» (п. 1 ч. 1 ст. 43), «мажорне звучання» (ч. 2 ст. 45), «мінімальні дані» (ч. 2 ст. 53) носять суб'єктивний характер, є непридатними для нормативно-правових актів та ускладнюватимуть його реалізацію.

Не можна погодитись з використанням у законопроекті словосполучення «можуть бути» стосовно умов ліцензії (ч.ч. 7, 8 ст. 52), оскільки норма права – це загальнообов'язкове правило поведінки, яке повинно передбачати необхідність його виконання. Аналогічне зауваження викликає і норма ч. 3 ст. 73 проекту щодо можливості висунення кандидатур на посаду члена Національної ради, оскільки незрозуміло, хто саме зобов'язаний висувати дані кандидатури.

2.4. Деякі поняття, які використовуються у законопроекті, не відповідають законодавчій термінології. Наприклад, у законопроекті присутній термін «етнічні українці» (п. 2 ч. 1 ст. 5), проте в чинному законодавстві України вживається поняття «закордонний українець» (Закон України «Про закордонних українців»). Не притаманне законодавчій термінології поняття «державна інституція», що наявне у ч. 5 ст. 8 законопроекту, оскільки здебільшого використовуються терміни «установи», «організації», «заклади». Необґрунтованим є вживання терміну «електронна комунікаційна мережа» (наприклад, ч. 2 ст. 9) та «електронні комунікаційні послуги» (наприклад, ч. 3 ст. 7) у тексті законопроекту, оскільки у законодавстві використовується термін «телекомунікаційна мережа» відповідно до Закону України «Про телекомунікації».

У п. 3 ч. 1 ст. 37 законопроекту положення щодо того, що «висловлювання, що є дискримінаційними щодо окремих осіб та їх груп на

основі етнічного походження, громадянства, раси, релігії та вірувань, віку, *статі*, фізичних вад, стану здоров'я, *сексуальної орієнтації* або за іншою ознакою», не кореспондується зі змістом Конституції України. Відповідно до ч. 2 ст. 24 Основного Закону України не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, *статі*, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

2.5. Чимало норм законопроекту повторюються, що не можна назвати вдалим при формулюванні правових норм (наприклад, ч. 3 ст. 25 та ч. 10 ст. 26 та ін.).

2.6. Виглядають некоректними положення ч. 4 ст. 1 законопроекту, відповідно до яких «терміни та поняття, визначення яких не надано законодавством України, застосовуються у значенні визначеному *галузевими стандартами, діловою практикою або міжнародними стандартами*».

3. Деякі положення проекту носять декларативний характер, містять пояснення приписів чи мотивацію їх виконання, у результаті чого ускладняється реальний зміст відповідних норм. Включення таких положень до змісту законопроекту виглядає юридично некоректним. Наприклад, у ч. 6 ст. 14 проекту визначається мета діяльності: «з метою сприяння техніко-технологічному та економічному розвитку сфери аудіовізуальних медіа», у ч. 1 ст. 29 проекту – мета створення системи мовлення громад.

4. Недостатньо визначеними є положення законопроекту щодо його сфери дії. Так, сумнівною з точки зору можливості реалізації виглядає норма щодо поширення сфери дії Закону на суб'єктів у сфері медіа, якщо сервіси, які надає суб'єкт, можуть оплачуватися громадянами чи юридичними особами України з території України (п. 3 ч. 8 ст. 2 законопроекту). По-перше, незрозуміло, яким чином встановлюватиметься факт оплати, по-друге, норма видається колізійною, оскільки на таких суб'єктів поширюватиметься законодавство іноземної держави.

Крім того, у законопроекті пропонується повною мірою унормувати питання щодо визначення кола суб'єктів, на яких поширюється дія вказаного Закону, та сфери дії Закону (ст. 2). У той же час Національній раді надається повноваження щодо затвердження порядку визначення кола суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону (ч. 11 ст. 2). Такі положення потребують узгодження для однозначного тлумачення їх змісту.

5. Викликають зауваження визначення суб'єктів у сфері медіа (ч. 4 ст. 14 законопроекту). На нашу думку, більш логічним виглядав би поділ суб'єктів у сфері медіа на тих, які надають такі послуги, а також тих, хто їх отримує (споживачів послуг). Крім того, недоліком законопроекту є відсутність правового регулювання діяльності журналістів (на відміну від чинного Закону України «Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні»), оскільки їхня діяльність безпосередньо пов'язана з медіа-сервісом.

Визначення понять «радіомовник», «телемовник», «суб'єкт у сфері аудіального медіа-сервісу на замовлення», «суб'єкт у сфері аудіовізуального медіа-сервісу на замовлення» (ст. 14 проекту) не повною мірою розкриває їх

зміст порівняно з аналогічними термінами чинного Закону України «Про телебачення і радіомовлення». Так, визначається, що ними може бути «особа», а не тільки суб'єкт господарювання, як це визначається у вказаному чинному Законі. Крім того, при визначенні поняття «телемовник» не передбачається необхідність розповсюдження програм, а тільки їх добір та організація.

6. Щодо положень проекту, якими регулюється мова у сфері аудіовізуальних медіа та встановлюються квоти для програм, що транслюються державною мовою (ст. 41), звертаємо увагу на те, що у висновку Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) право № 960/2019 від 6-7 грудня 2019 року щодо Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»¹ зазначається, що вимоги щодо квот програм обмежують право на свободу висловлювання (ст. 10 ЕЧПР (Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 1950 р.)) та право осіб, які належать до етнічних, релігійних чи мовних меншин, користуватися власною культурою або користуватися власною мовою (ст. 27 ICCPR (Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 1966 р.)). Хоча ці обмеження слугують законній меті, можна поставити під сумнів, чи вони пропорційні цій цілі, оскільки вони залишають дуже мало простору для використання мов меншин. Слід нагадати, що Україна, ратифікувавши Рамкову конвенцію про захист національних меншин, взяла на себе зобов'язання забезпечити в законодавчих рамках звукового радіо та телебачення, наскільки це можливо, щоб особам, які належать до національних меншин, надавалася можливість створення та використання власних ЗМІ (ст. 9.3.) (п. 96 висновку). Венеціанська комісія пропонує законодавцю переглянути вищезазначені вимоги квот з урахуванням принципу пропорційності та розробити, якщо це необхідно, відповідні засоби для сприяння використанню української мови у телерадіомовленні, що базуються на стимулах та позитивних заходах (п. 98).

7. Потребують доопрацювання положення законопроекту щодо ліцензування та реєстрації діяльності у сфері медіа (розділ V), яким бракує уніфікації та системності. Наприклад, випадки оголошення конкурсу на отримання ліцензії на мовлення та постачання послуг для потреб мовлення подібні за окремими виключеннями, тому вбачається за необхідне об'єднати їх за спільними ознаками з виокремленням. Аналогічне зауваження стосується і до реєстрації іноземних лінійних медіа (ст. 64), процедура якої не відрізняється від загальної реєстрації суб'єктів у сфері медіа за окремим виключенням.

Вважаємо зайвим положення абз. 2 ч. 1 ст. 51 законопроекту, відповідно до якого «до ліцензування, яке здійснюється за цим Законом, не застосовуються положення Закону України «Про ліцензування видів

¹ Висновок щодо Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», прийнятий Європейською комісією за демократію через право на 121-пленому засіданні (Венеція, 6-7 грудня 2019 року) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282019%29032-e>

господарської діяльності». Вважаємо, що це питання повною мірою врегульоване в Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності», в якому визначено, що сфера його дії не поширюється на ліцензування діяльності в галузі телебачення і радіомовлення (п. 2 ч. 2 ст. 2).

У ст. 60 проекту визначаються виключні підстави анулювання ліцензії Національною радою. Разом з тим, в п. 7 ч. 1 ст. 60 проекту передбачається можливість анулювання ліцензії в «інших випадках, прямо передбачених цим Законом», що не відповідає правилам формулювання правових норм та утворює ситуацію правової невизначеності.

Викликає сумнів регулювання дозволу на тимчасове мовлення на позаконкурсних засадах та на безоплатній основі, який видається строком на 1 рік. Законопроектом не передбачається, скільки разів підряд може видаватись такий дозвіл.

8. Дискусійними є положення ч. 3 ст. 71 законопроекту щодо можливості виконання обов'язків членом (членами) Національної ради до дня призначення нового члена (членів), оскільки таким чином закладається підґрунтя для невизначеного строку продовження повноважень. Головне управління у попередніх висновках вказувало на необхідність регулювання строковості повноважень Національної ради як однієї з суттєвих умов призначення (обрання) особи на посаду з державно-владними повноваженнями. Виконання повноважень поза межами строку призначення має носити виключний та тимчасовий характер.

Виглядають необґрунтованими запропоновані законопроектом положення щодо *одночасного* призначення на *всі* вакантні посади членів Національної ради Верховною Радою України (п. 3 ст. 74 законопроекту). Дане нововведення має ряд недоліків: неможливість індивідуального розгляду кандидатур на посади та у зв'язку з цим ймовірність необ'єктивної оцінки їх компетентності, можливість затягування процесу призначення, оскільки непідтримання однієї кандидатури створює перешкоди для призначення інших кандидатів на вакантні посади Національної ради, що може використовуватися як інструмент стримування оновлення складу членів Національної ради, тощо.

Новелою законопроекту є створення конкурсної комісії Президентом України для проведення відбору кандидатів на посаду члена (членів) Національної ради (ч. 1 ст. 75). Проте у зв'язку з цим нововведенням необхідно зазначити, що призначення члена Національної ради – особи з числа кандидатів, відібраних конкурсною комісією (ч. 4 ст. 75), обмежує конституційне право Президента України на призначення членів Національної ради (пункт 13 ст. 106 Конституції України), оскільки за такого нормативного регулювання Президент України обмежений рішенням конкурсної комісії по відбору членів, а не приймає самостійного рішення.

Норма законопроекту щодо тривалості щорічної відпустки члена Національної ради, відповідно до якої її сукупна річна тривалість становить 30 днів, але не довше 14 днів упродовж одного календарного місяця (ч. 6

ст. 76), не відповідає Кодексу законів про працю України, яким регулюється дане питання, та обмежує конституційне право особи на відпочинок.

Звертаємо увагу, що на відміну від чинного Закону України «Про Національну раду з питань телебачення та радіомовлення» (п. 9 ч. 1 ст. 8) у законопроекті відсутня підстава звільнення члена Національної ради з ініціативи суб'єкта призначення за результатами розгляду звіту Національної ради. Відповідно до Конституції України Верховна Рада України (п. 20 ч. 1 ст. 85) та Президент України (п. 13 ч. 1 ст. 106) наділені правом як призначати, так і звільняти членів Національної ради.

Виглядає за доцільне уніфікувати аналогічні положення проекту щодо підстав припинення повноважень члена Національної ради (ст. 78), голови Національної ради (ч. 3 ст. 79), першого заступника голови, заступника голови та відповідального секретаря Національної ради (ч. 7 ст. 80).

У законопроекті зазначається, що працівники апарату Національної ради є державними службовцями (ч. 1 ст. 82), тому не вбачається необхідним деталізувати положення щодо призначення на посаду, усунення конфлікту інтересів тощо (ч.ч. 3-6 ст. 82), оскільки дані питання повною мірою врегульовані законодавством про державну службу. У цьому контексті обґрунтуванню належить підвищення розміру посадового окладу працівників апарату Національної ради по відношенню до інших державних службовців.

9. Законопроектом передбачається створення системи мовлення громад, яка складається з мовлення територіальних громад та мовлення громад, що об'єднані спільним інтересом, не пов'язаним із місцем проживання членів громади (ч. 2 ст. 29). Оскільки громада не пов'язана з територіальною належністю її членів, то вбачається можливим поширення такого мовлення на всю територію України (при цьому використовуючи ліцензію на мовлення громад). Встановлення такого невизначеного правового режиму обумовить в подальшому ситуацію нечіткої правової регламентації, адже для мовлення громад передбачається проведення окремого конкурсу на отримання ліцензії на мовлення та, наприклад, зменшені розміри штрафів за порушення умов ліцензії (ст. 35).

10. Зазначаємо, що забезпечення інформаційної безпеки України є однією з найважливіших функцій держави відповідно до ст. 17 Конституції України. При цьому права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3 Конституції України).

Відповідно до статті 34 Конституції України здійснення особою прав вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб може бути обмежене *законом*. Тобто таке обмеження може здійснюватися лише за певних обставин і стосовно невизначеного кола осіб, а щодо окремої особи – лише *судом* в якості покарання або за певних обставин, визначених законом (наприклад, ухилення від виконання певних обов'язків).

У зв'язку з цим виглядають сумнівними повноваження Національної ради щодо права затвердження та оновлення Переліку осіб, які створюють загрозу національному медіа-простору України (ст. 124 законопроекту). При

цьому законопроектом передбачається, що до Переліку включається особа, якщо *відкрито* кримінальне провадження щодо вчинення ними злочинів проти основ національної безпеки, злочинів проти миру, людства та міжнародного правопорядку. Зазначимо, що відкриття кримінального провадження по своїй суті є стадією кримінального процесу, проте не фактом доведеності вини особи. Відповідно до ч. 1 ст. 62 Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду.

11. Викликають зауваження доручення для Національної ради, Національного банку України, органів місцевого самоврядування в п.п. 23-25 розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» проекту, оскільки надання таких рекомендацій та доручень не належить до повноважень Верховної Ради України відповідно до Конституції України.

12. З приводу пропозицій п.п. 2-5 ст. 87 проекту, якими визначаються додаткові джерела фінансування діяльності Національної ради, окремі напрямки бюджетних видатків, порядок формування спеціального фонду Національної ради, а також засади публічності інформації щодо джерел та обсягів її фінансування, зауважимо, що зазначене питання має регулюватися Бюджетним кодексом України. Крім того, у п. 3 цієї ж статті зазначається, що у Державному бюджеті України у видатках Національної ради на відповідний рік передбачаються видатки за визначеним переліком напрямків, що, загалом, не узгоджується з вимогами ч. 2 ст. 8 Бюджетного кодексу України, згідно з якими центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики, затверджує бюджетну класифікацію, зміни до неї та інформує про це Верховну Раду України.

Слід звернути увагу на те, що реалізація пропозицій законопроекту потребуватиме додаткових бюджетних видатків (наприклад, здійснення експертизи Нацрадою, збільшення посадових окладів її членів й ін.). Тому Головне управління вважає за доцільне зазначити, що для прийняття об'єктивного рішення щодо законопроекту до нього має бути надано належне фінансово-економічне обґрунтування відповідно до вимог Бюджетного кодексу України та Регламенту Верховної Ради України.

13. Законопроект потребує *суттєвого концептуального редагування* в частині притягнення до відповідальності за порушення законодавства у сфері медіа (розділ VIII). Адже у ч. 1 ст. 97 проекту передбачається, що заходи реагування або санкції за порушення вимог законодавства та/або умов ліцензії у випадках та на підставах, визначених Законом, застосовуються до *суб'єктів у сфері медіа*. Водночас відповідно до положень розділу II цього ж законопроекту для визначення суб'єктів у сфері медіа використовується термін «*особа*». Цивільним кодексом України, як основним кодифікованим актом цивільного законодавства, під терміном «*особи*» розуміються як юридичні, так і *фізичні особи* (ч. 1 ст. 2 Цивільного кодексу України). Отже з набранням чинності законопроектом може виникнути безпідставна

конкуренція норм Кримінального кодексу України (далі – КК), Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та положень розділу VIII проекту щодо правопорушень, вчинених саме фізичними особами, які діють у сфері медіа.

14. Викликає зауваження ідея щодо доповнення ст. 164 КУпАП «Порушення порядку провадження господарської діяльності» новою ч. 4, якою встановлюється відповідальність за провадження діяльності у сфері медіа без реєстрації у випадках, коли відповідна діяльність підлягає обов'язковій реєстрації відповідно до Закону України «Про медіа».

14.1. *По-перше*, для з'ясування необхідності внесення змін до ст. 164 КУпАП, необхідно встановити, які саме дії на сьогоднішній день підпадають під ознаки передбаченого нею правопорушення.

Зокрема, виходячи зі змісту ч. 1 ст. 164 КУпАП у чинній редакції, провадження господарської діяльності не тільки *без державної реєстрації як суб'єкта господарювання*, а й *без подання повідомлення про початок здійснення господарської діяльності*, якщо обов'язковість подання такого повідомлення передбачена законом, або *без отримання ліцензії на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, або у період зупинення дії ліцензії*, але й у випадках здійснення певної діяльності *без одержання будь-якого документа дозвільного характеру*, якщо його одержання передбачене законом, на даний час вже є адміністративним правопорушенням.

На нашу думку, обов'язкова реєстрація суб'єктів у сфері медіа, передбачена ст. 61 законопроекту, за своєю правовою сутністю є однією із форм надання державою дозволу на здійснення діяльності у сфері медіа, за аналогією з ліцензуванням користувачів радіочастотного ресурсу та, водночас (з огляду на характер такої діяльності), менш суворою формою державного контролю.

Оскільки необхідність одержання документів дозвільного характеру, встановлена законами, виникає *виключно після внесення таких документів до Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності*, затвердженого відповідним Законом України від 19 травня 2011 року № 3392-VI (ч. 8 ст. 1 Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності»), та для уникнення в подальшому безпідставного розширення переліку правопорушень у сфері господарської діяльності пропонуємо не встановлювати відповідальність за провадження діяльності у сфері медіа без реєстрації у випадках, коли відповідна діяльність підлягає обов'язковій реєстрації відповідно до Закону України «Про медіа», в *окремій частині* ст. 164 КУпАП, а внести відповідні зміни до вищезазначеного Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності».

По-друге, виокремлення порушення порядку провадження господарської діяльності у сфері медіа в окрему частину ст. 164 КУпАП суперечить усталеній практиці конструювання норм законодавства про адміністративні правопорушення. Так, основним критерієм у такому випадку

має бути *рівень суспільної шкідливості вчинюваного діяння*. Однак аналіз запропонованої проектом редакції ч. 4 ст. 164 КУпАП свідчить про те, що передбачені нею протиправні діяння за рівнем суспільної шкідливості не відрізняються від аналогічних у ч. 1 тієї ж статті. Пояснювальна записка до законопроекту також не містить жодних аргументів на користь такого рішення.

Загалом, за аналогією з пропозиціями законопроекту, ст. 164 КУпАП в майбутньому потрібно буде доповнити аналогічними пропонованій ч. 4 іншими частинами щодо порушення провадження кожного виду господарської діяльності, що передбачає отримання дозвільних документів. Наприклад, освітня діяльність, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами у сфері освіти; діяльність у галузі телебачення і радіомовлення, яка ліцензується відповідно до Закону України «Про телебачення і радіомовлення»; виробництво вибухових матеріалів промислового призначення за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України тощо (наразі, перелік видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, налічує 33 пункти ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»). А якщо врахувати, що окрім ліцензування існують інші види дозвільних документів на провадження господарської діяльності, кількість таких спеціальних норм КУпАП у майбутньому зможе конкурувати лише з кількістю статей цього Кодексу, якими встановлюється відповідальність за невиконання законних вимог осіб, що мають владні повноваження.

14.2. Санкції запропонованої ч. 4 ст. 164 КУпАП не повною мірою відповідають принципу співмірності адміністративного стягнення рівню суспільної шкідливості вчиненого правопорушення. Зокрема, за провадження діяльності у сфері медіа без реєстрації у випадках, коли відповідна діяльність підлягає обов'язковій реєстрації відповідно до Закону України «Про медіа», передбачено штраф від *п'яти тисяч до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією знарядь виробництва і грошей, одержаних внаслідок вчинення цього адміністративного правопорушення*. Натомість, провадження господарської діяльності без отримання ліцензії на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону (чинна ч. 1 ст. 164 КУпАП), тягне за собою штраф у розмірі від *однієї тисячі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією виготовленої продукції, знарядь виробництва, сировини і грошей, одержаних внаслідок вчинення цього адміністративного правопорушення, чи без такої*. Хоча саме ліцензування за своєю правовою природою є найбільш жорстким інструментом державного регулювання господарської діяльності (див. п. 4 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»).

Такий великий розмір штрафних санкцій в цілому не властивий законодавству України про адміністративні правопорушення. На сьогоднішній день лише санкція ч. 2 ст. 166-5 «Порушення банківського, валютного законодавства, законодавства, яке регулює переказ коштів в

Україні, нормативно-правових актів Національного банку України або здійснення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку» має аналогічні санкції, однак діяння, передбачені вказаною статтею, мають беззаперечно вищий рівень суспільної шкідливості, ніж провадження діяльності у сфері медіа без реєстрації.

Крім того, звертаємо увагу, що штрафні санкції за адміністративні правопорушення мають бути меншими за розміри штрафу як кримінального покарання за злочини, передбачені КК. Разом із тим, діяння, за яке у санкції статті (частини статті) Особливої частини КК передбачено штраф, як основний вид покарання, у розмірі не більше десяти тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян, відповідно до ч. 3 ст. 12 КК, є *злочином середньої тяжкості*.

15. Аналіз змін, які вносились до КУпАП останнім часом, виявляє тенденцію до збільшення складів адміністративних правопорушень, які передбачають відповідальність за невиконання приписів або законних вимог, або ухилення від виконання, або перешкоджання посадовим особам, які мають відповідні владні повноваження. На сьогоднішній день КУпАП містить в собі близько 50 таких складів, які відрізняються між собою лише належністю посадових осіб до того чи іншого державного органу. Таку тенденцію не можна визнати позитивною, оскільки Кодекс перевантажується значною кількістю статей, які по суті мають один і той же предмет регулювання – встановлений порядок управління. Тому, *замість доповнення КУпАП ще одним таким складом правопорушення* (йдеться про зміст ст. 188-52 КУпАП «Невиконання законних вимог Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення» в редакції законопроекту) *доцільно було б здійснити уніфікацію чинних наразі норм даного Кодексу з урахуванням досвіду практики застосування цих статей*.

Слід також звернути увагу на те, що виключення з КУпАП ст. 186-6 «Порушення законодавства про друковані засоби масової інформації» вимагає внесення відповідних змін до п. 1 ч. 1 ст. 255 цього ж Кодексу щодо виключення посилання на цю статтю з повноважень осіб, уповноважених на складання протоколів про адміністративне правопорушення.

16. Статтю 8 Закону України «Про рекламу» пропонується доповнити новою ч. 10 (п. 21.29 розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» проекту), відповідно до якої «розміщення реклами в мережі Інтернет на веб-сайтах, включених Всесвітньою організацією інтелектуальної власності до відповідного переліку (бази даних) веб-сайтів, до яких є претензії з боку правовласників, щодо дотримання прав інтелектуальної власності, забороняється». Зазначене положення, на нашу думку, характеризується відсутністю належного правового механізму його реалізації, адже з тексту проекту незрозуміло, хто саме, у якій базі даних та у який спосіб має перевіряти наявність або відсутність відповідних претензій щодо дотримання прав інтелектуальної власності з боку правовласників.

Також потребує додаткового обґрунтування пропозиція щодо обмеження в часі до 1 хвилини тривалості окремої соціальної реклами в

аудіовізуальних медіа (ч. 7 нової редакції ст. 12 Закону України «Про рекламу»).

17. Законопроект містить недоліки техніко-юридичного характеру.

Вживання поняття «Національна рада» починається зі ст. 2 законопроекту без розкриття його змісту і тільки у ст. 68 зазначається повна назва – Національна рада з питань телебачення і радіомовлення.

У статті 29 законопроекту наявні дві частини з номером «2».

Нечітко викладена норма, відповідно до якої Національна рада з метою виконання своїх повноважень «має» (ч. 1 ст. 89), оскільки незрозуміло, чи це є правом, чи обов'язком Національної ради.

Звертаємо увагу на те, що запропоновані зміни до Закону України «Про рекламу» не відображені у порівняльній таблиці до законопроекту, що значно ускладнює їх сприйняття та роботу з ними. Тим самим порушуються вимоги ч. 6 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України про те, що порівняльна таблиця до законопроекту про внесення змін до законів повинна містити «редакцію відповідних положень (статей, частин, пунктів, абзаців тощо) чинного закону та нову його редакцію з урахуванням запропонованих змін».

Положення ч. 4 ст. 21 законопроекту щодо річної фінансової звітності суб'єктів у сфері медіа не відповідають назві статті.

Узагальнюючий висновок: за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно повернути суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

**Перший заступник керівника
Головного управління**

Вик: Т. Ткач, Н. Пархоменко,
Т. Ругаєва, В. Грицак

С. Гудзинський