



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

До реєстр. № 3377 від 22.04.2020
Народні депутати України
О. Ткаченко та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо державної підтримки сфери культури, креативних індустрій, туризму, малого та середнього бізнесу у зв'язку з дією обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)»

У законопроекті пропонується внести зміни до: Цивільного кодексу України, законів України «Про телебачення і радіомовлення», «Про рекламу», «Про культуру», «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», «Про Український культурний фонд», «Про державну підтримку кінематографії в Україні», «Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав», «Про оренду державного та комунального майна», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» з метою актуалізації, вдосконалення правових відносин у багатьох сферах життєдіяльності, які зазнали змін у зв'язку із поширенням коронавірусу COVID-19 (п. 2 пояснювальної записки).

Головне управління, розглянувши законопроект у стислий термін, вважає за необхідне висловити щодо його змісту наступні зауваження та пропозиції.

1. Щодо внесення змін до Цивільного кодексу України

У п. 3 розділу I проекту пропонується п. 14 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Цивільного кодексу України (далі – ЦК) викласти у новій редакції, а саме – «з моменту установлення карантину, введеного постановою Кабінету Міністрів України «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 11 березня 2020 року № 211 (з наступними змінами і доповненнями) і до його відміни (скасування) в установленому законом порядку, плата за користування нерухомим майном (його частиною) підлягає зменшенню за вимогою наймача, який здійснює підприємницьку діяльність з використанням цього майна, впродовж всього часу, коли майно не

могло використовуватися в підприємницькій діяльності наймача в повному обсязі через запроваджені обмеження та (або) заборони».

Зауважимо, що ч. 4 ст. 762 ЦК вже визначено, що наймач має право вимагати зменшення плати, якщо через обставини, за які він не відповідає, можливість користування майном істотно зменшилася. Крім цього, новела законопроекту не враховує те, що відповідно до ч. 6 ст. 762 ЦК наймач може бути звільнений від плати за весь час, протягом якого майно не могло бути використане ним через обставини, за які він не відповідає.

Також пропозиція абз. 4 п. 14 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» ЦК, за якою вищевказана норма не поширюється на договори найму майна, яке належить територіальній громаді, на нашу думку, не узгоджується з конституційним принципом рівного захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання (ст. 13 Конституції України). Таке ж зауваження стосується й нового п. 3¹ розділу X «Прикінцеві положення» Закону України «Про культуру».

2. Щодо внесення змін до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»

Розділ 9 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» пропонується доповнити новим п. 6, згідно з яким тимчасово на період дії карантину та до 31 грудня 2020 року допомога суб'єктам господарювання, які зазнали втрат через обмеження або заборону діяльності в умовах карантину, є допустимою і *отримувачі державної допомоги звільняються від обов'язку повідомлення Уповноваженого органу про одержання нової державної допомоги* (п. 5 розділу I проекту Закону). На нашу думку, неповідомлення суб'єктами господарювання Уповноваженого органу про одержання нової державної допомоги не сприятиме прозорості функціонування системи державної допомоги, моніторингу отримання державної допомоги та здійсненню контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції. Адже згідно з ч. 3 ст. 42 Конституції України держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Вважаємо також, що більш змістовного обґрунтування потребує кінцева дата дії неповідомлення отримувачів державної допомоги Уповноваженого органу про одержання нової державної допомоги, крім періоду дії карантину, тобто *до 31.12.2020*.

3. Звертаємо увагу, що пропозиції до Цивільного кодексу України та Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (п.п. 3, 5 розділу I проекту Закону) відповідно до проекту починатимуть діяти з моменту встановлення карантину, введеного постановою Кабінету Міністрів України «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 11.03.2020 № 211 (з наступними змінами і доповненнями), що означає встановлення зворотної дії цих положень.

Зазначимо, що згідно з ч. 1 ст. 58 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. В цьому контексті

звертаємо увагу на те, що Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 09.02.1999 № 1-рп/99 у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) зазначив, що положення ч. 1 ст. 58 Конституції України *стосується людини і громадянина (фізичної особи), а не юридичної особи* (п. 1 резолютивної частини рішення).

4. Щодо внесення змін до Закону України «Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав»

У п. 8 розділу I проекту пропонується внести зміни до ст. 20 та розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав». На наш погляд, пропозиції проекту щодо нової редакції ст. 20 цього Закону не мають безпосереднього зв'язку з дією обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19), як зазначено в назві проекту.

Крім того, пропонується розділ «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону доповнити п. 1², у якому зазначається: «цей закон тимчасово, до 31 грудня 2020 року, не поширюється на заклади культури, провайдерів програмної послуги та суб'єктів господарювання, які провадять основну економічну діяльність у сфері креативних індустрій за видами економічної діяльності, затвердженими Кабінетом Міністрів України».

Звертаємо увагу, що суб'єктами цього Закону є *правовласники - суб'єкти авторського права або суміжного права чи інша особа, крім організації колективного управління, яка на підставі договору з суб'єктом авторського права і (або) суміжних прав чи згідно із законом має право на отримання частки доходу від прав* (абз. 14 ч. 1 ст. 1 цього Закону), *користувачі - будь-які юридичні особи, фізичні особи, фізичні особи - підприємці, які вчиняють дії, що відповідно до Закону України «Про авторське право і суміжні права» вимагають отримання згоди від суб'єктів авторського права і (або) суміжних прав, або які іншим чином повинні виплатити винагороду чи відрахування правовласникам* (абз. 10 ч. 1 ст. 1 цього Закону), *організації колективного управління - громадські об'єднання зі статусом юридичної особи, зареєстровані в Установі, що не мають на меті отримання прибутку, засновані виключно правовласниками, діяльність яких спрямована на колективне управління майновими правами на об'єкти авторського права і (або) суміжних прав* (абз. 13 ч. 1 ст. 1 цього Закону) та *Установа - центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері інтелектуальної власності* (абз. 16 ч. 1 ст. 1 цього Закону). З проекту незрозуміло, до якої категорії суб'єктів цього Закону відносяться і чи відносяться взагалі заклади культури, провайдери програмної послуги та суб'єкти господарювання, які провадять основну економічну діяльність у сфері креативних індустрій за видами економічної діяльності, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Потребує додаткового обґрунтування також дата відкладення дії цього Закону до 31 грудня 2020 року для частини його суб'єктів.

5. Щодо внесення змін до Закону України «Про оренду державного та комунального майна»

У проекті пропонується доповнити ст. 2 цього Закону новою ч. 8, у якій встановити: «Цей Закон не поширюється на правовідносини, що виникають у разі надання закладом культури у користування іншим суб'єктам господарювання для здійснення ними господарської діяльності державного та комунального майна, пов'язане з наданням платних послуг згідно з переліком платних послуг, які можуть надаватися державними і комунальними закладами культури, затвердженим Кабінетом Міністрів України». Крім того, з підпункту «г» ч. 2 ст. 4 цього Закону пропонується виключити абз. 3, що стосується орендодавців – балансоутримувачів нерухомого майна для організації та проведення науково-практичних, культурних, мистецьких, громадських, суспільних та політичних заходів.

Проте доцільність таких змін викликає сумнів. Насамперед вони не відповідають назві законопроекту і задекларованій у пояснювальній записці до нього меті. Крім того, у пояснювальній записці до проекту зазначено, що ці зміни вносяться з метою унормування надання закладами культури платних послуг у сфері культури та мистецтв. Однак іншого законодавчого механізму унормування оренди державного та комунального майна закладів культури у проекті не запропоновано. У зв'язку з цим, на наш погляд, відносини оренди частини державного та комунального майна, про які йдеться у проекті, в разі їх виключення з цього Закону можуть залишитися поза правовим регулюванням, що несе ризики непрозорості використання державного та комунального майна.

6. Щодо внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення»

6.1. Законопроектом пропонується внести зміни до ч. 4 ст. 58 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», відповідно до яких журналісту телерадіоорганізації надається право по пред'явленні редакційного посвідчення чи іншого документа, що підтверджує його професійну належність або повноваження, надані телерадіоорганізацією, перебувати на територіях, де оголошено *надзвичайний стан*, та безперешкодно виконувати свої професійні обов'язки.

Звертаємо увагу на те, що надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводиться в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я

громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень (ст. 1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»).

Для досягнення мети введення надзвичайного стану можуть запроваджуватись різні заходи правового режиму, у зв'язку з цим є підстави вважати, що діяльність засобів масової інформації, у тому числі журналістів, під час надзвичайного стану повинна регулюватись нормативно-правовими актами, якими вводиться надзвичайний стан. Це повною мірою узгоджується зі ст. 34 Конституції України, згідно з якою право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір, може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Звертаємо увагу на те, що в Законі України «Про інформацію» передбачене право працівників засобів масової інформації збирати інформацію в районах стихійного лиха, катастроф, у місцях аварій, масових безпорядків, воєнних дій, *крім випадків, передбачених законом*. Тому необхідно узгодити між собою зазначені норми законів України «Про інформацію» та «Про телебачення і радіомовлення».

6.2. Законопроектом пропонується внести зміни до п. 3² розділу X Закону України «Про телебачення і радіомовлення», відповідно до яких тимчасово, на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникнення та поширення коронавірусної хвороби (COVID-19), порушення строків, встановлених ч. 9 ст. 40 щодо подачі звітів за попередній (звітний) рік діяльності, не є порушенням цього Закону.

Відповідно до ч. 9 ст. 40 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» провайдер програмної послуги зобов'язаний щороку, *до 31 березня*, оприлюднювати на своєму офіційному веб-сайті та подавати до Національної ради звіт за попередній (звітний) рік діяльності і розміщувати на своєму офіційному веб-сайті інформацію про структуру власності. Законопроект зареєстровано 22.04.2020, а тому звіти про свою діяльність провайдери програмної послуги повинні були вже подати. Відповідно до ч. 1 ст. 58 Конституції України «закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи». Подання звіту не є видом юридичної відповідальності, у зв'язку з чим відсутні правові підстави для встановлення запропонованої законопроектом норми.

7. Щодо внесення змін до Закону України «Про державну підтримку кінематографії в Україні»

Не заперечуючи проти державної підтримки кінематографії у формі надання державної субсидії на розвиток кінопроекту (новий п. 8 прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про державну підтримку кінематографії в Україні»), Головне управління звертає увагу на термінологію, що використовується в законопроекті. Так, законопроект оперує такими поняттями: фільми художньої та культурної значущості (авторські), фільми-дебюти, фільми для дитячої аудиторії (з урахуванням художньої та культурної значущості), що не є загальноживаними для законодавства, яке регулює відносини у сфері кінематографії, та утруднюватиме реалізацію запропонованої норми.

Крім того, приписи цього п. 8, за яким «тимчасово, до 31.12.2020 року, державна підтримка кінематографії може здійснюватися у формі надання державної субсидії на розвиток кінопроекту: для національних ігрових фільмів, анімаційних фільмів, документальних фільмів, фільмів для дитячої аудиторії (з урахуванням художньої та культурної значущості), фільмів художньої та культурної значущості (авторських), телевізійних фільмів, телевізійних серіалів та фільмів-дебютів, в обсязі до 100% включно загальної кошторисної вартості розвитку відповідного кінопроекту», а також п. 2 розділу II проекту, з яких випливає необхідність здійснення додаткових видатків з державного бюджету, всупереч вимогам ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ст. 27 Бюджетного кодексу України не містять фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), здебільшого, не супроводжуються встановленням джерел фінансування таких видатків, не містять механізму реалізації, обмежуючись відповідними дорученнями Уряду (див., наприклад, абзаци 20-23 п. 2 розділу II проекту), не передбачаючи відповідних змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік».

8. Щодо внесення змін до Закону України «Про рекламу»

У законопроекті шляхом внесення змін до ст.ст. 21, 24, 25 та 25¹ Закону України «Про рекламу» пропонується виключити обов'язкову вимогу щодо зазначення реквізитів дозвільних документів у рекламі послуг народної медицини (цілительства) та послуг, пов'язаних із залученням коштів населення, об'єктів будівництва, цінних паперів та фондового ринку на радіо. Зазначимо, що відповідні зміни дещо виходять за межі предмету правового регулювання поданого законопроекту. Адже, виходячи з його назви, він спрямований на законодавче врегулювання питань, пов'язаних з підтримкою сфери культури, креативних індустрій, туризму, малого та середнього бізнесу у зв'язку з дією обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19). Натомість зміни, які пропонується внести до Закону України «Про рекламу», у разі їх прийняття, носитимуть постійний характер та будуть чинними незалежно від дії відповідних обмежувальних заходів.

9. Щодо змін до Закону України «Про культуру»

У законопроекті розділ X «Прикінцеві положення» цього Закону доповнюється новим п. 3¹, за змістом якого пропонується «установити, що положення пункту 14 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Цивільного кодексу України застосовуються *до закладів культури* з моменту встановлення карантину, введеного постановою Кабінету Міністрів України «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 11 березня 2020 року №211 (з наступними змінами і доповненнями), та *протягом шести місяців після його відміни (скасування)* в установленому законом порядку».

Звертаємо увагу на те, що п. 14 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Цивільного кодексу України застосовується до всіх без винятку фізичних і юридичних осіб України, у зв'язку з чим виокремлювати у Законі заклади культури немає потреби. До того ж, додаткового обґрунтування потребує пропозиція продовження застосування для закладів культури відповідних обмежувальних карантинних заходів *протягом шести місяців після його відміни (скасування)*.

10. В абз. 5 п. 2 розділу II проекту Кабінету Міністрів України доручається «у місячний термін з дати набрання чинності цим Законом розробити та внести у Верховну Раду України проект закону щодо внесення змін до Державного бюджету України на 2020 рік щодо державного субсидування 100% втрат місцевих бюджетів від заходів підтримки, передбачених даним законопроектом (орієнтовно за рахунок коштів фонду боротьби з коронавірусною хворобою)».

У даному випадку, по-перше, не врегульовується питання порядку визначення таких втрат. По-друге, припис «орієнтовно за рахунок коштів фонду боротьби з коронавірусною хворобою» позбавлений юридичної визначеності, що створить відповідні складнощі у процесі правозастосування. По-третє, внесена пропозиція не супроводжується належним фінансово-економічним обґрунтуванням (включаючи відповідні розрахунки), що унеможливорює оцінити спроможність такого джерела, як фонд боротьби з коронавірусною хворобою, щодо покриття відповідних втрат.

11. Припис абз. 7 п. 2 розділу II проекту, в якому Кабінету Міністрів України доручається «не зменшувати фінансову підтримку, передбачену Законом України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», додаток № 3», виглядає некоректним. Адже відповідно до ст. 19 Конституції України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

У даному випадку йдеться про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік». Відповідно ж до п. 24 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України «закон про Державний бюджет України – закон, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду». У свою чергу «будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету здійснюються

лише за наявності відповідного бюджетного призначення, якщо інше не передбачено законом про Державний бюджет України. Бюджетні призначення встановлюються законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) у порядку, визначеному цим Кодексом» (ч.ч. 1, 2 ст. 23 Бюджетного кодексу України).

12. Враховуючи те, що за змістом відповідних положень п. 6 ст. 116 Конституції України та ст. 42 Бюджетного кодексу України розробку та забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України, а також те, що проектом передбачено низку доручень Кабінету Міністрів України, виконання яких пов'язане з необхідністю додаткового бюджетного фінансування (йдеться, зокрема, про доручення: розробити та затвердити Порядок та умови надання державної підтримки кінематографії у формі надання державної субсидії на розвиток кінопроекту; розробити та внести у Верховну Раду України зміни до Державного бюджету України на 2020 рік щодо державного субсидування 50% вартості витрат Концерну радіомовлення, радіозв'язку та телебачення на електричну енергію; розробити та внести у Верховну Раду України проект закону щодо внесення змін до Державного бюджету України на 2020 рік щодо державного субсидування 100% втрат місцевих бюджетів від заходів підтримки, передбачених даним законопроектом (орієнтовно за рахунок коштів фонду боротьби з коронавірусною хворобою); розробити та затвердити програму фінансової підтримки малого та середнього бізнесу, а також суб'єктів господарювання, діяльність яких знаходиться під впливом запроваджених обмежень та/або заборон, при впровадженні заходів, спрямованих на запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, тощо), до проекту доцільно отримати експертний висновок Уряду, зокрема, щодо можливості у поточному році здійснити передбачені проектом бюджетні видатки, а також фінансових наслідків ухвалення пропозицій проекту, зважаючи, зокрема, на необхідність оперативного вирішення завдань з фінансового забезпечення невідкладних заходів з подолання світової пандемії коронавірусу та відповідно скоригований, прийнятий 13.04.2020 парламентом, Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»»).

13. Положенням законопроекту бракує уніфікованого вживання термінології.

В одних випадках у відповідних відмінках вживається формулювання «коронавірусна хвороба (COVID-19)» (наприклад: назва законопроекту, зміни до Закону України «Про телебачення і радіомовлення»), а в інших: «гостра респіраторна хвороба COVID-19, спричинена коронавірусом SARS-CoV-2» (зміни до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», п. 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту»).

У проекті пропонується доповнити ст. 3 Закону України «Про Український культурний фонд» новими положеннями щодо основних завдань Українського культурного фонду. Проте словосполучення «інституційна підтримка» у запропонованому контексті потребує уточнення.

14. Відповідно до вимог законодавчої техніки у разі внесення змін до закону, викладеного у новій редакції зміни вносяться до його оновленої редакції з посиланням на джерело його оприлюднення. При цьому, посилання на всі попередні редакції закону не здійснюється. Натомість у законопроекті робиться посилання на джерело оприлюднення Закону України «Про рекламу» в редакції від 03.07.1996, тоді як 11.07.2003 цей Закон був прийнятий у новій редакції. Аналогічне за змістом зауваження стосується також і посилання на джерело опублікування Закону України «Про телебачення і радіомовлення». Крім того, звертаємо увагу на те, що за загальними вимогами законодавчої техніки у разі внесення змін до кількох законів, вони подаються в хронологічному порядку, причому, якщо в переліку актів, до яких вносяться зміни, є кодекси, вони ставляться на першому місці. Проте зазначені рекомендації у законопроекті не враховані.

15. Зауваження викликає також порядок набрання чинності Законом, проект якого розглядається, – «з дня, наступного за днем його опублікування» (п. 1 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення»), адже реалізація положень проекту потребує комплексного оновлення підзаконної нормативно-правової бази, на яке Кабінету Міністрів України даються строки від трьох днів до одного місяця (п. 2 розділу II проекту) та здійснення низки практичних заходів. У зв'язку із цим, на думку Головного управління, Закон повинен вводиться в дію щонайменше через місяць після дня його опублікування.

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

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Н.Лебедь, В.Грицак, Т.Ткач, Н.Пархоменко,
О.Куціпак, О.Шевченко, Е.Вальковський, І.Бондур



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B420047F32C01
Дійсний до: 10.11.2020 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/36054 від 24.04.2020



64774