



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. № 2693-д (доопрацьований) від 25.08.2022
Народні депутати України
М. Потураєв та інші

ВИСНОВОК на проект Закону України «Про медіа»

Доопрацьований проект Закону України «Про медіа» «спрямований на оновлення 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 та визначає правовий статус, порядок формування, діяльності та повноваження Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення» (преамбула проекту).

Проект являє собою консолідований акт регулювання діяльності суб'єктів у сфері медіа, внаслідок прийняття якого будуть визнані такими, що втратили чинність профільні 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 яким вносяться зміни в біля 100 чинних законів.

Необхідність оновлення національного законодавства у сфері аудіовізуальних послуг впливає із зобов'язань України за Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), та є одним із завдань на шляху до європейської інтеграції у зв'язку з наданням 23.06.2022 Україні статусу країни кандидата на вступ до Європейського Союзу.

Проект включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 15.02.2022 № 2036-ІХ (п. 574).

Розглянувши доопрацьований проект у межах відведеного часу, Головне управління вважає за необхідне висловити щодо його змісту такі зауваження та пропозиції.

1. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема, їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності (абз. 6 п. 2.1 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 20.12.2017 № 2-р/2017); «юридичної визначеності будь-якого нормативного акта (або його окремого припису) неможливо досягти, якщо текст акта (його припису) є двозначним (багатозначним) ... Юридична визначеність – це передовсім недвозначність» (п. 10 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 14.07.2021 № 1-р/2021). Проте, у проекті присутні термінологічні та редакційні недоліки, які порушують принцип юридичної визначеності та не сприятимуть однозначному тлумаченню та застосуванню правових норм.

1.1. З одного боку, проект 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 і радіомовлення (далі – Національна рада). На нашу думку, такі розбіжності в термінології не можна назвати вдалим варіантом правового регулювання.

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

1.3. У проекті неодноразово використовується термін «державні органи» (ч. 15 ст. 2, ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 15 тощо). Зазначимо, що в Конституції України застосовується термін «орган державної влади» (наприклад, ч. 2 ст. 5).

1.4. Проект оперує термінами, які потребують додаткового визначення, зокрема, «ідеологічний плюралізм» (п. 1 ч. 1 ст. 5), «техніко-технологічний розвиток» (ч. 6 ст. 14) тощо. Крім того, незрозуміло, що саме слід розуміти під словосполученням «медійна індустрія» у ч. 4 ст. 76 проекту.

1.5. Порушують принцип юридичної визначеності та не сприяють однозначному тлумаченню та правозастосуванню такі формулювання у проекті, як: «окрема одиниця» (визначення «користувацьке відео» у ч. 1 ст. 1), «стабільні і тісні економічні зв'язки» (п. 3 ч. 9 ст. 2), «чесні умови» (ч. 1 ст. 46), «дієвий

механізм» (п. 58 ч. 1 ст. 90), «належні та достатні докази» (ч. 5 ст. 117) тощо.

1.6. Використані у проекті такі оціночні категорії, як «надмірне зосередження» (п. 1 ч. 1 ст. 42), «мажорне звучання» (п. 1 ч. 2 ст. 44), «мінімально достатні» (п. 1 ч. 2 ст. 71), носять суб'єктивний характер, є неприйнятними для нормативно-правових актів та ускладнюватимуть його реалізацію.

1.7. Не можна погодитись з використанням у проекті словосполучення «можуть бути» стосовно умов ліцензії (ч.ч. 7, 8 ст. 51).

2. Частина положень проекту виглядає дещо неузгодженими між собою.

2.1. У ч. 6 ст. 14 проекту пропонується надати право суб'єктам у сфері аудіовізуальних медіа на рівні саморегуляції *самостійно* визначати порядок, методику та інші параметри вимірювання та аналізу аудиторії телеканалів або радіоканалів. При цьому, у п. 4 ч. 3 ст. 22 та далі по тексту проекту затвердження відповідного порядку та методики віднесені до повноважень Національної ради.

2.2. У ч. 7 ст. 63 проекту передбачене подання заяви про реєстрацію не пізніше, ніж *за 14 днів* до початку здійснення відповідної діяльності, тоді як згідно з ч. 13 цієї ж статті ухвалення відповідного рішення про реєстрацію (у разі отримання повної інформації у заяві) відбуватиметься *впродовж одного місяця* з дня отримання заяви.

3. У ч. 3 ст. 11 проекту йдеться про вимогу прийняття Верховною Радою України окремого закону з питань зміни стандартів (радіотехнологій) ефірного, в тому числі, цифрового мовлення з використанням каналів мовлення та/або ресурсу ефірних багатоканальних електронних комунікаційних мереж, при яких кількість каналів мовлення та/або ресурси багатоканальної електронної комунікаційної мережі зменшуються та які потребують припинення дії чинних ліцензій ліцензіатів, крім припинення використання стандарту (радіотехнології) аналогового телевізійного мовлення.

На нашу думку, вимога про прийняття такого рішення на рівні закону є щонайменше сумнівною. За аналогією з ч. 1 ст. 10 проекту, відповідно до якої канали мовлення та багатоканальні електронні комунікаційні мережі, що передбачають використання радіочастотного ресурсу України (ефірні багатоканальні електронні комунікаційні мережі), створюються або територіально змінюються відповідно до Стратегії та Плану реалізації Стратегії, зазначені питання мали б вирішуватись рішеннями Національної ради.

4. У ч. 3 ст. 20 проекту пропонується передбачити, що «провайдери аудіовізуальних сервісів *повинні забезпечити* у багатоканальних електронних комунікаційних мережах, які вони використовують, на частотах, на яких у відповідному регіоні здійснюється розповсюдження сигналів, які можуть бути прийняті за допомогою системи колективного прийому програм телеканалів або радіоканалів, передачу (прийом) сигналів, які відмінні (різні) за технічними

характеристиками (параметрами) від сигналів, що можуть бути прийняті за допомогою системи колективного прийому програм телеканалів або радіоканалів на відповідних частотах у регіоні дії провайдера аудіовізуальних сервісів». На нашу думку, зазначені питання мали б вирішуватись не у площині обов'язків відповідних господарюючих суб'єктів, а у Плані реалізації Стратегії (ст. 9 проекту).

5. Визначення конкретних назв органів державної влади у ч. 4 ст. 27 проекту не відповідають правилам законодавчої техніки, оскільки з часом їх назви можуть змінюватись, що призведе до необхідності внесення змін до закону. Також, 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.

6. Проектом передбачається створення аудіовізуальних медіа громад. Зокрема, у ч. 5 ст. 29 проекту пропонується передбачити, що «суб'єкти у сфері аудіовізуальних медіа громад діють у громадах, що об'єднані спільним інтересом (національністю, мовою, професією, творчою діяльністю, захопленнями тощо)». 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 аудіовізуальних медіа громад), що виглядає сумнівним. Адже, для мовлення аудіовізуальних медіа громад передбачається проведення окремого конкурсу на отримання ліцензії на мовлення (ч. 3 ст. 33 проекту) та, наприклад, зменшені розміри штрафів за порушення умов ліцензії (ч. 6 ст. 110 проекту).

7. Стосовно особливостей мовлення громад (ст. 32 проекту) викликає сумнів положення ч. 1 щодо мінімального обсягу в програмній концепції аудіовізуальних медіа громад програм, що містять інформацію, пов'язану зі спільним інтересом (інтересами) громади або присвячені обговоренню питань діяльності громади, у розмірі не менше 50 відсотків загального обсягу мовлення. Така квота, на нашу думку, може бути занадто обтяжливою для відповідних мовників.

8. Частина 3 ст. 32 проекту передбачає, що аудіовізуальні медіа громад можуть фінансуватися за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів *та бюджетних установ*. Державні органи та органи місцевого самоврядування можуть створювати *спеціальні бюджетні програми* для підтримки розвитку аудіовізуальних медіа громад.

На нашу думку, слова «та бюджетних установ» слід виключити. У цьому контексті зауважимо, що відповідно до ст. 95 Конституції України «виключно

законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків».

Також, не зовсім зрозуміло, про які «спеціальні бюджетні програми» йде мова. Бюджетний кодекс України, зокрема, оперує поняттям «бюджетна програма» (як «сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій» (п. 4 ч. 1 ст. 2)).

9. У ч. 4 ст. 43 проекту пропонується передбачити, що «обсяг спростування або відповіді має бути *достатнім* для донесення позиції заявника і не може перевищувати обсяг поширеної інформації».

По-перше, незрозуміло, яким чином та ким визначатиметься така «достатність». По-друге, запропонована регламентація обсягу, на нашу думку, суттєво обмежуватиме можливість заявника відповісти та/або спростувати відповідну інформацію.

Крім того, у ч. 5 цієї статті унормовуються граничні строки розгляду заяв про спростування суб'єктами у сфері аудіовізуальних або друкованих медіа (14 днів) та у сфері онлайн-медіа (5 днів). Проте, у п. 3 ч. 8 зазначеної статті пропонується передбачити, що суб'єкти у сфері друкованих медіа, у разі відсутності підстав для відмови, мають поширити спростування або відповідь у найближчому (після отримання відповідної заяви) запланованому випуску друкованого медіа, що може призвести до колізій, пов'язаних з фактичною періодичністю виходу друкованого медіа.

10. У розділі VI проекту містяться положення, в яких врегульовується правовий статус та порядок діяльності Національної ради та її членів, до змісту яких виникає низка зауважень.

10.1. У ст. 76 проекту передбачається врегулювати процедуру призначення членів Національної ради Верховною Радою України.

Однак, необхідно звернути увагу, що єдиним нормативно-правовим актом, що встановлює порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради України, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради України, є Регламент Верховної Ради України (далі – Регламент). Тому, встановлення у запропонованому законі про медіа процедури розгляду парламентом та його органами питань щодо призначення членів Національної ради виглядає некоректним. У разі необхідності більш детальними приписами щодо процедури

призначення на посади та звільнення з посад членів Національної ради мають бути доповнені положення ст. 210 Регламенту.

10.2. Звертає на себе увагу, що в положеннях проекту відсутнє чітке визначення строку повноважень членів Національної ради. У ч. 3 ст. 73 проекту передбачено лише, що *«після закінчення п'яти років член (члени) Національної ради продовжує (продовжують) виконувати обов'язки до дня призначення нового члена (членів) Національної ради суб'єктом призначення, за винятком випадків дострокового припинення повноважень члена Національної ради»*. Однак, з якого моменту починається і коли закінчується перебіг такого строку, у проекті не визначається. Крім того, варто враховувати, що на практиці відповідний припис передбачає, що у випадку відсутності ініціативи суб'єкта призначення особа може тривалий час залишатися членом Національної ради. Тим самим створюються можливості для зловживань та необґрунтованого *«продовження»* строку повноважень окремих членів Національної ради, що суперечить принципу строковості виконання повноважень на таких посадах. Особливо актуальним дане застереження є з огляду на припис ч. 4 ст. 73 проекту наступного змісту: *«одна і та сама особа не може бути призначена членом Національної ради більше двох строків підряд незалежно від тривалості кожного з таких строків»*.

10.3. У п. 4 ч. 2 ст. 79 проекту передбачено, що член Національної ради при здійсненні своїх повноважень має право *«бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій, а також на засіданнях, що проводяться Кабінетом Міністрів України, у міністерствах та інших державних органах та органах місцевого самоврядування, стосовно розгляду питань, пов'язаних з регулюванням і наглядом (контролем) у сфері медіа»*.

Натомість, відповідно до приписів ст. 6 Регламенту без запрошення мають право бути присутніми на пленарному засіданні Верховної Ради України лише Президент України та Прем'єр-міністр України. Водночас, на пленарне засідання Верховної Ради України можуть бути запрошені особи, присутність яких необхідна під час розгляду питань порядку денного, а також особи, запрошені народними депутатами. Крім того, за процедурним рішенням Верховної Ради України, прийнятим не менш як третиною голосів народних депутатів від її конституційного складу, Верховна Рада України може офіційно запросити або вимагати присутності на її пленарному засіданні будь-якої посадової чи службової особи, крім Президента України та суддів. У Регламенті також передбачено, що на закритому пленарному засіданні Верховної Ради України мають право бути присутніми Президент України та Прем'єр-міністр України, а також особи, присутність яких визнана Верховною Радою України

необхідною. Тобто, згідно з приписами Регламенту *лише Верховна Рада України може визначати осіб, окрім ex officio, які можуть бути присутніми на її засіданнях.*

Відповідно до вимог ст. 46 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» на закритому засіданні, крім членів комітету, *за рішенням комітету можуть бути присутніми запрошені особи та працівники секретаріату комітету (ч. 1).* Крім того, комітети мають право запрошувати на своє засідання Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, керівників інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, а також їх посадових і службових осіб, отримувати від них необхідні для розгляду питань порядку денного роз'яснення (ч. 1 ст. 48).

На сьогодні, згідно з приписом абз. 2 ч. 6 ст. 6 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», на відкритих засіданнях слідчої комісії парламенту України мають право бути присутніми, з дотриманням відповідних адміністративних процедур, журналісти, працівники засобів масової інформації. Водночас, для розгляду попередньо визначених питань на засідання слідчої комісії або її робочих груп можуть бути запрошені посадові особи (крім Президента України, суддів та суддів Конституційного Суду України), службові та інші особи, *присутність яких визнана слідчою комісією необхідною (ч. 2 ст. 7).*

Таким чином, новелами проекту (п. 4 ч. 2 ст. 79), по суті, пропонується de-jure прирівняти процесуальний статус членів Національної ради до статусу ex officio (Президента України, Прем'єр-міністра України, суддів та суддів Конституційного Суду України), що є некоректним і порушує права парламенту України та його постійно діючих та тимчасових органів самостійно визначати осіб, що можуть бути присутніми на їхніх засіданнях.

10.4. Положеннями ст. 80 проекту регулюються підстави та порядок «дострокового припинення повноважень члена Національної ради». Насамперед, звертаємо увагу, що даний підхід не повною мірою відповідає положенням Конституції України, а саме п. 20 ч. 1 ст. 85 та п. 13 ч. 1 ст. 106 Основного Закону України, у яких йдеться не про припинення повноважень членів Національної ради, а про їх «звільнення з посад». Звільнення з посади має наслідком припинення повноважень члена колегіального органу, отже, у запропонованому законодавчому акті варто послугуватись коректною, з точки зору конституційності, термінологією.

Крім того, не можуть бути підтримані новели проекту, якими у цілій низці випадків прийняття рішень про «припинення повноважень» члена Національної ради покладається не на суб'єктів їх призначення (ч.ч. 2-5 ст. 80 проекту).

Зазначимо, що такий підхід не узгоджується з Конституцією України. Адже, відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 85, п. 13 ч. 1 ст. 106 Основного Закону України *«призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення» є конституційними повноваженнями* Верховної Ради України та Президента України, які не можна коригувати та покладати на інші державні органи нормами звичайного закону.

11. У ч. 5 ст. 81 проекту, згідно з якою *«Голова Національної ради є розпорядником бюджетних асигнувань на утримання і забезпечення діяльності Національної ради та, на підставі рішень Національної ради, позабюджетних коштів, інших коштів, що надійшли на рахунок Національної ради з джерел, не заборонених законодавством України»*, замість формулювання *«розпорядником бюджетних асигнувань»* юридично коректно вживати формулювання *«розпорядником бюджетних коштів»*. Крім того, у п. 12 ч. 3 ст. 88 проекту замість слів *«бюджетних асигнувань»* доцільно вживати слова *«бюджетних коштів»*.

12. Припис ч. 1 ст. 89 проекту, згідно з яким *«фінансування передбачається окремим рядком у Державному бюджеті України та становить не менше 0,022 відсотка доходів загального фонду Державного бюджету України за попередній рік»*, не узгоджується з ч. 2 ст. 95 Конституції України, відповідно до якої, як вже зазначалось вище, виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносупільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Згідно з п. 1 ч. 2 ст. 89 проекту *«додатковими джерелами фінансування Національної ради є кошти в обсязі не менше 4 відсотків фактичних надходжень від плати за користування радіочастотним спектром України за поточний рік»*. Звертаємо увагу, що відповідно до ст. 254 Податкового кодексу України перебачено встановлення рентної плати за користування радіочастотним ресурсом України. Крім того, за змістом пропонованого припису відповідна частина рентної плати за користування радіочастотним ресурсом України мала б зараховуватися до спеціального фонду Державного бюджету України. У той же час, згідно з п. 16 ч. 2 ст. 29 Бюджетного кодексу України рентна плата за користування радіочастотним ресурсом України у повному обсязі належить до доходів загального фонду Державного бюджету України. При цьому, відповідні зміни до Бюджетного кодексу України у проекті не пропонуються.

Виглядає некоректним формулювання ч. 4 ст. 89 проекту, згідно з яким *«надходження від плати за видачу ліцензій та проведення реєстраційних дій спрямовуються до спеціального фонду Національної ради для фінансування Національної ради»*, оскільки в даному випадку незрозуміло, чи йдеться про зарахування відповідних коштів до спеціального фонду *Державного бюджету*

України, а вже самі кошти спрямовуються на забезпечення діяльності вказаного державного органу, чи ж про створення якогось окремого «спеціального фонду Національної ради». Зауважимо, що відповідно до ст. 3 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» «органам державної влади забороняється створювати позабюджетні фонди, мати позабюджетні спеціальні рахунки та використовувати кошти, одержані за здійснення функцій держави, що передбачають видачу дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрацій та інших дій на платній основі (крім послуг з охорони, що надаються на договірних засадах), в будь-який інший спосіб, крім зарахування таких коштів до Державного бюджету України». Принагідно зауважимо, що джерелом фінансування має бути плата, а не надходження від неї.

13. У положеннях проекту окремою ст. 91 визначаються «права Національної ради». З цього приводу варто зазначити, що конституційними нормами для регулювання діяльності органів державної влади використовується термін «повноваження» (зокрема, у ст.ст. 6, 19, 56 та ін. Основного Закону України). Натомість, поняття «права» застосовується щодо фізичних осіб, наприклад, у ст.ст. 3, 8, 13, а також у розділ II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» та багатьох інших положеннях Конституції України.

Варто також додати, що характер передбачених у ст. 91 проекту «прав» Національної ради дає підстави для висновку, що йдеться саме про повноваження цього органу, які, вочевидь, мають бути включені до ст. 90 проекту.

14. Певні зауваження виникають і до пропонованих у проекті змін до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ).

14.1. Проектом пропонується доповнити КАСУ ст. 289-4 «Особливості провадження у справах щодо здійснення державного регулювання, нагляду і контролю у сфері медіа». Однак, адміністративна юрисдикція і підсудність адміністративних справ є визначальними елементами організації адміністративного судочинства. Згідно з ч. 1 ст. 19 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах. Публічно-правовим є спір, у якому: 1) хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або 2) хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або 3) хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних

повноважень або іншої особи (п. 2 ч. 1 ст. 4 КАСУ). Тобто, наявність публічно-правового спору є визначальним критерієм для з'ясування того, чи поширюється на певні правовідносини юрисдикція адміністративних судів.

Частина 1 ст. 19 КАСУ містить *невичерпний* перелік спорів, віднесених законодавцем до юрисдикції адміністративних судів. При цьому, існує тенденція до розширення зазначеного переліку. Черговим кроком у цьому напрямку може стати внесення запропонованих проектом змін, котрими у відповідному переліку будуть окремо згадані спори щодо здійснення державного регулювання, нагляду і контролю у сфері медіа (п. 16 ч. 1 ст. 19 КАСУ в редакції проекту). На наш погляд, відповідна практика не є вдалою. Адже, за такою логікою, зазначений перелік можна й надалі розширювати, перевантажуючи тим самим КАСУ, ускладнюючи сприйняття його норм.

14.2. КАСУ (глава 11) виокремлює певну кількість адміністративних спорів, для яких встановлюються особливості позовного провадження. Йдеться, зокрема, про складні справи (§ 1), термінові адміністративні (§ 2), а також типові та зразкові справи (§ 3). Аналіз змін до КАСУ, починаючи з 2005 року, свідчить про тенденцію до збільшення кількості категорій адміністративних справ, щодо яких встановлюються певні особливості. Наприклад, глава 6 КАСУ в редакції від 6 липня 2005 року, яка визначала особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ, містила 13 статей. Це були особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів, рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України тощо (див. ст.ст. 171-183 КАСУ станом на 06.07.2005).

Для порівняння, чинна на сьогодні глава 11 «Особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ» КАСУ складається з 33 статей, серед яких 26 статей містяться в § 2 «Розгляд окремих категорій термінових адміністративних справ», до якого, зокрема, пропонується внести зміни даним проектом. Вказаними змінами § 2 глави 11 КАСУ доповнюється ст. 289-4 «Особливості провадження у справах щодо здійснення державного регулювання, нагляду і контролю у сфері медіа». Тим самим, для ще однієї категорії адміністративних справ пропонується визнати відмінності провадження, які відрізнятимуть його від загального.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України пояснювальна записка до законопроекту повинна містити обґрунтування основних його положень. Проте, відповідне обґрунтування відсутнє у пояснювальній записці до внесеного проекту. Наголошуємо, що у разі застосування запропонованого у проекті підходу і надалі в інших законопроектах це може призвести до того, що КАСУ взагалі не міститиме загального порядку розгляду адміністративних справ, для кожної з категорій встановлюватимуться

ті чи інші особливості, причому без будь-якої логіки таких дій. Відтак, на наше переконання, детальний аналіз запропонованих проектом у цій частині змін є можливим виключно після належного обґрунтування необхідності їх прийняття.

14.3. Звертаємо увагу, що глава 11 розділу II «Позовне провадження» КАСУ визначає особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ. Серед зазначених категорій адміністративних справ виділяються складні справи (ст.ст. 264-267 § 1 глави 11 розділу II КАСУ) та термінові адміністративні справи (ст.ст. 268-289-3 § 2 глави 11 розділу II КАСУ). Водночас, за структурою § 2 глави 11 розділу II КАСУ особливості провадження у конкретних термінових адміністративних справах визначені у ст.ст. 273-289-3 КАСУ. Статті 268-271 КАСУ регулюють особливості повідомлення учасників про дату, час та місце розгляду, подання заяв по суті справи (у справах, визначених ст.ст. 273-277, 280-283-1, 285-289 КАСУ), обчислення процесуальних строків, встановлених ст.ст. 273-277, 280-283-1 КАСУ, проголошення та вручення судових рішень у справах, визначених ст.ст. 273-277, 280-289 КАСУ.

Проектом пропонується доповнити § 2 глави 11 розділу II КАСУ ст. 289-4. Враховуючи, що пропозиція стосовно внесення відповідних змін до ст.ст. 268-271 КАСУ у проекті відсутня, передбачені ними особливості на ст. 289-4 КАСУ (в редакції проекту) *не поширюватимуться*.

14.4. Стаття 289-4 КАСУ (в редакції проекту) потребує суттєвого редакційного коригування. Адже, з її змісту не вбачається, хто може бути позивачем та відповідачем у відповідній категорії спорів. З приписів ч. 4 цієї статті можна лише констатувати, що в окремих випадках, а саме у випадках реальної загрози інтересам національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з відповідним адміністративним позовом (заявою) може звернутися орган, який здійснює державне регулювання у сфері медіа.

На наш погляд, у пропонованій нормі слід деталізувати зміст позовних вимог у справах щодо здійснення державного регулювання, нагляду і контролю у сфері медіа, а також обставини, які можуть свідчити про порушення прав, свобод чи інтересів позивача тощо.

Крім того, потребує конкретизації зміст ч. 8 ст. 289-4 КАСУ (в редакції проекту), згідно з якою «у разі, якщо неможливо ідентифікувати особу, яка порушує законодавство у сфері медіа, суд може за заявою органу, який здійснює державне регулювання у сфері медіа, встановити факт порушення та вжити заходів, визначених законодавством. Така заява розглядається за правилами КАСУ з особливостями визначеними даною статтею». Адже, відповідно до ч. 1 ст. 19 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах. Встановлення фактів і вжиття заходів щодо

неідентифікованої особи не належить до юрисдикції адміністративних судів. Відповідні дії логічніше було б віднести до повноважень органів виконавчої влади.

15. У проекті пропонується низка змін до Виборчого кодексу України (п. 31.10 розділу Х «Прикінцеві та перехідні положення»; далі – ВКУ), зміст яких викликає такі зауваження .

15.1. Відповідно до нової редакції ст. 50 ВКУ «забороняється оприлюднення чи опублікування в інший спосіб результатів будь-якого опитування громадської думки, пов'язаного з виборами, у тому числі щодо кандидатів, партій (організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу, *впродовж останніх шести днів перед днем голосування* (повторного голосування) та в день голосування (повторного голосування)». Тоді як у чинній редакції ч. 3 ст. 50 цього Закону відповідне обмеження встановлено «протягом останніх двох днів перед днем голосування».

Вважаємо, що збільшення терміну заборони на оприлюднення результатів опитування громадської думки, яке пов'язано з виборами, певною мірою є питанням доцільності. Разом з тим, такий підхід виглядає нелогічним в контексті попередньої новели щодо дозволу передвиборчої агітації у день голосування, оскільки також може розглядатись як обмеження права вільно поширювати інформацію, яке гарантовано ст. 34 Конституції України.

15.2. Згідно з новою ч. 4 ст. 51 ВКУ «Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення в порядку, визначеному договорами та меморандумами про співпрацю, надає провайдером платформ спільного доступу до інформації перелік кандидатів, партій (організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу та інформацію про рахунки їх виборчих фондів. Така інформація надається Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення Центральною виборчою комісією та територіальними виборчими комісіями впродовж п'ятнадцяти днів з моменту закінчення строку для реєстрації кандидатів на відповідних виборах».

Вважаємо прив'язку строків подання інформації щодо зареєстрованих кандидатів та про рахунки їх виборчих фондів впродовж п'ятнадцяти днів з моменту закінчення строку для реєстрації кандидатів, партій на відповідних виборах не зовсім вдалою. Адже, слід враховувати, що кандидати на виборах реєструються протягом дозволеного терміну в різний час і наступного дня після дня прийняття виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата (кандидатів) отримують право здійснювати агітацію (чинна та оновлена редакції ст. 52 ВКУ). Тобто, цілком можливою є ситуація, коли строк реєстрації кандидатів ще не сплинув, але кандидат вже зареєстрований і має право розпочати агітацію. Проте, відповідна інформація щодо рахунку виборчого

фонду кандидата не передана медіа, що може створити складнощі з організацією агітації через відповідні медіа.

15.3. У новій ч. 10 ст. 51 ВКУ передбачається, що «організація та проведення кандидатами, партіями (організаціями партій) – суб'єктами виборчого процесу *мітингів, походів, демонстрацій, пікетів, встановлення наметів для проведення заходів агітації не потребує отримання будь-яких дозволів від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування*».

У зв'язку з цією новелою, звертаємо увагу, що відповідно до ст. 39 Конституції України «громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, *про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування*».

З огляду на наведене, вважаємо, що у законодавстві має передбачатись, щонайменше, механізм сповіщення органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування про проведення відповідних заходів агітації.

Аналогічні по суті міркування стосуються змін до ч. 4 ст. 94 Закону України «Про всеукраїнський референдум» (пп. 7 п. 31.67 розділу X «Прикінцеві та перехідні положення»).

15.4. Згідно з новою редакцією ст. 52 ВКУ «передвиборна агітація розпочинається кандидатом, партією (організацією партії) – суб'єктом виборчого процесу наступного дня після дня прийняття виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата (кандидатів) і триває до закінчення голосування ...». При цьому, пропонується визначити особливості передвиборної агітації у період з 00 годин суботи, що передує дню голосування (повторного голосування), та у день голосування (повторного голосування). Тим самим, у проекті пропонується відмовитись від так званого дня тиші під час проведення виборів, що є істотною новелою для виборчого законодавства України.

Наведена пропозиція є дискусійною. Разом з тим, варто зазначити, що у сучасному виборчому законодавстві останніми роками відбувається зміна підходів щодо здійснення передвиборчої агітації у день голосування. *Уряді країн «день тиші» або blackout period визнаний неконституційним, оскільки розглядається як надмірне обмеження свободи висловлення поглядів¹.*

15.5. Згідно з оновленою редакцією ч. 3 ст. 57 ВКУ «для оцінки наявності у матеріалах передвиборної агітації, що надаються для розповсюдження або розповсюджуються суб'єктами у сфері медіа, ознак порушення частини третьої статті 57 цього Кодексу, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення створює Експертну раду з питань передвиборчої агітації під час відповідних виборів. Експертна рада має розпочати свою роботу не пізніше як на

¹ URL: <https://www.slovovidilo.ua/2019/03/26/statija/polityka/den-tyshi-pered-vyboramy-skilky-tryvaye-choho-zaprovadzhenyj-ta-zaboronyaye>

третій день виборчого процесу відповідних виборів та закінчити її на наступний день після дня оголошення результатів відповідних виборів ...».

У зв'язку з цією новелою, варто зазначити, що крім чергових виборів на території України постійно відбуваються й інші види виборів, зокрема, позачергові та проміжні вибори депутатів місцевих рад. У зв'язку з цим, *викликає сумнів ідея функціонування* Експертної ради з питань передвиборчої агітації *як тимчасового органу*. Адже, з огляду на те, що на території країни майже постійно відбуваються проміжні вибори (за виключенням воєнного часу, коли вибори не проводяться), постає питання щодо доцільності роботи Експертної ради на постійній основі.

16. У положеннях пп.п. 1 та 2 п. 31.17 розділу Х «Прикінцеві та перехідні положення» проекту містяться пропозиції щодо внесення змін до ст.ст. 26 та 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно із зазначеними змінами у разі прийняття проекту, що розглядається, повноваженнями щодо заснування місцевих публічних аудіовізуальних медіа будуть наділені одночасно як сільські, селищні, міські ради, так і їхні виконавчі органи. Тим самим, запропоновані новели, у разі їх прийняття, створюватимуть конкуренцію повноважень відповідних органів місцевого самоврядування і призведуть до труднощів у правозастосуванні. Крім того, запропонований підхід суперечить вимогам ч. 3 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якими «представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування *діють за принципом розподілу повноважень* у порядку і межах, визначених цим та іншими законами».

Звертаємо також увагу, що правова природа зазначених органів місцевого самоврядування є різною, адже ради є представницькими органами територіальних громад та формуються шляхом виборів, а виконавчі органи сільських, селищних, міських рад утворюються радами для виконання їхніх рішень. Тому, на нашу думку, як заснування місцевих публічних аудіовізуальних медіа, так і призначення та звільнення їх керівників має належати виключно до повноважень представницьких органів місцевого самоврядування – радам.

17. Певні зауваження викликають й деякі інші положення розділу Х «Прикінцеві та перехідні положення» проекту.

17.1. На нашу думку, не виглядає за доцільне виокремлення Національної ради у змінах до ст. 4 Закону України «Про природні монополії» (пп. 31.25. розділу Х проекту) з переліку органів виконавчої влади, що здійснюють державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, оскільки попри колегіальний статус її слід віднести до органів виконавчої влади.

Також, більш змістовного обґрунтування потребує пропозиція щодо

доповнення переліку сфер суб'єктів природних монополій у ч. 1 ст. 5 Закону України «Про природні монополії» сферою «технічне обслуговування і експлуатація мереж ефірного телемовлення, мереж ефірного радіомовлення, ефірної багатоканальної електронної комунікаційної мережі». На нашу думку, об'єктивні умови діяльності у цій галузі не дають підстав для її зарахування до сфер саме природних монополій.

17.2. У новій ст. 15-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (п. 31.40 розділу X проекту) дається визначення офіційних друкованих видань, якими пропонується вважати видання Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, що видаються з метою офіційного опублікування нормативно-правових актів, рішень цих органів та інформації, обов'язковість опублікування якої передбачена законодавством, та під час підготовки яких не використовується творча праця журналістів. У зазначеному визначенні, на відміну від аналогічних положень Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» (абз. 6 ст. 1), який пропонується визнати таким, що втратив чинність, суттєво розширюється перелік засновників офіційних друкованих видань. У той же час, у супровідних документах не наведено обґрунтування такої новели.

17.3. У пп.пп. 2-4 п. 32 розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» проекту містяться доручення Кабінету Міністрів України внести на розгляд Верховної Ради України відповідні пропозиції щодо приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом. Разом з тим, відповідно до ч. 8 ст. 90 Регламенту Верховної Ради України «якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття».

17.4. Вбачаються сумнівними п.п. 33, 34, 35 розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» проекту, в яких викладені доручення центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії, Національній раді та органам місцевого самоврядування, оскільки надання таких доручень не належить до повноважень Верховної Ради України відповідно до Конституції України.

18. Звертаємо увагу на непритаманну для законів складність структури та змісту проекту. Проект вирізняється зайвою громіздкістю та деталізацією, містить значну кількість статей, зокрема і з численними частинами (наприклад, ст.ст. 2, 43, 59, 60, 63 мають по 15-20 частини), що занадто перевантажує його зміст та ускладнює сприйняття.

19. Реалізація пропозицій проекту потребуватиме додаткових бюджетних видатків. Проте, до проекту, всупереч вимогам ст. 27 Бюджетного кодексу України, ст. 91 Регламенту Верховної Ради України, не надано належного фінансово-економічного обґрунтування (з відповідними розрахунками).

Перший заступник керівника
Головного управління

С. Гудзинський

Вик.: О. Макаренко, О. Карпенко, О. Мельник, А. Сулима,
Т. Ругасва, Є. Гришко, Н. Пархоменко, Е. Вальковський

