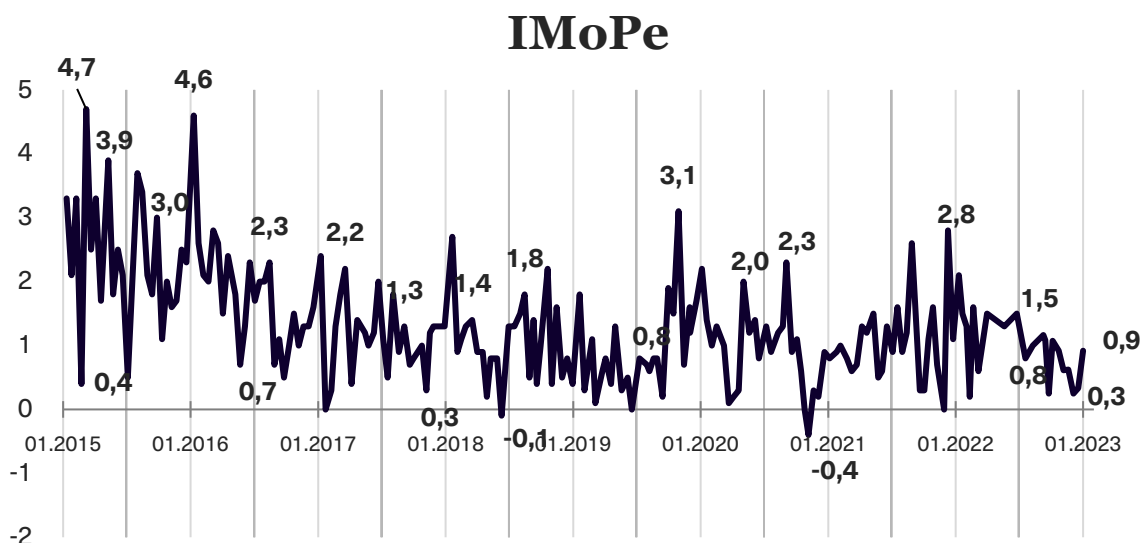


iMoRe №195. Євроінтеграційний прорив наприкінці 2022 року

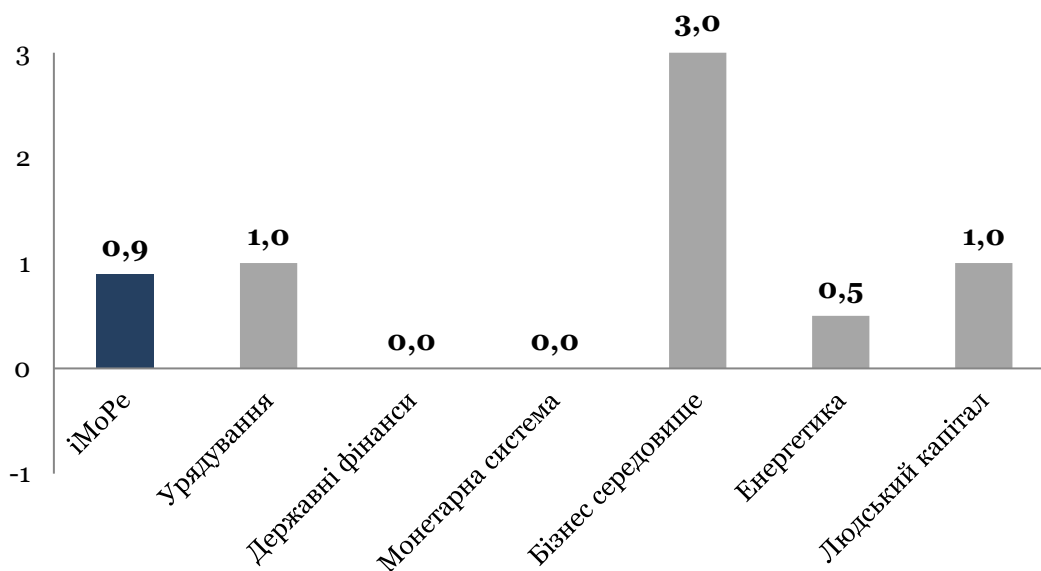
Індекс моніторингу реформ (iMoRe) становить +0,9 бала за період з 19 грудня по 1 січня 2023 року з можливих значень від -5,0 до +5,0. У попередньому раунді індекс дорівнював +0,3 бала.

Графік 1. Динаміка Індексу моніторингу реформ



Індекс реформ може приймати значення від -5 до +5, значення вище за +2 розглядається як прийнятний темп реформ

Графік 2. Значення iMoRe та його компонентів у поточному раунді оцінювання



Основні події раунду

1. Закон про медіа, +2 бала

Наприкінці грудня президент підписав [Закон 2849-IX](#) про медіа, який був серед ключових блоків [реформ](#) необхідних для збереження за Україною статусу [країни-кандидата](#) до ЄС. Він [частково впроваджує](#) вимоги [Директиви № 2010/13/ЄС](#) зокрема щодо досягнення плюралізму в медіа, захисту прав споживачів, належного функціонування внутрішнього ринку, доступу до інформації про структуру власності ЗМІ.

Новий закон значно розширює регулювання медійного ринку України: вперше під регулювання потрапляють інтернет-ресурси та відеосервіси. Також закон збільшує повноваження Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (Нацрада) — тепер її мандат поширюватиметься не тільки на телебачення та радіо, але і на друковані та онлайн ЗМІ. Нацрада отримала повноваження накладати санкції на медіа та в деяких випадках блокувати анонімні ресурси (коли на сайті немає контактів редакції) ще до рішення суду.

Також вироблений алгоритм роботи з медіа-порушниками. Спочатку їм роблять припис виправити порушення, якщо порушення накопичуються — ЗМІ штрафують, а коли накопичуються штрафи (10 чи більше штрафів за значні порушення або два чи більше штрафів за грубі порушення, які не скасовані на момент розгляду справи), у нього можуть забрати ліцензію. Перелік незначних, значних та грубих порушень прописаний у законі.

Крім цього, закон забороняє демонстрування фільмів, випущених після 1 січня 2014 року, що містять популяризацію державних та силових органів держави-агресора чи СРСР, а також виправдовують окупацію території України

Предметом критики став ризик високої політизації Нацради (не виправлений у законі) — її членів обирають за квотою президента та Верховної Ради (по 50%), а професійна спільнота має можливості впливу на склад Нацради лише на етапі подання кандидатур, але не на етапі їх затвердження. Автори закону [пояснюють](#) збереження норми тим, що вона закріплена у Конституції, яку [заборонено змінювати](#) під час воєнного стану.

Закон містить обмежений перелік причин для припинення повноважень Нацради. Серед них звільнення за власним бажанням, станом здоров'я, вихід з громадянства України чи наявність іншого громадянства, порушення вимог, необхідних для призначення на посаду (освіта, громадянство, володіння державною мовою, досвід роботи у сфері від 5 років), набрання чинності обвинувачувального вироку суду, неучасть у трьох засіданнях Нацради поспіль без поважних причин, порушення вимог закону про олігархів щодо подання декларацій, смерть. Це, з одного боку, сприяє незалежності Нацради від впливу тих, хто їх призначив, з іншого, ускладнює звільнення недоброчесного члена Нацради.

Коментарі

«Законодавство, за яким працювали українські медіа, давно морально застаріло. Зокрема, воно не враховувало існування OTT-платформ і загалом не брало до уваги того ступеню розвитку, якого досягли інтернет-медіа в Україні. Тому закон “Про медіа” однозначно на часі. Він вперше в історії України надає інтернет-медіа статус медіа. Причому робить це в доволі збалансований спосіб. Наприклад, для всіх видів медіа він пропонує нову форму співіснування учасників ринку та регулятора – співрегулювання, – коли деякі важливі правила роботи пропонується розробити та запровадити спільними зусиллями держави і медіа».

Галина Петренко, директорка ГО «Детектор медіа»

«Є кілька передумов ухвалення нового закону «Про медіа». Ще у Угоді про Асоціацію була вимога оновити аудіовізуальне законодавство і синхронізувати його з директивою про аудіовізуальні медіапослуги (це мало бути зроблено до 1 вересня 2019). Також є внутрішні причини для змін. Попередній закон про телебачення і радіомовлення був дуже застарілим. По суті, він регулював лише радіо і телебачення. Все, що стосується онлайн, зокрема і телебачення в інтернеті, знаходилося у “дикому” стані. Це створювало нерівні умови для конкуренції, бо онлайн-преса та мовники онлайн працювали без жодних правил та запобіжників. А згідно з опитуваннями кількість користувачів, що споживають інформацію онлайн стрімко зростає.

Закон про медіа – це галузевий закон. Він, перш за все, регулює порядок діяльності і взаємодії різних гравців ринку і регулятора. Великим викликом у його впровадженні є створення Електронного кабінету – електронної системи взаємодії різних суб'єктів з регулятором і, відповідно, взаємодії з реєстром суб'єктів у сфері медіа, який має бути доступний на сайті регулятора. Для не-ефірного телебачення, радіо, платформ спільного доступу до відео (якщо такі у нас з'являться) реєстрація обов'язкова, для онлайн-медіа (себто онлайн-преси) – добровільна. Друковані медіа у період збройної агресії та кілька років після неї мають реєструватися обов'язково, а після – перейдуть на добровільну реєстрацію. Нацрада може регулювати і незареєстровані медіа, перевага реєстрації у тому, що для таких медіа передбачена більша кількість приписів перед тим, як почнуться застосовуватися санкції у вигляді штрафів.

Важлива новація закону – запровадження співрегуляторних органів у кожній галузі медіа (аудіовізуальні, друковані, онлайн). У повноваження співрегуляторного органу входить зокрема розгляд кейсів, пов'язаних з потенційними правопорушеннями, які могли допустити відповідні суб'єкти. У рамках співрегуляції учасники ринку мають розробити Кодекси поведінки, що визначатиме вимоги до поширення інформації, для якої законодавством передбачено регулювання змісту. Це експериментальний механізм, який має привчити ринок до взаємодовіри та саморегуляції.

Щодо ризику політизації Нацради. Нацрада існує з 1994 року і в неї були різні склади. Питання в тому, що призначення членів Нацради описано в Конституції, а Конституцію не можна змінити ані законом про медіа, ані під час воєнного стану. В цьому законі вдалося запровадити процедуру призначення членів Нацради з боку президента через створення конкурсної комісії, тому що в законі про телебачення і радіомовлення її не існувало взагалі. Комісія має проаналізувати кандидатів і вже за рекомендацією Комісії президент має призначати членів Нацради. Також як запобіжник закладені гідні зарплати. Дуже багато залежить і від самих учасників ринку та громадянського суспільства, які мають реагувати на недоброчесних кандидатів, які подаються, щоб ці кандидати валилися на етапі конкурсного відбору».

Ігор Розкладай, співавтор закону 2849-IX, заступник директора, головний експерт з медійного права, Центр демократії та верховенства права

«Національна спілка журналістів України впродовж шести років підтримувала ухвалення закону, який би імплементавав Директиву ЄС № 2018/1808 про аудіовізуальні медіапослуги. Однак Закон про медіа лише на 10% складається із норм євродирективи і на 90% – із новацій українських розробників. Тому перше, що потрібно розуміти про новий закон, – це те, що він виходить далеко за межі вимог ЄС.

З одного боку, Україна потребує осучаснення медійного законодавства, яке багато в чому не відповідає новим реаліям. З іншого – це осучаснення повинне зміцнювати свободу слова, а не звужувати її. Ухвалений закон про медіа посилює контроль держави у цій сфері і надає владі нові інструменти для такого впливу.

1) Національна рада з питань телебачення і радіомовлення відтепер регулює не лише аудіовізуальні медіа, а й друковані, онлайн-медіа, онлайн-кінотеатри, провайдерів кабельного ТБ тощо; має повноваження надсилати вимоги до соціальних мереж і пошукових систем. Наша спілка виступала за виведення друкованих і онлайн-медіа з-під регулювання цим законом, оскільки таке регулювання виглядає надмірним і не відповідає загальноєвропейській практиці.

2) До всіх медіа – і для тих, які використовують обмежений частотний ресурс, і для друкованих та онлайн-медіа, – застосовуються однакові санкції: припис, штраф, заборона видання або анулювання ліцензії. При цьому припис, приміром, видається без перевірки, без права редакції обґрунтувати свою позицію. Санкції однаково суворі для всіх, хоча аудиторія телебачення і друкованої газети неспівставна. Для друкованих видань такі санкції є абсолютно новим засобом контролю. Також новими вимогами є перереєстрація друкованих видань і надання інформації про структуру власності.

3) Головне застереження – політична залежність національного регулятора. Нацрада складається з 8 членів, із яких чотирьох призначає президент і чотирьох

– Верховна Рада. У складі національного регулятора немає представників медіаіндустрії, журналістських організацій чи громадянського суспільства. Цей орган, від якого тепер залежать усі медіа, формує влада і зберігає над ним контроль.

4) Складний і великий за обсягом, закон про медіа спонукатиме редакції утримуватися від висвітлення гострих тем, а журналістів – бути обережнішими у висловлюваннях. Відстояти свою правоту редакціям, особливо локальним, які не мають коштів на дорогих юристів, буде складно. Це спонукає журналістів шукати інші майданчики для висловлення поглядів, а власників медіа – закривати свої ЗМІ».

Ліна Куц, перша секретар Національної спілки журналістів України

2. Закон про хімічну безпеку та управління хімпродукцією, +2 бала

Кабінет Міністрів ініціював ухвалення рамкового закону [2804-IX](#) у галузі хімічної безпеки. Він вносить у правове поле ключові визначення у цій сфері, впроваджує ризик-орієнтований підхід у роботі з хімічною продукцією, встановлює повноваження регуляторів, а також частково [враховує](#) вимоги європейського законодавства, зокрема базових технічних регламентів [REACH](#) (про реєстрацію хімічних речовин) та [CLP](#) (про маркування і пакування речовин і сумішей). [Планується](#), що інша частина вимог буде врахована у підзаконних актах.

Ухвалення документа закладає підґрунтя для створення в Україні єдиної бази небезпечних хімічних речовин та інформування населення про їхні властивості. Для цього будуть створені Державний реєстр хімічних речовин та реєстр класифікації небезпек та елементів інформації про небезпеку хімічної продукції.

Закон також скасовує необхідність ліцензування виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, натомість обмежує виробництво речовин, які становлять неконтрольований ризик для здоров'я людини та довкілля, через лімітування концентрації небезпечних речовин у готових виробах або заборону використання певних речовин в Україні.

Коментар

«Прийняття закону про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією є важливим кроком у підготовці України до членства в ЄС.

Цей закон є одним з базових у загальній системі заходів, покликаних унеможливити появу на ринку промислової продукції, яка створює загрози як для життя та здоров'я людей, так й навколишнього середовища. Закон впроваджує в українське законодавство частину норм регламентів [REACH](#) (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) та [CLP](#) (Classification, Labelling and Packaging of substances and mixtures), низки інших важливих нормативних актів ЄС, а також міжнародних конвенцій.

Власне хімічна продукція на цей час не є частиною Додатка III до Угоди про асоціацію, який стосується технічних бар'єрів у торгівлі. Це означає, що у рамках Угоди не передбачалось включення цієї сфери до секторів, які мали стати частиною «промислового безвізу» (тобто Угоди про оцінку відповідності та прийнятності промислових товарів, АСАА). Водночас норми, пов'язані з забезпеченням хімічної безпеки, є наріжними для виконання зобов'язань Угоди, пов'язаних з охороною навколишнього середовища.

Більш того, статус кандидата означає, що Україна має впровадити все законодавство ЄС, а отже закон є безумовно євроінтеграційним й важливим у рамках підготовки до членства. Більш того, очікується, що Додаток III до Угоди, як й низка інших додатків, будуть оновлені найближчим часом, що відкриває шлях до отримання «промислового безвізу» для хімічної продукції ще до моменту набуття членства в ЄС.

Для бізнесу новий закон означатиме додаткові видатки, що є ще одним викликом для бізнесу, й так працює в умовах війни. Ймовірно, саме тому закон набуде чинності лише наприкінці червня 2024 року, що дає можливість бізнесу підготуватись. Водночас експортери, які вже давно працюють з цими регламентами ЄС, виграють, оскільки вони не муситимуть виконувати різні вимоги для розміщення продукції на українському та європейському ринках. Це також сприятиме виходу на ринок ЄС нових бізнесів, для яких саме технічні бар'єри були ключовим фактором, який стримував експорт.

Для споживачів новий закон означатиме кращу якість життя, причому важливими є довгострокові ефекти, бо безпечніше навколишнє середовище – це також вища тривалість якісного життя».

Вероніка Мовчан, Директорка з наукової роботи, керівниця Центру економічних досліджень, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

3. Закон про авторське право та суміжні права, +1,5 бала

В Україні починає діяти [нова редакція](#) закону «Про авторське право і суміжні права», яка замінила застарілий закон [1993 року](#).

Новий закон оновлює визначення у цій сфері, додаючи до них поняття фотографічних творів та сирітських творів (правовласники яких не ідентифіковані), розширює перелік об'єктів авторського права (додаючи до них музично-світлові шоу, циркові вистави, ландшафтні утворення, театральні постановки, художню ковку та тому подібне) і в цілому врегульовує механізми охорони об'єктів авторського права та строк чинності такого права.

Закон є важливим кроком у гармонізації українського законодавством з європейським у частині забезпечення охорони авторських та суміжних прав та

імплементатії [деяких](#) Директив Європарламенту (зокрема [93/83/ЄС](#), [96/9/ЄС](#), [2001/29/ЄС](#), [2001/84/ЄС](#), [2006/115/ЄС](#), [2009/24/ЄС](#), [2012/28/ЄС](#), [2014/26/ЄС](#)) та кількох міжнародних договорів.

Коментарі

«Новий Закон «Про авторські та суміжні права» був потрібен, як мінімум тому, що старому Закону було вже майже 30 років і, незважаючи на численні зміни до нього, що були прийняті, вже давно не відповідав сучасним вимогам. В цілому, як юрист, який працює з авторськими правами на літературні твори можу дати позитивну оцінку цьому Закону і ось чому.

1) Закон вводить нові терміни і оновлює значення старих з метою приведення у відповідність до сучасного змісту, що в такі визначення закладається зараз. Крім того, нові терміни і визначення відповідають міжнародним стандартам, що є важливим, враховуючи шлях України до євроінтеграції.

2) Нарешті Закон відокремлює письмові літературні твори і літературні твори в електронній (цифровій) чи іншій формі. Сьогодні так звані «електронні книжки» є дуже актуальними як для читачів, бо підкуповують своєю зручністю, так і для авторів і видавців, бо дозволяють збільшити охоплення зацікавлених у читанні. Саме тому це питання потребувало окремого врегулювання новим Законом.

3) В цілому перелік об'єктів авторського права актуалізовано і розширено.

4) Важливим також є приведення новим Законом у відповідність до сучасних вимог переліку об'єктів, що не охороняються авторським правом».

Павло Баленко, юрист видавництва Vivat

До 2023 року в Україні діяв ЗУ «Про авторське право і суміжні права», прийнятий 1993 р. і його останній істотний перегляд був в 2001 р. Звісно було багато очікувань, деякі з них справдились, але частина актуальних питань залишилась.

До безумовно очікуваних новел відносяться: (1) публічні ліцензії; (2) умови легального фреймінгу та (3) свобода панорами.

Публічні ліцензії. Сайти багатьох органів державної влади України містять умови відомих публічних ліцензій, але нарешті користувач контенту, що надається на умовах такої ліцензії може почуватись впевнено – така ліцензія є дійсною.

Фреймінг. Вже давно стало нормою при поширенні відеоконтенту не скачувати відео, а вбудовувати в сайт посилання на першоджерело (наприклад, лінк на Ютуб). В судах ЄС точились спори про те, за яких умов фреймінг не буде порушенням

авторських прав ,а коли – буде. Тепер в новому законі з'явилась схожа норма, але попереду чекає її перевірка судовою практикою.

Свобода панорами. Якщо людина зробила фото на вулиці, де в кадр потрапила будівля чи скульптура, не можна було використовувати це фото без дозволу власника авторських прав на твір архітектури чи скульптури. Точніше, до 01.01.2023 не можна, а тепер дозвіл не потрібен.

Щодо сумнівних новел закону: (1) неоригінальність фотографій; (2) визначили особливий режим охорони творів, створених комп'ютерною програмою і (3) право на справедливу винагороду.

З'явилося поняття «оригінальність твору» (хоча доцільність його появи є сумнівною), а разом з ним – фраза, що закон не охороняє фотографії, що не мають ознак оригінальності. Не зрозуміло, чи автор будь якої фотографії має доводити наявність цих ознак, але точно нас чекає багато судових справ щодо охорони фотографій.

З одного боку, це дуже прогресивна норма – визначити який обсяг прав і кому саме належить щодо творів, згенерованих комп'ютерною програмою. З іншого боку, їх статус як неоригінальних (тобто створених без безпосередньої участі людини) викликає багато запитань, а на практиці – генерувати спори.

В спробі наздогнати законодавство ЄС, з'явилося невідчужуване право на справедливу винагороду за окремі способи використання творів, виконань та фонограм. Однак воно викликає значно більше спорів про те, у кого воно виникло, як його збирати і чи дійсно воно здатне дійти до адресата (власне автора чи виконавця музичного твору), а не як завжди осісти в гаманцях посередників та привезти до безлічі судових спорів».

Іларіон Томаров, керівник практики інтелектуальної власності ЮФ «Василь Кісіль і Партнери»

4. Закон, що осучаснив регулювання надрокористування, +1,5 бала

[Закон 2805-IX](#) є кроком у напрямку дерегуляції надрокористування в Україні та до впровадження міжнародних стандартів у цій сфері.

Він зменшує пакет документів для отримання спецдозволу, скасовує гірничий відвід (окрім підприємств, що видобувають копалини підземним способом), погодження Державною службою геології та надр України проектів розробки родовищ корисних копалин, погодження місцевою владою надання надр у користування для видобування підземних вод і розробки родовищ торфу. Окремі спецдозволи на геологічне вивчення та користування надрами замінені на один спільний спецдозвіл.

Встановлено, що спецдозвіл на користування надрами може бути наданий лише за результатами електронного аукціону, окрім чітко визначеного переліку винятків (наприклад, коли особа хоче видобувати копалини на власній ділянці надр площею до 25 га).

Важливим нововведенням є впровадження права власника спецдозволу на його продаж, використання як застави чи внесення до статутного капіталу підприємств, що має дозволити більш ефективно використовувати ці дозволи в економічній діяльності.

Закон також фіксує, що користувачами українських надр не можуть бути мешканці країн-агресорів або юрособи, якими володіють громадяни держав-агресорів, або ті, які зареєстровані у таких державах.

Коментар

«Держгеонадра [називає](#) законопроект [4187](#) від 05.10.2020 «реформою надрокористування», а бізнес спільнота [оцінює](#) позитивно. Та чи все так ідеально?»

Аналіз від [НадраMonitor](#) показав такі позитивні норми ухваленого закону:

— Кодекс України про надра, Закон «Про нафту і газ» доповнені статтями з переліком підстав для видачі та зупинення спецдозволів на користування надрами. Ці положення наразі регулюються [Порядком](#), затвердженим Кабміном. Перенесення цих норм на законодавчий рівень є довгоочікуваною зміною зокрема для потенційних інвесторів, адже допоможе зробити законодавство про надра більш стійким до частих змін.

— Надрокористувачі отримали можливість передавати права на спецдозвіл, залучати треті сторони до виконання робіт, розробляти декілька корисних копалин на одній ділянці. Це дозволить «запустити ринок» спецдозволів і сприятиме подолання явища так званих «сплячих ліцензій», коли за виданими спецдозволами роками не здійснюється проектна діяльність, а передати їх іншому надрокористувачу не можна.

— Скасовано спецдозволи на геологічне вивчення та запроваджено «наскрізний» спецдозвіл. Це ж стосується розвідки та видобутку бурштину. Також скасовано отримання гірничого відводу у всіх випадках, окрім розробки родовищ на шахтах та рудниках.

Тепер поговоримо про те, що викликає занепокоєння.

До Кодексу України про надра додано положення, про те, що громадяни України мають право на отримання частини доходу державного бюджету від рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин. Пункт ймовірно є частиною майбутніх законодавчих змін, передбачених для реалізації ініціативи Президента України В. Зеленського щодо «економічного паспорту

українця», що була презентована до повномасштабної війни. Ідея полягала у створенні накопичувальної системи коштів для громадян України, які народилися у 2019 році і пізніше, за рахунок ренти на видобування корисних копалин. Експерти DiXi Group раніше [аналізували](#) концепцію «економічного паспорту українця» та зазначали, що ініціатива не має ресурсного та економічного підкріплення.

В процедурі отримання спецдозволу на користування надрами виключено погодження з органами місцевого самоврядування. Також скасовуються повноваження місцевих рад щодо вирішення спорів, пов'язаних із розробкою родовищ корисних копалин місцевого значення, торфу, прісних підземних вод. Попри те, що такі погодження займають певний час, їх скасування є негативним фактором. Така залученість допомагала громадам впливати на рішення щодо здійснення діяльності з видобутку на їхніх територіях. Тепер у місцевих органах влади не залишається таких інструментів, а це викликає занепокоєння.

Загалом, сектору бракує системних реформ. Ухвалений Закон не вирішує проблем управління галуззю надрокористування, на які [вказали](#) експерти АГСЕ і геологічних служб Канади та США ще у 2016 році – розмежування регуляторних, наукових та контрольних функцій та інші системні проблеми. Також призупинена робота над розробкою нового сучасного Кодексу про надра, який дозволив би комплексно вирішити наявні питання, а не «причісувати» застаріле регулювання».

**Ольга Полуніна, менеджерка зі сталого розвитку DiXi Group,
редакторка НадраMonitor**

Графік 3. Події, що визначали значення індексу, оцінка події є сумою її оцінок за напрямками, тому вона може перевищувати +5, або бути меншою за -5

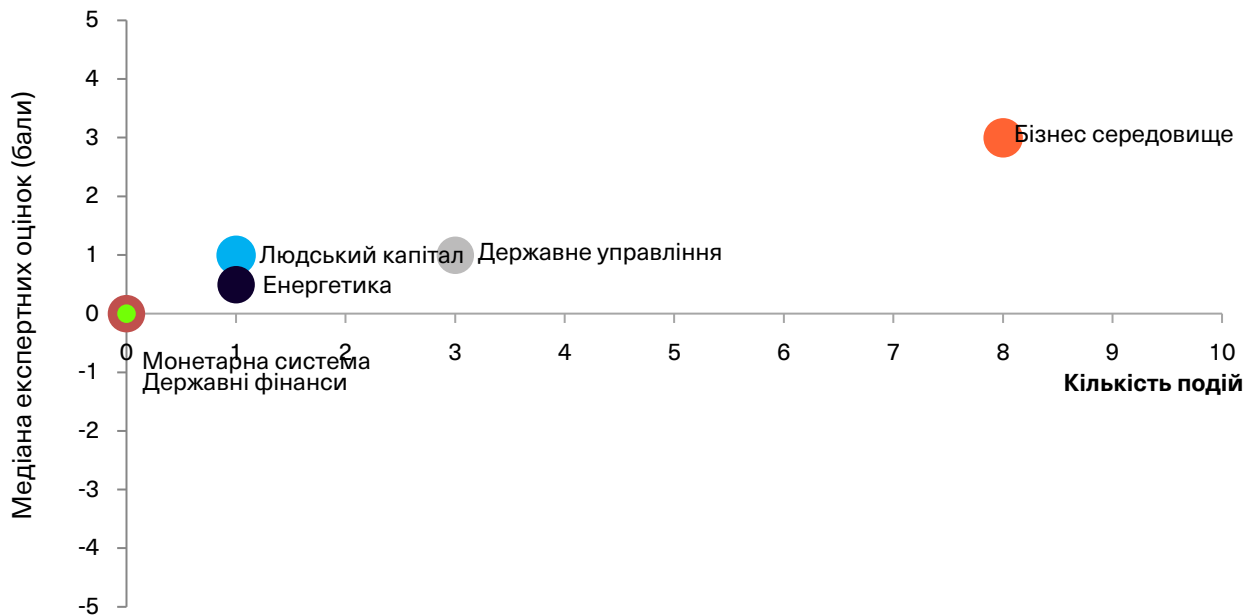


Таблиця 1. Оцінки всіх подій та прогресу реформ за напрямками

Державне управління	+1,0
Закон про національні меншини	+1,0
Оренда майна державних підприємств буде здійснюватися через електронні аукціони	+1,0
ВРУ змінила порядок відбору кандидатур на посаду судді КС	+0,5
Державні фінанси	0,0
Монетарна система	0,0
Бізнес середовище	+3,0
Закон про авторське право і суміжні права	+1,5
Новий закон про медіа	+2,0
Закон про взаємне визнання кваліфікованих електронних довірчих послуг та імплементацію законодавства ЄС у сфері електронної ідентифікації	+1,0
Закон, що осучаснює регулювання надкористування	+1,5
Закон, що регулює поведження з пестицидами і агрохімікатами	+1,1
Закон, що збільшує штрафи за порушення авторського права	+1,0

Закон про географічні зазначення спиртних напоїв	+1,0
Закон про хімічну безпеку та управління хімпродукцією	+2,0
Енергетика	+0,5
Рада затвердила європейські правила сертифікації оператора газосховищ	+0,5
Людський капітал	+1,0
Закон про утвердження української національної та громадянської ідентичності	+1,0

Графік 4. Значення окремих компонентів Індексу та кількість подій



(Див. графіки та таблиці на сайті http://imorevox.in.ua/?page_id=577, http://imorevox.in.ua/list_rounds.php)

Довідкова інформація: Індекс Моніторингу Реформ (iMoRe) VoxUkraine призначений надавати комплексну оцінку зусиллям влади України зі впровадження економічних реформ. Індекс базується на експертних оцінках змін у регуляторному середовищі за п'ятьма напрямками:

1. Державне управління
2. Державні фінанси
3. Монетарна система
4. Бізнес середовище
5. Енергетика

Детальніше про Індекс та методологію розрахунку можна дізнатись на сайті imorevox.org.

VoxUkraine- це ініціатива, створена групою міжнародних та вітчизняних економістів, присвячена реформам та економічному розвитку України. Цілями VoxUkraine є поширення науково обґрунтованого аналізу та коментарів щодо економічних та суспільно-політичних подій в Україні, підвищення рівня дискусії та формулювання системного підходу до реформ, а також інтеграція України в світову мережу економістів та діячів, відповідальних за економічну політику.