До реєстр. № 8251

(друге читання)

**З А У В А Ж Е Н Н Я**

**до проекту Закону України**

**«Про внесення змін до деяких законів України**

**у зв’язку з набранням чинності Законом України**

**«Про державну підтримку кінеатографії в Україні»**

**(реєстраційний № 8251)**

У Головному юридичному управлінні проаналізовано підготовлений до другого читання зазначений законопроект та звертається увага на таке.

Аналіз тексту законопроекту свідчить про те, що залишаються актуальними більшість зауважень, у тому числі концептуального характеру, висловлених у висновку Головного науково-експертного управління від 16 травня 2018 року, перш за все, щодо утворення «кінокомісій» у встановленому законом порядку з метою надання консультаційної, організаційної та іншої допомоги українським та/або іноземним суб’єктам кінематографії. Проте їх правовий статус у проекті не визначено. Відтак, є підстави стверджувати про відсутність у законопроекті належних правових механізмів регулювання, наявність правової невизначеності, у зв’язку з чим фактично унеможливлюється його реалізація на практиці, та не відповідає приписам частини другої статті 19 Конституції України.

До того ж, проектом пропонується визначити повноваження кінокомісій (утворення яких, за проектом не є обов’язковим) (нова стаття 93 Закону України «Про кінематографію»), а саме, надання ними допомоги для отримання суб’єктами кінематографії земельних ділянок комунальної власності. Це суперечить статтям 8, 19 Конституції України, а також статтям 12, 122 Земельного кодексу України, оскільки кінокомісії не наділені повноваженнями щодо розпорядження земельними ділянками комунальної власності.

Цією ж статтею пропонується визначати засади діяльності кінокомісії положенням, затвердженим відповідним органом державної влади, органом місцевого самоврядування або статутом громадського об’єднання. Це суперечить статтям 19, 120 Конституції України, оскільки органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, реалізуючи свої повноваження, зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Крім того, у цій статті йдеться про те, що фінансування кінокомісії, її діяльності здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також визначено, що до повноважень кінокомісій належить вирішення питань, пов’язаних із наданням грантів, субсидій для підтримки кінематографії. Враховуючи те, що фінансування кінокомісій здійснюватиметься не тільки за рахунок бюджетних коштів, таке не узгоджується із частиною першою статті 22 Бюджетного кодексу України, за якою для здійснення програм та заходів, що реалізуються за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів.

До того ж, у запропонованих змінах передбачається, що «за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради, їх виконавчого органу певні повноваження кінокомісії можуть делегуватися громадським об’єднанням, метою діяльності яких є, у тому числі, підтримка суб’єктів кінематографії». Проте, це не узгоджується з положенням статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого делеговані повноваження це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Згідно підпункту 8 статті 93, яким пропонується доповнити Закон України «Про кінематографію», до повноважень кінокомісії, зокрема, належить вирішення питань із надання грантів, субсидій для підтримки кіноматографії в порядку і межах, передбачених законодавством, рішенням відповідного органу місцевого самоврядування, за рахунок коштів місцевих бюджетів, фізичних та/або юридичних осіб. Перш за все слід зазначити, що 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, а не законодавством (частина друга статті 19 Конституції України). Крім того, зазначені повноваження мають визначатися як делеговані повноваження органів виконавчої влади, здійснення яких відповідно до частини третьої статті 143 Конституції та статті 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» держава повинна фінансувати у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, або шляхом передачі органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності. Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою.

Крім того, цим законопроектом пропонується доповнити Закон України «Про кінематографію» новою статтею 94, за якою «державною кіностудією є господарська організація», що не узгоджується із Законом України «Про акціонерні товариства», в якому йдеться про господарські товариства.

У цій же статті йдеться про обов’язкову умову приватизації державної кіностудії. Проте не зрозуміло, чи є такі кіностудії (майно, що їм належить) об’єктами культури. Адже, відповідно до статті 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» такі об’єкти не підлягають приватизації. Тобто є підстави стверджувати про наявність правової невизначеності, що не відповідає принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України).

Проектом пропонується також доповнити частину першу статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» новим пунктом 251, яким визначити, що до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить утворення місцевих фондів фінансової підтримки кінематографії. Проте у пункті 25 цієї ж частини йдеться про те, що до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди, а тому, на нашу думку, зазначене доповнення є зайвим.

Законопроект містить значну кількість оціночних категорій, які сформульовані нечітко, у вкрай загальному вигляді, не містять належного юридичного навантаження, що унеможливлює їх застосування для вирішення конкретних завдань на практиці, наприклад: «привабливі локації для кінозйомок», «потенціал української сервісної індустрії», «місцеві локації, привабливі для кінозйомок», «послуги, пов’язані з кіновиробництвом», «місцеві спеціалісти», «господарська організація», «органи місцевої влади», «порядок часткового покриття витрат суб’єктові кінематографії», «статус суб’єкта кінематографії», «ефективне використання потенціалу української сервісної індустрії», «забезпечення популяризації та ефективне використання територій», «привабливі локації для створення кінематографічної продукції» тощо.

Викладене свідчить про неповноту правового регулювання, що унеможливлює дотримання вимог статті 19 Конституції України. Варто звернути увагу, що Конституційний Суд України у рішенні від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001 у справі про відповідальність юридичних осіб, зокрема зазначив, що неповнота законодавчого регулювання суспільних відносин не відповідає конституційному визначенню України як правової держави.

Таким чином, мета законопроекту, про яку йдеться в пояснювальній записці, а саме, запровадження правових засад діяльності кінокомісій, створення правового механізму та врегулювання їх діяльності та узгодження інших питань, пов’язаних із Законом України «Про державну підтримку кінематографії в Україні» не досягнута.

З огляду на наведене та зважаючи на Рішення Конституційного Суду України № 7-р/2018 від 11 жовтня 2018 року, за яким окремі положення Бюджетного кодексу України є такими, що не відповідають Конституції України, в тому числі з підстав юридичної невизначеності та якості закону, вважаємо, що у разі прийняття цього законопроекту як закону – він може стати предметом розгляду у Конституційному Суді України.

**Заступник керівника**

**Головного управління В. МІЛОВАНОВ**