ВИСНОВОК

**на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів**

**України щодо державної підтримки кінематографії в Україні»**

У законопроекті пропонується внести зміни до законів України «Про державну підтримку кінематографії в Україні», «Про кінематографію», «Про український культурний фонд», «Про рекламу», «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про правовий режим майна у Збройних Силах України», «Про господарську діяльність у Збройних Силах України», «Про використання земель оборони», «Про Державну спеціальну службу транспорту», «Про Державну прикордонну службу України», «Про Національну поліцію», «Про Національну гвардію України» та «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Зокрема, у проекті, серед іншого, передбачається: встановити класифікацію національних фільмів за видами, форматами, категоріями та спрямуванням; змінити форми державної підтримки кінематографії, умови та порядок її надання суб’єктам кінематографії, вимоги до формування складу Ради з державної підтримки кінематографії; унормувати особливості надання державної підтримки кінематографії, що виплачується за результатами кінотеатрального показу національного фільму, а також у формі державної субсидії для повернення частини кваліфікованих витрат, здійснених іноземним суб’єктом кінематографії при виробництві (створенні) фільму, встановивши для них особливі гарантії щодо такого надання;визначити особливості справляння плати за розгляд заяв щодо отримання державної субсидії; змінити культурні та виробничі критерії для фільмів, які пройшли культурний тест; запровадити ведення Державного реєстру виробників, розповсюджувачів, демонстраторів фільмів і популяризаторів кінематографії; розширити повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії; закріпити порядок видачі державного посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів та його форму; врегулювати діяльність представництва України в Європейському фонді підтримки спільного виробництва та розповсюдження художніх кінематографічних та аудіовізуальних творів «Eurimages»; внести зміни до законодавства щодо управління військовим майном; передбачити співпрацю Державної спеціальної служби транспорту, органів Державної прикордонної служби України, особового складу, поліції, Національної гвардії України та її особового складу з суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій; розширити термінологію законодавства новими поняттями та ін.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначається, що він дозволить забезпечити створення належних правових, організаційних та економічних умов для розвитку національної кіноіндустрії; сприятиме формуванню економічно самодостатньої, конкурентоздатної на міжнародних ринках галузі кінематографії; сприятиме розвитку сучасної інфраструктури виробництва, демонстрування і розповсюдження фільмів, а також розвитку інфраструктури регіонів, у яких буде відбуватися створення кіно; збільшить обсяг податкових надходжень до бюджету за рахунок галузі кінематографії та суміжних галузей; призведе до залучення іноземних інвестицій в економіку країни тощо (п. 5).

Законопроект на момент підготовки висновку не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-ІХ. Натомість, до Плану включено проект Закону України «Про розвиток та державну підтримку кінематографії в Україні» (п. 282).

Головне управління, розглянувши поданий законопроект, висловлює щодо нього такі зауваження.

**1.** *Щодо внесення змін до Закону України «Про державну підтримку кінематографії в Україні» (далі у цьому пункті та п. 2 висновку – Закон).*

1.1. У проекті пропонується доповнити ст. 5 Закону новою ч. 7, у якій визначити класифікацію національних фільмів за видами, форматами, категоріями та спрямуванням. Насамперед, звертаємо увагу, що новели ч. 7 безпосередньо не пов’язані з предметом правового регулювання ст. 5 Закону, яка унормовує основні напрями державної підтримки кінематографії.

Також відповідно до абз. 7 нової ч. 7 «перелік видів, форматів, категорій і спрямувань фільмів *не є вичерпним* *і може бути змінений чи доповнений* *відповідно до рішення Ради* з державної підтримки кінематографії». На нашу думку, можливість унормування одного і того ж питання на законодавчому та підзаконному рівні не відповідає принципу ієрархічності нормативно-правових актів, безпідставно розширюватиме дискрецію вказаного органу та не узгоджуватиметься з принципом правової визначеності, що у свою чергу ускладнюватиме подальше правозастосування.

1.2. Новим абз. 2 ч. 2 ст. 6 передбачено, що «у випадках прямо передбачених цим Законом центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії, має право розпоряджатися коштами державної підтримки кінематографії *без рішень Ради* з державної підтримки кінематографії ...».

Насамперед, слід зауважити, що згідно із положеннями ч. 1 ст. 9 Закону Рада з державної підтримки кінематографії (далі – Рада) утворена з метою «*ефективного розпоряджання коштами державної підтримки кінематографі*ї». Тому виключення цього суб’єкта з процесу прийняття рішення вбачається недостатньо виваженим законодавчим кроком, оскільки певним чином нівелює встановлений законом механізм контролю за розпоряджанням державних коштів у сфері кінематографії та не узгоджується з положеннями ч. 3 ст. 7 Закону, згідно з якою «обсяг коштів, що виділяються впродовж кожного бюджетного періоду для фінансування кожної з передбачених частиною першою цієї статті форм державної підтримки, визначається *виключно**Радою з державної підтримки кінематографії* і може бути змінений *її рішенням* у межах відповідного бюджетного періоду».

1.3. Викликають зауваження деякі положення ст. 9 Закону (в редакції проекту).

*По-перше*, за змістом нового положення ч. 5 однією з умов дострокового припинення повноважень члена Ради є його притягнення «до відповідальності (*матеріальної, дисциплінарної, цивільно-правової, конституційної, адміністративної*) при здійсненні ним функцій члена Ради» (п. 11). Зауважимо, що зазначений перелік форм відповідальності є недостатньо коректним. Наприклад, конституційна відповідальність є специфічною формою відповідальності, яка проявляється саме щодо тих суб’єктів конституційних правовідносин, діяльність яких пов’язана із участю у здійсненні політичної влади – Президент України, Верховна Рада України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, політичні партії та інші інституції.

*По-друге*, у новелах до ч. 11 ст. 9 Закону зазначається про онлайн-трансляцію засідань Ради «*на цифрових ресурсах* центрального органу державної влади, що реалізує державну політику в сфері кінематографії». Слід зауважити, що ні у проекті, ні у чинному законодавстві не визначено поняття «цифрові ресурси» відповідних центральних органів виконавчої влади. Крім того, у ч. 12 чинної редакції ст. 9 Закону вже унормовуються питання розміщення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії, відповідних даних «на своєму офіційному веб-сайті», зокрема, таких як: інформація про надходження коштів для цілей державної підтримки кінематографії із зазначенням їх обсягу; заяви про надання державної підтримки; інформація про дату та час проведення засідань Ради тощо. На нашу думку, питання забезпечення здійснення онлайн-трансляції засідань Ради мали б унормовуватись у формі доповнень до переліку інформації, яка оприлюднюється за допомогою офіційного веб-сайту відповідного центрального органу державної влади.

1.4. У п. 1 ч. 1 ст. 10 Закону пропонується уточнити критерії прийняття рішення Ради про надання державної підтримки у формах, передбачених
п.п. 1-3 ч. 1 ст. 7 цього Закону за результатами конкурсного відбору (пітчингу).

Зокрема, законопроектом пропонується п. 1 ч. 1 ст. 10 Закону доповнити новим абзацом після абз. 8, яким визначити перелік вимог до освіти режисера-постановника фільму в дебютних категоріях (для фільмів-дебютів). На нашу думку, запропонований перелік вимог для підтвердження освіти режисера-постановника потребує доопрацювання, оскільки за змістом положень не має чітких критеріїв наявності або відсутності належної освіти, що не узгоджується з принципом правової невизначеності.

Крім того, редакцією п. 1 ч. 1 ст. 10 проекту серед «обов’язкових умов порядку та критеріїв проведення творчого конкурсу (пітчингу)» пропонується встановити «*інші умови та критерії*». Проте запропонована правова конструкція (відсутність у законі вичерпного переліку умов) може створити корупційні ризики в контексті встановлення критеріїв.

1.5. Викликає зауваження нова редакція ст. 11 Закону.

*По-перше*, за змістом законодавчої пропозиції ч. 10 проекту «іноземний суб’єкт кінематографії, який отримав попередній висновок щодо проходження фільмом культурного тесту, з метою отримання державної субсидії для повернення частини кваліфікованих витрат, здійснених при виробництві (створенні) фільму, має право звернутися до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії, із відповідною заявою». При цьому, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії, під час розгляду заяв ідентифікуватиме відповідних іноземних суб’єктів кінематографії, на підставі *копії витягу, виписки чи іншого документа з торговельного, банківського, судового реєстру тощо, що підтверджує реєстрацію юридичної особи – іноземного суб’єкта кінематографії в країні його місцезнаходження* (п. 14 абз. 2).

На нашу думку, запропоновані положення не в повній мірі узгоджуються із підходом, закріпленим у абз. 2 ч. 5 ст. 6 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» щодо перевірки цивільної правоздатності та дієздатності юридичних осіб – нерезидентів. Зокрема, у положеннях цього Закону визначено, що відповідна перевірка здійснюється на підставі *«витягу з відповідного реєстру, що ведеться країною резидентства такої юридичної особи, оформленого з дотриманням правил легалізації документів для дії за кордоном, та, за необхідності, її установчих документів (їх копій), належним чином легалізованих».*

Аналогічне зауваження стосується й положень абз. 5 ч. 1 нової ст. 11-1 Закону, в якій також йдеться про надання до заяви тих самих документів (копія витягу, виписки чи іншого документа з торговельного, банківського, судового реєстру тощо, що підтверджує реєстрацію юридичної особи - іноземного суб'єкта кінематографії в країні його місцезнаходження).

*По-друге*, положеннями нової ч. 16 «при центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії» передбачається створення та діяльність спеціального підрозділу, «ключовим завданням якого є інформаційна підтримка та безпосереднє супроводження всіх процесів, пов’язаних з наданням державної підтримки кінематографії у формі державної субсидії для повернення частини кваліфікованих витрат, здійснених при виробництві (створенні) фільму, а також, надання роз’яснень, консультацій та допомоги в вирішенні будь-яких організаційних питань, що виникають в процесі виробництва фільмів в Україні іноземними суб’єктами кінематографії». Утім, пропозиція щодо створення спеціального підрозділу при центральному органі виконавчої влади належить до сфери відання органів виконавчої влади, а не Верховної Ради України.

*По-третє*, відповідно до приписів нової ч. 18 «у випадку неможливості подання заяв засобами Єдиного державного веб-порталу електронних послуг, з використанням функцій електронного кабінету суб’єкта кінематографії, заяви і додані до неї документи подаються до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії» (абз. 3). Проте, слід було б уточнити, в якій саме формі (електронній чи паперовій) вони подаються.

1.6. Зміни до Закону містять низку формулювань, яким бракує правової визначеності. Такими можна вважати положення, згідно з якими «відповідно до пріоритетних напрямів діяльності державної політики у сфері кінематографії Кабінетом Міністрів України *можуть встановлюватися додаткові форми державної підтримки кінематографії*» (п. 13 ч. 1 ст. 7).

Також потребують відповідного визначення терміни «режисерське бачення», «продюсерське бачення», «синопсис кінопроекту» (п.п. 1, 6 ч. 1 ст. 10), в результаті відсутності яких неможливо встановити їх реальний зміст.

У п. 6 «Культурного тесту» (Додатку 1 до Закону) міститься оціночне поняття «конструктивна співпраця», що не супроводжується ознаками, за якими ту чи іншу співпрацю можна вважати конструктивною.

1.7. Викликає зауваження спосіб внесення змін до розділу ІІІ «Прикінцеві та перехідні положення» Закону.

*По-перше*, його пропонується викласти у новій редакції, що не може бути підтримано. Зазначимо, що Закон прийнято 23.03.2017 та він набрав чинності 26.04.2017. У цьому розділі, окрім іншого, були внесені зміни до дев’яти законодавчих актів (п. 3), що вже імплементовані у національне законодавство, надані відповідні доручення Кабінету Міністрів України щодо приведення у відповідність із законом чинних підзаконних актів органів виконавчої влади
(п. 5). З огляду на зазначене, Головне управління вважає, що з точки зору законодавчої техніки, положення, які пропонується викласти у новій редакції розділу ІІІ Закону, у разі необхідності, можуть бути імплементовані шляхом доповнення відповідного розділу або ж розміщення їх у розділі ІІ самого законопроекту.

*По-друге*, викликає зауваження зміст нової редакції відповідного
розділу ІІІ «Прикінцеві та перехідні положення» Закону. Так, положення п. 3, згідно з яким «з дня набрання чинності цим Законом закони та інші нормативно-правові акти діють у частині, що не суперечить цьому Закону», не узгоджується з вимогами ст. 19 Конституції України щодо визначення способу здійснення повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами виключно Конституцією та законами України, та не враховує вимоги наявності достатніх і завершених правових механізмів реалізації положень, як того вимагає принцип правової держави. Адже вирішення питання чинності відповідних норм перекладається на суб’єктів реалізації права, що ускладнює правозастосування та може призвести до виникнення суперечностей при застосуванні цих норм на практиці.

Відповідне положення також суперечить ч. 8 ст. 90 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якою, «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».

Цій нормі Регламенту також суперечить положення пп. 3 п. 4 нової редакції розділу ІІІ Закону, згідно з яким на Кабінет Міністрів України покладається повноваження у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом подати на розгляд Верховної Ради України проекти законів України про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України з метою забезпечення практичної реалізації положень цього Закону. При цьому, звертаємо увагу на те, що тримісячний термін «з дня набрання чинності *цим Законом*» завершився 26.07.2017.

*По-третє*, виглядає некоректним у правовому відношенні встановлення у
п. 5 розділу III Закону доручення «Національному банку України привести у відповідність свої нормативно-правові акти щодо фінансового моніторингу та валютних операцій в частині перерахування суб’єктом кінематографії України іноземному суб’єкту суми субсидії за формою державної підтримки передбаченою пунктом 4 частини першої статті 7 цього Закону, зокрема в частині купівлі-продажу валюти, відповідно до яких наявність рішення про надання субсидії є достатнім підтвердження відсутності ознак ризиковості для такої операції без необхідності надання додаткових документів», оскільки може розглядатись як втручання у здійснення Національним банком України відповідних функцій. Зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 7 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» «критерії ризиків визначаються суб’єктом первинного фінансового моніторингу самостійно з урахуванням критеріїв ризиків, встановлених відповідно: Національним банком України – для суб’єктів первинного фінансового моніторингу, щодо яких Національний банк України відповідно до ст. 18 цього Закону виконує функції державного регулювання і нагляду …».

У свою чергу, вказаний припис, за своїм змістом, є не стільки дорученням, скільки містить норму права, адже, по суті, визначає операції, які не підлягають фінансовому моніторингу. При цьому, зауважимо, що відповідні питання є предметом регулювання Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», згідно з положеннями якого і має визначатись ризиковість тих чи інших операцій.

 **2.** Викликають зауваження положення проекту, що стосуються законодавчого врегулювання *фінансування державної підтримки кінематографії*.

 2.1. Згідно з оновленим п. 2 ч. 3 ст. 6 Закону джерелами формування коштів державної підтримки кінематографії є, у тому числі, «кошти Державного бюджету України, передбачені законом про Державний бюджет України на відповідний рік *у розмірі не менше 0,2 відсотка видатків загального фонду Державного бюджету України за попередній рік*».

Зазначене не узгоджується з ч. 2 ст. 95 Конституції України, згідно з якою «виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків».

Крім того, у супровідних документах до проекту пропонована мінімальна величина бюджетного фінансування кінематографії жодним чином не обґрунтовується, що не дозволяє зробити висновок про достатність чи недостатність коштів відповідно до реальної потреби у них. Про сумнівність відповідності пропонованої величини реальним потребам у фінансуванні кінематографії свідчить і сам критерій визначення цього параметру – «видатки Державного бюджету України *за попередній рік*», які жодним чином не прив’язані до відповідних програм та заходів поточного року.

Відсутність відповідного обґрунтування, з одного боку, пропозиції щодо *перегляду обсягів, та встановлення нових форм державної підтримки кінематографії* (оновлена ст. 7 Закону), з другого боку, не дозволяють належним чином оцінити вплив проекту на бюджет. Супровідні документи ж до проекту обмежуються єдиним формулюванням – «прийняття цього законопроекту не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України» (п. 4 пояснювальної записки).

З цього приводу зазначимо, що до проекту, відповідно до п. 1 розділу ІІ якого «цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування», всупереч вимогам ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України (далі – БК), не надано належного фінансово-економічного обґрунтування з відповідними розрахунками, пропозицій змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету. Вказані зауваження є також актуальними у контексті того, що проект Державного бюджету України на 2022 рік, який знаходиться на розгляді Верховної Ради України та прийнятий у першому читанні, сформований на чинній законодавчій базі.

Також зауважимо, що відповідно до ч. 3 ст. 27 БК закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються: не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду; після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

 2.2. Викликають застереження з точки зору ефективності та результативності використання бюджетних коштів, підходи, передбачені:

- новим п. 11 ч. 1 ст. 7 Закону, згідно з яким як форму державної підтримки визначено надання державної *поворотної* підтримки, обов’язковою умовою надання якої «є повернення протягом трьох років, після завершення виробництва фільму, в повному обсязі отриманих заявником коштів, необхідних для фінансування виробництва фільму. *У разі неповернення коштів* у трирічний термін, заявник не може претендувати на отримання державної підтримки у будь-якій формі на інші кінопроекти». Зокрема, у проекті не передбачено механізми контролю за цільовим використанням таких коштів та, особливо, їх повернення. До того ж, пропонована схема державної підтримки може містити корупційні ризики;

- новим п. 13 ч. 1 ст. 7 Закону, згідно з яким державна підтримка здійснюється шляхом «надання державної безповоротної підтримки, що виплачується за результатами демонстрування національного фільму в кінотеатрах та інших кіновидовищних закладах на території України, суб’єкту кінематографії – виробнику цього фільму, *яка має бути спрямована* цим суб’єктом кінематографії *на фінансування виробництва (створення) наступних національних фільмів*». Зокрема, виникають питання, про які наступні фільми – один чи декілька – йде мова, та чому взагалі мова йде про майбутні фільми, а не про фактичний фільм.

Таке ж зауваження, у частині ефективності використання бюджетних коштів, певною мірою стосується й пропозиції щодо запровадження виплати державної субсидії для повернення частини кваліфікованих витрат, здійснених іноземним суб’єктом кінематографії, шляхом відкриття у банку державної форми власності рахунку умовного зберігання (ескроу) (нова ст. 11-1 Закону). Зокрема, у випадку акумуляції відповідних коштів на такому рахунку на тривалий період, або ж у разі, «якщо іноземний суб’єкт кінематографії отримав рішення про відмову в наданні державної субсидії для повернення частини кваліфікованих витрат, здійснених іноземним суб’єктом кінематографії при виробництві (створенні) фільму, або якщо суб’єкт кінематографії України, з яким укладено договір про виробництво фільму (його частини), не звернувся за отриманням грошових коштів до банку, в якому відкрито відповідний рахунок умовного зберігання (ескроу), або не надав банкові усі необхідні документи протягом строку, визначеного договором про відкриття та обслуговування рахунку умовного зберігання (ескроу)», коли такі кошти перераховуються банком на спеціальний рахунок державного бюджету (абз. 10 ч. 1 нової ст. 11-1 Закону). До речі, нормою цього ж абз. 10 передбачено, що «виплата державної субсидії для повернення частини кваліфікованих витрат, здійснених іноземним суб’єктом кінематографії при виробництві (створенні) фільму, після перерахування на спеціальний рахунок державного бюджету *здійснюється зі спеціального рахунку державного бюджету на підставі звернення суб’єкта кінематографії України* до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії». Відповідно логічним видається питання – чому такий механізм не може бути як основний при гарантуванні виплати державної субсидії для повернення частини кваліфікованих витрат, здійснених іноземним суб’єктом кінематографії при виробництві (створенні) фільму.

 Крім того, зауважимо, що у проекті не визначено, зокрема, який період часу мають зберігатись відповідні кошти на спеціальному рахунку державного бюджету, у який строк відповідний суб’єкт може звернутись до вказаного органу, якими є підстави для такого звернення, якими є підстави для виплати або відмови у виплаті відповідних коштів, що не узгоджується із принципом правової визначеності. Також зазначимо, що вказаний «спеціальний рахунок державного бюджету» бюджетним законодавством не передбачений. До того ж, згідно з ч. 9 ст. 13 БК відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів (включаючи власні надходження бюджетних установ) органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами забороняється, крім випадків, передбачених цим Кодексом.

Вважаємо за доцільне також звернути увагу на те, що відповідно до п. 4
 ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 11 Закону передбачено надання державної субсидії для повернення частини кваліфікованих витрат, *здійснених* іноземним суб’єктом кінематографії при виробництві (створенні) фільму. Згідно ж з абзацами 3-5 ч. 1 нової ст. 11-1 Закону «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії… перераховує на такий рахунок умовного зберігання (ескроу) грошові кошти у сумі *попереднього* розрахунку розміру державної субсидії *для повернення частини кваліфікованих витрат, здійснених* іноземним суб’єктом кінематографії при виробництві (створенні) фільму», а перерахування коштів з такого рахунку відповідному бенефіціару здійснюється лише після отримання рішення про надання державної субсидії. У зв’язку із цим, виглядає некоректним у правовому відношенні вміщення ч.ч. 2-4 у новій ст. 11-1 Закону, де передбачається механізм компенсації втрат «іноземних суб’єктів кінематографії, пов’язаних зі знеціненням національної валюти України – гривні», адже відповідна субсидія стосується повернення *фактично* здійснених витрат. У цьому ж аспекті викликає застереження перерахування з рахунку умовного зберігання (ескроу) коштів понад обсяг, визначений оновленою ч. 2 ст. 11 Закону, що, у цілому, потребує перегляду положень ст. 11-1 Закону у частині надання державної підтримки кінематографії у формі державної субсидії для повернення частини кваліфікованих витрат, здійснених іноземним суб’єктом кінематографії при виробництві (створенні) фільму. Також виглядає незрозумілим підхід, за якого компенсації стосуються лише випадків знецінення гривні, а не загалом питань курсових коливань.

2.3. Згідно з новим абз. 4 ч. 5 ст. 8 Закону «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії *може передбачати* у договорах про надання державної підтримки у формах, передбачених пунктами  1-3, 7, 11 та 12 частини першої статті 7 Закону *можливість здійснення попередньої оплати* на строк не більше 12 місяців протягом поточного та наступного бюджетного періоду».

За змістом вказаної норми виглядає незрозумілим, про яку саме попередню оплату йде мова та, зокрема, хто саме має її здійснювати, що не відповідає принципу правової визначеності. При цьому, якщо йде мова про попередню оплату вказаним центральним органом виконавчої влади, зауважимо, що пропонована норма не визначає підстав надання такого способу забезпечення зобов’язання, що, у тому числі, може мати корупційні ризики та не узгоджуватиметься із вимогами ч. 1 ст. 49 БК, відповідно до яких «розпорядник бюджетних коштів *після отримання* товарів, робіт і послуг відповідно до умов взятого бюджетного зобов’язання приймає рішення про їх оплату та надає доручення на здійснення платежу органу Казначейства України, *якщо інше не передбачено бюджетним законодавством, визначеним пунктом 5
частини першої статті 4 цього Кодексу*».

2.4. Відповідно до нової ч. 7 ст. 8 Закону «використання коштів державної підтримки *для повернення позик, кредитів та поворотної фінансової допомоги, залучених суб’єктом кінематографії від третіх осіб (у тому числі банків та інших фінансових установ)* і направлених на фінансування виробництва (створення) фільму, щодо якого за результатами проходження творчого конкурсу (пітчингу) Радою прийнято рішення про надання державної підтримки у формах, передбачених пунктами 1-3, 11, 12, 13 частини першої цієї статті 7 цього Закону, потребує відкриття окремого банківського рахунку на кожен фільм окремо». Доцільність вміщення вказаної норми у цілому потребує належного обґрунтування, оскільки надання державної підтримки мало б стосуватися компенсації витрат відповідного суб’єкта господарювання, пов’язаних із виробництвом фільму.

 2.5. Положення абз. 2 нової ч. 14 ст. 11 Закону, за яким «виплата державної підтримки у формі державної субсидії для повернення частини кваліфікованих витрат, здійснених при виробництві (створенні) фільму *здійснюється з рахунку умовного зберігання (ескроу)*, з моменту його відкриття в порядку, передбаченому статтею 11-1 цього Закону. *До відкриття такого рахунку умовного зберігання (ескроу) виплата такої субсидії здійснюється в загальному порядку*», на наш погляд, не відповідає принципу правової визначеності, оскільки, виходячи зі змісту як вказаної норми, так і нової ст. 11-1 Закону, виглядає незрозумілим, що саме розуміється під загальним порядком.

 2.6. Відповідно до нової ст. 14 Закону пропонується визначити особливості справляння плати за розгляд заяв щодо отримання державної субсидії. При цьому, така плата зараховується до «спеціального фонду державного бюджету на відповідний рахунок, відкритий центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії в установленому законодавством порядку» (ч. 2).

Слід зазначити, що у супровідних до проекту документах відсутнє належне обґрунтування пропонованих розмірів вказаної плати. Зауважимо, що відповідно до ч. 3 ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення. Так само, не наведено й аргументів щодо її зарахування саме до спеціального фонду держбюджету. При цьому зазначимо, що спрямування коштів до спеціального фонду бюджету передбачає їх цільове використання, що у проекті не передбачено. Також зазначене потребуватиме внесення відповідних змін до бюджетного законодавства.

Припис абз. 6 ч. 1 нової ст. 14 Закону, згідно з яким «розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб *встановлюється* законом про Державний бюджет на відповідний рік на 1 січня календарного року, в якому вноситься плата», не належить до предмета регулювання Закону. Зауважимо, що відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 40 БК «законом про Державний бюджет України визначаються: … розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період».

Положення ч.ч. 2, 3 (крім положень щодо місця зарахування коштів) вказаної статті містять загальні приписи та не несуть додаткового нормативного навантаження для цілей Закону.

Крім того, назва статті, на наш погляд, не повною мірою відповідає її змісту, оскільки визначає не стільки особливості справляння плати, скільки встановлює плату за відповідну адміністративну послугу.

**3.** *Щодо внесення змін до Закону України «Про український культурний фонд» (далі у цьому пункті – Закон).*

Статтю 3 Закону пропонується доповнити визначенням терміну «*освітні заходи з мистецтва кіно*», який у цьому Законі розуміється, як «*будь-який навчальний контент*, вироблений (створений) або організований суб’єктом кінематографії України, направлений на вивчення, опанування та практичне застосування освітнього предмету «мистецтво» чи «мистецтво кіно» здобувачами освіти за цим предметом на різних рівнях освіти, у різних формах і різних видів, у тому числі під час здобуття дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти та освіти дорослих, а також на підвищення кваліфікації викладачами цих предметів. До освітніх заходів з мистецтва кіно належить як контент, направлений на здобуття теоретичних знань з цього предмету, так і на опанування практичних навиків, наприклад, організація виїзних екскурсій на місця виробництва фільму (знімальні майданчики), організація стажування у суб’єктах кінематографії тощо».

Разом з тим, згідно з преамбулою цього Закону ним визначаються «правові, організаційні, фінансові засади діяльності Українського культурного фонду, метою створення якого є сприяння розвитку культури та мистецтв України, забезпечення сприятливих умов для розвитку інтелектуального та духовного потенціалу особистості і суспільства, широкого доступу громадян до національного культурного надбання, підтримка культурного розмаїття та інтеграції української культури у світовий культурний простір», а тому питання сфери освіти, що регулюються Законом України «Про освіту» і низкою спеціальних законів, не є предметом правового регулювання цього нормативно-правового акту. Мистецька освіта, як спеціалізована освіта є складовою системи освіти в Україні, тому на неї поширюються загальні освітні правила і норми підготовки фахівців мистецького спрямування. Крім того, зазначимо, що у контексті аналізованої пропозиції, чинне освітнє законодавство не оперує визначенням понять «*освітні* *заходи*» та «*навчальний контент*», як пропонується проектом.

**4.** *Щодо внесення змін до Закону України «Про рекламу» (далі у цьому пункті – Закон).*

Відповідно до положень п. «в» ч. 3 нової ст. 13-1 Закону у передачах, що містять продакт плейсмент, глядачі повинні бути *чітко* проінформовані про наявність продакт плейсменту (повідомлення, що полягає у зображенні або посиланні на певний продукт, послугу або знак для товарів і послуг у рамках аудіовізуального твору (в тому числі програми, передачі, кінематографічного твору, фільму, телефільму або серіалу) в обмін на грошову чи іншу винагороду (ст. 1 Закону в редакції проекту)). Передачі, що містять продакт плейсмент, повинні бути *чітко* ідентифіковані на початку та у кінці передачі, а також після завершення кожного переривання на рекламу. Відповідним формулюванням бракує юридичної визначеності та однозначності сприйняття та які не є властивими для текстів законів. Адже з тексту законопроекту незрозуміло, хто саме та яким чином має визначати «чіткість» відповідних дій.

Відповідно до позиції Конституційного Суду України вживання в законі таких виразів не відповідає принципу юридичної визначеності як складової конституційного принципу верховенства права (ст. 8 Конституції України), а також конституційним принципам рівності і справедливості, з яких випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (див. пп. 5.4 п. 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 № 5-рп/2005).

Крім того, у ч. 1 нової ст. 13-1 Закону, якою пропонується доповнити Закон, зазначається, що «положення даної статті застосовуються лише до аудіовізуальних творів, які були вироблені або вперше опубліковані після 1 січня 2024 року». Зауважимо, що відповідна норма більш характерна перехідним положенням, які згідно вимог законодавчої техніки застосовуються у разі, якщо потрібно врегулювати відносини, пов’язані з переходом від існуючого правового регулювання до бажаного, того, яке має запроваджуватися з прийняттям нового закону. При цьому, перехідні положення повинні узгоджуватися з приписами прикінцевих положень, що стосуються особливостей набрання чинності законом чи окремими його нормами. Норми тимчасового та локального характеру, якщо вони присутні в законі, також включаються до перехідних положень законопроекту.

Також ст. 20 Закону пропонується доповнити новою ч. 6, відповідно до якої «обмеження, передбачені абзацом 5 пункту 1 цієї статті не застосовуються до соціальної реклами, спрямованої на популяризацію Збройних Сил України, правоохоронних органів України та національно-патріотичне виховання населення, а також у рекламі та анонсах фільмів». Зазначимо, що відповідна стаття складається не з пунктів, а з частин, що потребує уточнення.

**5.** *Щодо внесення змін до Закону України «Про кінематографію в Україні» (далі у цьому пункті – Закон).*

5.1. Положеннями нової ст. 8-2 Закону при Кабінеті Міністрів України пропонується створити спеціальний підрозділ – Державну міжвідомчу кінокомісію з питань виробництва фільмів та медіапродуктів в Україні. На нашу думку, такого роду питання мають вирішуватися в порядку, визначеному ст. 116 Конституції України, за змістом якої вирішення питань утворення, реорганізації та ліквідації відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України (п. 9-1). У зв’язку з цим Головне управління вважає, що порушене питання не віднесено до компетенції Верховної Ради України.

5.2. Слід звернути увагу на вади, які містить ст. 9-2. Так, у новому п. 22-1 ч. 1 до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії пропонується віднести «порушення в установленому порядку клопотання про надання суб’єктам кінематографії статусу *національного*». Звертаємо увагу, що ні в Законі, ні в запропонованих новелах не деталізуються питання щодо відповідного статусу суб’єктів кінематографії.

5.3. Потребує термінологічного уточнення поняття «докторинг», що міститься у новелах ст. 3 Закону.

**6.** *Щодо внесення змін до Закону України «Про оборону України» (далі у цьому пункті – Закон).*

Законопроектом пропонується внести зміни до Закону, якими: 1) *до повноважень* Кабінету Міністрів України у сфері оборони віднести встановлення порядку «співпраці (взаємодії) Збройних Сил України, інших військових формувань та відповідних правоохоронних органів з суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій» (новий абз. 19 ст. 9 Закону); 2) *до завдань* інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів віднести забезпечення «здійснення відповідних заходів щодо їх співпраці (взаємодії) з суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій» (новий абз. 10 ч. 3 ст. 12 Закону); 3) визначити, що центральні та інші органи виконавчої влади у сфері оборони «у межах своїх повноважень сприяють здійсненню відповідних заходів щодо співпраці (взаємодії) Збройних Сил України, інших військових формувань та відповідних правоохоронних органів з суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій» (новий абз. 13 ч.1 ст. 13 Закону).

Відповідні пропозиції, на наш погляд, є дещо сумнівними з огляду на таке.

Зауважимо, що у преамбулі до Закону зазначено, що цей Закон «встановлює *засади оборони України*, а також повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов’язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов’язки громадян України *у сфері оборони»*.

Відповідно до абз. 2 ст. 1 Закону «оборона України – система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту».

З огляду на зазначене вважаємо, що співпраця з *суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій* не належить *до сфери оборони країни*. Отже, запропоновані законопроектом доповнення до Закону виходять за межі предмету його регулювання, а тому вбачаються неприйнятними.

**7.***Щодо внесення змін до Закону України «Про Збройні Сили України» (далі у цьому пункті – Закон).*

Законопроектом пропонується ст. 9 Закону доповнити новим абзацом 11, відповідно до якого Кабінету Міністрів України надається повноваження щодо встановлення порядку співпраці (взаємодії) Збройних Сил України, інших військових формувань та відповідних правоохоронних органів з суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій.

*По-перше*, запропонований проектом припис не узгоджується з предметом регулювання цього Закону, який «визначає функції, склад Збройних Сил України, правові засади їх організації, діяльності, дислокації, керівництва та управління ними» (абз. 2 преамбули до Закону).

*По-друге*, в абз. 10 ст. 9 Закону вже визначено, що Кабінет Міністрів України «регулює економічну та господарську діяльність у Збройних Силах України», що, на нашу думку, значною мірою охоплює запропоновану проектом норму.

*По-третє*, абз. 11 ст. 9 Закону (у редакції проекту) може створити небезпечний прецедент подальшого розширення переліку закріплених у Законі повноважень Кабінету Міністрів України щодо регулювання інших окремих аспектів та форм господарської діяльності Збройних Сил України або сприяння тим чи іншим особам в окремих сферах суспільного життя (екологія, сільське господарство, промисловість тощо).

З огляду на наведене вважаємо, що внесення відповідних змін до Закону є недоцільним законодавчим кроком.

**8.** *Щодо внесення змін до Закону України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» (далі у цьому пункті – Закон).*

8.1. Законопроектом пропонується ст. 2 Закону доповнити новою
частиною 3 такого змісту: «командир (командування) військових частин на підставі отриманих розпоряджень вищестоящого керівництва, або у разі прямого звернення кінокомісії чи суб’єкта кінематографії, приймає рішення щодо надання військового майна в оренду та/або щодо надання послуг військовими частинами з використанням військового майна суб’єктам господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій з метою створення аудіовізуальних творів або іншого креативного продукту.

Розпорядження вищестоящого керівництва щодо надання військового майна в оренду та/або щодо надання послуг військовими частинами з використанням військового майна суб’єктам господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій, надаються лише на підставі відповідних доручень Державної міжвідомчої кінокомісії з питань сприяння створенню кіно та медіапродуктів в України. Рішення командира (командування) військової частини щодо надання військового майна в оренду та/або щодо надання послуг військовими частинами з використанням військового майна суб’єктам господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій на підставі прямого звернення кінокомісії чи суб’єкта кінематографії, приймається лише після погодження таких дій з Державною міжвідомчою кінокомісією з питань сприяння створенню фільмів та медіапродуктів в Україні.

Не може бути передане в оренду озброєння, бойова техніка, військова зброя та боєприпаси до неї.

Військові частини мають право надавати послуги з використанням бойової та/або спеціальної техніки суб’єктам господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій, для цілей створення аудіовізуального твору або іншого креативного продукту».

Така пропозиція, на наш погляд, є юридично некоректною, адже, *по-перше*, положення законопроекту виходять за межі предмету регулювання цієї статті, яка має назву «Органи, які здійснюють управління військовим майном».

*По-друге*, порядок надання військового майна в оренду, а також надання інших господарських послуг у Збройних Силах України та інших військових формуваннях регулюється Законом України «Про господарську діяльність у Збройних Силах України» (ст.ст. 1, 7).

*По-третє*, приписи законопроекту щодо *доручень* Державної міжвідомчої кінокомісії з питань сприяння створенню кіно та медіапродуктів в Україні, на підставі яких мають видаватись *розпорядження вищестоящого військового керівництва* та погодження з цим органом рішень командира (командування) військової частини щодо надання військового майна в оренду та/або щодо надання послуг військовими частинами з використанням військового майна, повністю порушують порядок керівництва у Збройних Силах України та ігнорують принцип «єдиноначальності», як один із основних принципів будівництва і керівництва Збройними Силами України (ст. 28 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, затвердженого Законом України від 24 березня 1999 року № 548-XIV).

8.2. У проекті запропоновано ч. 2 ст. 3 Закону викласти у новій редакції, встановивши при цьому, що «військові частини використовують закріплене за ними військове майно *лише за його цільовим та функціональним призначенням*, *а також з метою надання його в оренду або надання послуг з його використанням суб’єктам господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій (для створення аудіовізуальних творів або іншого креативного продукту)»*.

На наш погляд, зазначені положення проекту є взаємовиключними. Адже передача військового майна «в оренду та/або надання послуг військовими частинами з використанням військового майна суб’єктам господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій з метою створення аудіовізуальних творів або іншого креативного продукту», явно не узгоджується з функціональним призначенням військового майна.

8.3. Відповідно до нової ст. 6-2 Закону «дозволяється оренда військового майна та надання послуг з використанням військового майна суб’єктам господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій (для створення аудіовізуальних творів або іншого креативного продукту)».

Зазначені приписи законопроекту, на наш погляд, виходять за межі предмету регулювання даного Закону, оскільки порядок надання військового майна в оренду, а також надання інших господарських послуг у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, як вже було зазначено вище, регулюється Законом України «Про господарську діяльність у Збройних Силах України» (ст.ст. 1, 7 вказаного Закону).

**9.***Щодо внесення змін до Закону України «Про господарську діяльність у Збройних Силах України» (далі у цьому пункті – Закон).*

Юридично некоректною, а також алогічною, на нашу думку, є пропонована законопроектом редакція ч. 3 ст. 7 Закону, згідно якої «*забороняється надання в оренду озброєння, боєприпасів, бойової та спеціальної техніки*. *Військові частини мають право надавати послуги з використанням бойової та/або спеціальної техніки суб’єктам господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій*».

До того ж, зі змісту вказаної норми незрозуміло, що слід розуміти під «послугами з використанням бойової та/або спеціальної техніки суб’єктам господарювання» та на підставі якого правочину відповідні «послуги» мають надаватися, (якщо це не договір оренди).

Аналогічне зауваження стосується також нової редакції ч. 4 ст. 7. Адже в абз. 1 вказаної норми вказується, що «передача військового майна в оренду юридичним і фізичним особам здійснюється *виключно на конкурсній основі* з урахуванням необхідності підтримання на належному рівні бойової та мобілізаційної готовності. Умови та порядок проведення конкурсів визначаються Фондом державного майна України за погодженням з Міністерством оборони України». У свою чергу, згідно абз. 2 ч. 4 ст. 7 (у редакції проекту) «*без проходження конкурсу*, на умовах та в порядку визначеному Фондом державного майна України за погодженням з Міністерством оборони України, дозволяється передання такого майна в оренду суб’єктам господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій (для створення аудіовізуальних творів або іншого креативного продукту)».

**10.***Щодо внесення змін до Закону України «Про використання земель оборони» (далі у цьому пункті – Закон).*

10.1. Статтю 4 Закону пропонується доповнити ч. 3, згідно з якою «*військові частини в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, можуть дозволяти використовувати землі, надані їм у постійне користування*, суб’єктам господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій, *для цілей виробництва аудіовізуальних творів або іншого креативного продукту*». Звертаємо увагу на те, що відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються «засади використання природних ресурсів». У сфері земельних відносин основним законом, який визначає особливості розпорядження землями, є Земельний кодекс України (далі – ЗКУ). Проте ЗКУ не містить норм, які дозволяли б визначати порядок розпорядження землями на підзаконному рівні. Інші нормативно-правові акти мають прийматись у відповідності до Конституції України та ЗКУ (ч. 1 ст. 3 ЗКУ).

Крім того, положення щодо передачі земель оборони *для* *цілей виробництва аудіовізуальних творів або іншого креативного продукту* суперечить ч. 1 ст. 77 ЗКУ, згідно з якою «землями оборони визнаються землі, надані *для розміщення і постійної діяльності військових частин, установ, військово-навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань*, утворених відповідно до законодавства України». Цільове призначення земельних ділянок має узгоджуватись із ЗКУ.

Аналогічні зауваження є актуальними і щодо ч. 6, якою пропонується доповнити ст. 4 Закону.

10.2. Відповідно до першого речення ч. 6 ст. 4 Закону (у редакції проекту) «*земельні ділянки земель оборони можуть надаватися в короткострокову оренду суб'єктам господарювання*». Таке положення суперечить ч. 1 ст. 2 Закону, згідно з якою військовим частинам земельні ділянки надаються в *постійне користування*.

Щодо можливості надання права передачі в оренду суб’єктам права постійного користування зазначаємо наступне. Звертаємо увагу, що право розпорядження як найбільш важлива для визначення юридичної долі відповідного об’єкту власності складова права власності, може належати лише власнику. Саме тому згідно з ч. 1 ст. 92 ЗКУ «право постійного користування земельною ділянкою» розуміється як «право *володіння і користування* земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку», тобто, право постійного користування земельною ділянкою є речовим правом на нерухоме майно, похідним від права власності. З огляду на це, надання повноважень щодо розпорядження земельною ділянкою суб’єктам права постійного користування земельною ділянкою, як це передбачено у положенні, яке аналізується, виглядає дискусійним у концептуальному плані, оскільки порушує відповідні права власника, зокрема, не відповідає згаданому положенню ч. 1 ст. 92 ЗКУ.

**11.** *Щодо внесення змін до Закону України «Про Державну спеціальну службу транспорту» (далі у цьому пункті – Закон).*

11.1. Не можна погодитись із запропонованим у проекті доповненням ст. 2 новим абз. 8, у якому перелік основних функцій Державної спеціальної служби транспорту (далі – ДССТ) розширюється співпрацею (взаємодією) «з суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій, шляхом надання в оренду закріпленого за Державною спеціальною службою транспорту майна, надання послуг, у тому числі з використанням майна, закріпленого за Державною спеціальною службою транспорту, для цілей виробництва аудіовізуальних творів або іншого креативного продукту».

Нагадаємо, що ДССТ – є *спеціалізованим військовим формуванням*, що входить до системи Міністерства оборони України, призначеним для забезпечення стійкого функціонування транспорту в мирний час та в особливий період.

Основними завданнями ДССТ є: технічне прикриття, відбудова, встановлення загороджень на об’єктах національної транспортної системи України з метою забезпечення діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України; будівництво та ремонт у мирний час і в умовах воєнного стану нових та підвищення строку експлуатації і пропускної спроможності діючих об'єктів національної транспортної системи; відбудова транспортних комунікацій, порушених унаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, аварій і катастроф; охорона об’єктів національної транспортної системи України в мирний час і в особливий період; виконання інших завдань, пов’язаних із участю в обороні держави та забезпеченням ефективного функціонування національної транспортної системи України (ч.ч. 1, 2 ст. 1 Закону).

Таким чином, з огляду на призначення та основні завдання ДССТ, до функцій цієї Служби не може бути віднесено «співпрацю (взаємодію) з суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій».

11.2. Оскільки відповідно до ст. 19 Закону майно, що закріплене за ДССТ, є державною власністю, що перебуває у сфері управління Міністерства оборони України і належить їй на правах оперативного управління, то стосовно запропонованих у проекті змін до цього Закону є актуальними усі зауваження висловлені вище щодо змін до Закону України «Про Збройні Сили України».

11.3. Не можна також погодитись із віднесенням до *основних обов’язків* особового складу ДССТ «брати участь у заходах, направлених на співпрацю (взаємодію) з суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій» (новий абз. 7 ч. 1 ст. 12 Закону).

Адже використання підрозділів і особового складу ДССТ не за призначенням забороняється. Ніхто не має права покласти на особовий склад ДССТ виконання завдань і обов’язків, не передбачених законами України (ч. 2 ст. 12 Закону).

Принагідно також звертаємо увагу, що переважну більшість особового складу ДССТ складають військовослужбовці (відповідно до ст. 4 Закону –
4600 військовослужбовців з 5000 загальної кількості ДССТ), на яких поширюються положення Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (п. 1 ч. 1 ст. 3 вказаного Закону). У свою чергу, відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» використання військовослужбовців *для виконання завдань, не пов’язаних з військовою службою*, забороняється та тягне за собою відповідальність згідно із законом.

Оскільки заходи щодо «співпраці (взаємодії) з суб’єктами господарювання, «які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій», не можуть бути віднесені до військової служби, новий абз. 7 ч. 1 ст.12 Закону доцільно вилучити.

**12.** *Щодо внесення змін до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» (далі у цьому пункті – Закон).*

Законопроектом пропонується до основних функцій Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) додати право на співпрацю органів ДПСУ та її особового складу, з суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій, шляхом надання в оренду закріпленого за ДПСУ, її навчальними закладами, установами та організаціями, майна, надання послуг, у тому числі з використанням майна, закріпленого за органами ДПСУ, її навчальними закладами, установами та організаціями, для цілей виробництва аудіовізуальних творів або іншого креативного продукту
(ч. 3 ст. 2 Закону в редакції проекту).

Така пропозиція, на наш погляд, є дещо сумнівною, оскільки основні функції ДПСУ виходять з її завдань, визначених чинним законодавством. Нагадаємо, що відповідно до ст. 1 Закону «на Державну прикордонну службу України покладаються завдання *щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України* в її прилеглій зоні та виключній (морській) економічній зоні».

З огляду на зазначене вважаємо, що «співпраця з суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій» не може бути віднесена до основних функцій ДПСУ.

Аналогічне зауваження стосується також нового п. 48 ст. 20 Закону, згідно з яким ДПСУ надається право «співпрацювати з суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій, шляхом надання в оренду майна, закріпленого за центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, органами Державної прикордонної служби України, її навчальними закладами, установами та організаціями, та/або надання послуг, у тому числі з використанням майна, закріпленого за центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, органами Державної прикордонної служби України, її навчальними закладами, установами та організаціями, для цілей виробництва аудіовізуальних творів або іншого креативного продукту». Адже відповідно до абз 1. ст. 20 Закону органам, підрозділам, військовослужбовцям, а також працівникам ДПСУ, які відповідно до їх службових обов’язків можуть залучатися до оперативно-службової діяльності, права надаються *для виконання покладених на ДПСУ завдань*.

**13.** *Щодо внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» (далі у цьому пункті – Закон).*

13.1. Викликає сумніви необхідність доповнення Закону новою
статтею 5-2 «Взаємодія поліції з суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність у сфері креативних індустрій», якою встановлюється, що поліція співпрацює (взаємодіє) з суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій, шляхом надання в оренду закріпленого за поліцією майна, надання послуг, у тому числі з використанням майна, закріпленого за поліцією, для цілей виробництва аудіовізуальних творів або іншого креативного продукту.

Оскільки будь-яке майно поліції є державною власністю і належить їй на праві оперативного управління, то правові, економічні та організаційні відносини, пов’язані з передачею в оренду такого майна, передачею права на експлуатацію такого майна, а також інші пов’язані з цим питанням мають бути врегульовані у Законі України «Про оренду державного та комунального майна», а не у профільному нормативно-правовому акті основним завданням якого є визначення правових засад організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції України.

З огляду на зазначене вище, сумнівно виглядає покладення на поліцію безпосередньо Законом обов’язку «надання послуг, у тому числі з використанням майна, закріпленого за поліцією, для цілей виробництва аудіовізуальних творів або іншого креативного продукту».

Також зауважимо, що оскільки суб’єктами кінематографії, які виробляють на території нашої держави аудіовізуальні твори та інші креативні продукти можуть бути також іноземні компанії (див., наприклад, ст. 24 Закону України «Про кінематографію»), а Національна поліція входить до складу сектору безпеки і оборони, її діяльність безпосередньо пов’язана з забезпеченням національної безпеки України (ч. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України»), на момент прийняття законопроекту має бути чітко зрозуміло, що саме мається на увазі під наданням поліцією «послуг суб’єктам господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій». В іншому випадку неможливим видається встановити наявність можливих загроз національній безпеці держави.

Зазначені вище зауваження також є актуальними щодо змін, запропонованих законопроектом до ст. ст. 2, 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України».

13.2. Сумнівною видається пропозиція законопроекту доповнити ч. 1 ст. 23 «Основні повноваження поліції» Закону новим п. 31, яким передбачити, що поліція відповідно до покладених на неї завдань співпрацює (взаємодіє) з суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій, шляхом надання в оренду закріпленого за поліцією майна, надання послуг, у тому числі з використанням майна, закріпленого за поліцією, для цілей виробництва аудіовізуальних творів або іншого креативного продукту.

*По-перше*, Національна поліція України (поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку (ст. 1 Закону). Основними повноваженнями поліції є ті, що безпосередньо випливають з покладених на неї основних завдань. Відповідно до ст. 2 Закону завданнями поліції є надання поліцейських послуг у таких сферах суспільного життя, як: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності;
4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Водночас, співпраця (взаємодія) з суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій не відповідає жодному з покладених на поліцію завдань. Отже, не може вважатись одним з основних повноважень поліції.

*По-друге,* вказані зміни можуть створити небезпечний прецедент подальшого розширення переліку закріплених у Законі повноважень Національної поліції за рахунок доповнення новими формами взаємодії або сприяння тим чи іншим особам в окремих сферах суспільного життя (екологія, сільське господарство, промисловість тощо).

Зазначені вище зауваження також є актуальними щодо змін, запропонованих законопроектом до ст. ст. 2, 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України».

*По-третє*, можливість певної співпраці поліції з суб’єктами господарювання вже закріплена у ч. 1 ст. 11 Закону, згідно з якою діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об’єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб та підкріплюється положеннями ч. 1 ст. 24 вказаного Закону, якою дозволяється покладення на поліцію виконання інших (додаткових) повноважень іншими законодавчими актами.

Також звертаємо увагу, що технічно неможливо доповнити ч. 1 ст. 23 «Основні повноваження поліції» Закону новим п. 31, оскільки чинна редакція цього Закону вже містить п. 31 (ч. 1 ст. 23 доповнено п. 31 згідно із Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25.04.2019 № 2704-VIII).

**14.** *Щодо внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» (далі у цьому пункті – Закон).*

14.1. Законопроектом пропонується до функцій Національної гвардії України (далі – НГ) додати, що «Національна гвардія України, її особовий склад співпрацюють (взаємодіють) з суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій, шляхом надання в оренду закріпленого за Національною гвардією України майна, надання послуг, у тому числі з використанням майна, закріпленого за Національною гвардією України, для цілей виробництва аудіовізуальних творів або іншого креативного продукту» (ч. 6 ст. 2 Закону в редакції проекту). Проте, як вже було зазначено вище, функції НГ також мають виходити з її призначення та завдань.

Нагадаємо, що НГ є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначено для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від кримінальних та інших протиправних посягань, охорони громадської безпеки і порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій.

НГ бере участь відповідно до закону у взаємодії зі Збройними Силами України у відсічі збройній агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони (ст. 1 Закону).

Враховуючи вказані завдання та призначення НГ, вбачається сумнівним надавати цьому військовому формуванню функції щодо співпраці «з суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій».

Аналогічне зауваження стосується також пропозицій законопроекту доповнити ч. 1 ст. 13 Закону новим пунктом 12, де зазначити, що військовослужбовці НГ мають право «співпрацювати (взаємодіяти) з суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій шляхом надання в оренду закріпленого за Національною гвардією України майна, надання послуг, у тому числі з використанням майна, закріпленого за Національною гвардією України, для цілей виробництва аудіовізуальних творів або іншого креативного продукту», а також доповнити
ст. 19 Закону частиною 4 такого змісту: «Національна гвардія України має право надавати послуги з використанням бойової техніки суб’єктам господарювання, які здійснюють діяльність, що належить до креативних індустрій з метою створення аудіовізуального твору або іншого креативного продукту».

14.2. Враховуючи те, що за своїм правовим статусом НГ є військовим формуванням (ст. 1 Закону), на неї поширюються всі раніше висловлені зауваження щодо використання Збройними Силами України закріпленого за ними майна та можливості надання його в оренду (див. зауваження щодо змін до Закону України «Про Збройні Сили України»).

**15.** Проект містить техніко-юридичні недоліки.

Так, 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 опублікування. При цьому, посилання на всі попередні редакції закону не здійснюється. Натомість, у законопроекті робиться посилання на джерело опублікування Закону України «Про рекламу» в редакції від 03.07.1996, тоді як 11.07.2003 цей Закон був прийнятий у новій редакції. Аналогічні за змістом зауваження відносяться також і до посилання на джерело опублікування законів України «Про оборону України» та «Про Збройні Сили України».

Крім того, звертаємо увагу на те, що за загальними вимогами законодавчої техніки у разі внесення змін до декількох законів, вони подаються у хронологічному порядку*.* Проте зазначені рекомендації у законопроекті не враховані.

Зауваження викликає також структура законопроекту, який має складатися з двох розділів, де в першому розділі викладаються зміни до законів, а в другому – «Прикінцеві положення» зазначається строк набрання чинності законом та *даються доручення Кабінету Міністрів України, пов’язані з прийняттям закону та приведенням у відповідність із новими нормами підзаконних нормативно-правових актів*.

Керівник Головного управління С. Тихонюк

Вик.: Н. Лебедь, О. Макаренко, В. Грицак, М. Лубська,

 І. Крегул, Н. Пархоменко, О. Петриченко, Т. Ругаєва,

 М. Муравська