

Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України
«Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні
правопорушення щодо відповідальності у сфері кінематографії»
(реєстр. № 16053 від 08.09.2026)*

***Анотація.** В інформаційній довідці розглянуто питання посилення відповідальності за демонстрування або розповсюдження фільмів без внесення до Державного реєстру фільмів, порушення умов розповсюдження та демонстрування фільмів, установлених законодавством про кінематографію, недотримання посадовими особами, громадянами – суб'єктами кінематографії квоти демонстрування національних фільмів під час використання національного екранного часу в контексті законопроєкту (реєстр. № 16053 від 08.09.2026). З урахуванням європейського досвіду запропоновано комплекс заходів, спрямованих на вдосконалення механізмів державного регулювання кінематографії, посилення адміністративної відповідальності та забезпечення економічної стійкості вітчизняної кіноіндустрії в умовах правового режиму воєнного стану. За результатами аналізу визначено ризики законопроєкту.*

***Ключові слова:** Державне агентство України з питань кіно, Державний реєстр фільмів, кінематографія, демонстрування фільмів, розповсюдження фільмів, квоти, національний екранний час, штраф, відповідальність, органи управління кінематографією.*

Вступ

В умовах правового режиму воєнного стану вітчизняний кінематограф залишається важливим аспектом культурної дипломатії, збереження національної ідентичності та фіксації історичної правди. Кіноіндустрія під час війни трансформувалася із формату розваг на потужний інструмент інформаційного фронту. Українські документалісти одними із перших у світі фіксують наслідки російської військової агресії, збираючи докази для міжнародних трибуналів та демонструючи реальну картину подій (наприклад, стрічки «20 днів у Маріуполі», «Мирні люди»). Покази українських фільмів на провідних міжнародних кінофестивалях (Канни, Венеція) утримують фокус уваги світової спільноти на Україні та допомагають адвокатувати політичну й військову підтримку. Художні та документальні фільми рефлексують над травмами війни, демонструють героїзм військових і стійкість цивільних, створюючи новітній національний наратив загальнодержавного спротиву Української нації російській агресії. Трансляція та перегляд вітчизняних художніх і документальних фільмів у кінотеатрах або на стрімінгових платформах надає українцям відчуття єдності й солідарності, допомагає переосмислити спільний досвід та знайти сили для подальшої боротьби проти російської навали. Незважаючи на безпекові ризики, брак фінансування та постійні обстріли, українські кінематографісти продовжують знімати кіно, яке перемагає на престижних преміях світу та тримає внутрішній культурний фронт.

За таких умов посилення адміністративної відповідальності у сфері кінематографії стає логічним та необхідним кроком держави для захисту національного інформаційного простору.

Метою законопроекту (реєстр. № 16053 від 08.09.2026) (далі – законопроект), як зазначено в пояснювальній записці до нього, є «приведення у відповідність положень Кодексу України про адміністративні правопорушення до чинного законодавства у сфері кінематографії та посилення адміністративної відповідальності демонстраторів фільмів за недотримання квоти демонстрування національних фільмів та умов розповсюдження фільмів».

У зв'язку з цим пропонується внесення змін до статей 164⁶-164⁸, 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) щодо посилення відповідальності демонстраторів фільмів та надання права посадовим особам органів управління кінематографією складати протоколи про адміністративні правопорушення.

За предметом правового регулювання законопроект є тотожним до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності у сфері кінематографії» (реєстр. № 12383 від 07.01.2025), який було відкликано Урядом у липні 2025 року.

З огляду на викладені в законопроекті пропозиції, вважаємо за доцільне зазначити таке.

Основна частина

31 березня 2023 року набув чинності Закон України «Про медіа», яким внесено зміни до статті 15 Закону України «Про кінематографію», де встановлено, що виробники, дистриб'ютори (прокатники) фільмів, кінокопіювальні підприємства, фонди фільмів, архіви кіно-, фото-, фонових документів мають право на розповсюдження, а кінотеатри, кіноустановки, відеоустановки, медіа мають право на демонстрування національних та іноземних фільмів на будь-яких видах носіїв зображення, виключно за умови внесення фільму до Державного реєстру фільмів. Водночас нормативно скасовано видачу державних посвідчень на право розповсюдження і демонстрування кінофільмів. 18 грудня 2025 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки кінематографії в Україні», який кардинально змінює формат державної підтримки кінематографії та умови фінансування кіноіндустрії, впроваджує нові інструменти підтримки вітчизняних кіновиробників та цифровізує взаємодію з Державним агентством України з питань кіно (далі – Держкіно). При цьому однією із головних інституційних змін є надання Держкіно спеціального статусу з метою посилення його кадрового потенціалу, а також забезпечення інституційної спроможності ефективно реалізовувати державну політику у сфері кіно, що включає просування української ідентичності, виділення державних грантів та субсидій, квотування національного екранного часу.

Держкіно отримало право ведення Державного реєстру національних фільмів та Реєстру виробників, розповсюджувачів і демонстраторів. Уся взаємодія має цифровізуватися через портал «Дія». Тобто Держкіно отримало розширені повноваження у сфері ведення реєстрів та міжнародної кінопродукції, при цьому саме адміністративні штрафи виступають запобіжником, який гарантує, що виділені державою кошти та створені законодавчі пільги дійсно працюватимуть на розвиток української ідентичності, а не ігноруватимуться ринком кіноіндустрії.

Чинним КУпАП встановлено, що розмір штрафу, який може бути накладено на суб'єктів кінематографії за недотримання квоти демонстрування національних фільмів при використанні екранного часу, не перевищує дев'яноста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (частина 3 статті 164⁶, частина 3 статті 164⁸), а за вчинення тих самих дій повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення – не перевищує ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (частина 4 статті 164⁶). Водночас встановлення підвищених штрафів за повторні правопорушення впродовж року гарантує, що ринок кіноіндустрії не зможе закладати штрафи у свої операційні витрати, а буде змушений грати за прозорими правилами. Адже, на думку суб'єкта законодавчої ініціативи, наразі сума штрафу є абсолютно незначною та потребує суттєвого збільшення.

У зв'язку з цим законопроект передбачається збільшення розміру штрафу для демонстраторів фільмів за вчинені ними правопорушення майже у десять разів, а саме від 1000 до 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – для посадових осіб, громадян – суб'єктів кінематографії (крім суб'єктів у сфері медіа), а за вчинення тих самих дій повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення пропонується збільшити розмір штрафу майже у двадцять разів – від 2000 до 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Водночас розмір суспільної небезпеки від такого правопорушення не узгоджується із запропонованими санкціями, що зумовлює потребу їх перегляду. Таке збільшення штрафів не відповідає вимогам статті 33 КУпАП щодо встановлених критеріїв накладення адміністративного стягнення з урахуванням характеру вчиненого правопорушення, особи порушника, ступеня його вини, майнового стану, обставин, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. Суми штрафів мають відповідати принципу пропорційності адміністративного стягнення та рівню суспільної шкідливості вчиненого правопорушення, його поширеності, конкретним обставинам вчинення та негативним наслідкам, які воно завдає встановленому порядку управління, власності та правам громадян. У подальшому недотримання зазначених принципів може призвести до оскарження та скасування рішень про накладення адміністративних стягнень у судовому порядку, що перешкоджатиме досягненню мети законопроекту – притягненню до адміністративної відповідальності за передбачені в ньому порушення.

Частиною першою статті 26 Закону України «Про кінематографію» встановлено, що особи, які винні в порушенні законодавства про кінематографію, несуть відповідальність згідно із законодавством України. Частина друга статті 26 цього Закону визначає, що юридична особа (крім суб'єктів у сфері аудіовізуальних медіа), яка здійснила розповсюдження та/або демонстрування фільму, одним із учасників якого є фізична особа, включена до Переліку осіб, які створюють загрозу національній безпеці, оприлюдненому в установленому порядку, несе адміністративно-господарську відповідальність у формі штрафу в розмірі від десяти до п'ятдесяти мінімальних заробітних плат. За таких умов розмір запропонованих штрафів має бути узгоджено як у КУпАП, так і у статті 26 зазначеного Закону, що потребує внесення відповідних змін, зокрема встановлення розміру штрафів у прив'язці до неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а не мінімальних заробітних плат за вчинення вказаних адміністративних правопорушень.

Також законопроектом пропонується позбавити посадових осіб Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення права складати протоколи про адміністративні правопорушення за статтями 1646–1648 КУпАП і надати це право виключно посадовим особам органів управління кінематографією в особі Держкіно та місцевих органів управління кінематографією. Такі ініціативи потребують одночасного узгодження з розділом VIII (Відповідальність за порушення законодавства у сфері медіа) Закону України «Про медіа» (статті 97, 101, 110, 112).

Слід вказати, що у державах Європейського Союзу (далі – ЄС) питання захисту національного кінематографу та регулювання ринку кіноіндустрії вирішується комплексно – на основі концепції «культурного винятку» (cultural expection). Головний принцип ЄС полягає в тому, що аудіовізуальний контент – це не просто товар, а об'єкт культури, тому держава має повне право втручатися з метою організації його захисту. Європейський досвід поєднує жорсткі квоти, фінансові інструменти та суворий контроль, причому регулювання стосується як традиційних кінотеатрів, так і телебачення та сучасних стрімінгових гігантів. На рівні ЄС діє фундаментальний документ – Директива про аудіовізуальні медіапослуги (AVMSD)¹, яку повністю імплементувала у своєї законодавство Україна. Директива спрямована на створення єдиного, безпечного та справедливого європейського ринку для всіх видів аудіовізуального контенту, а також на захист європейської культурної самобутності, національного продукту та прав споживачів, вона зобов'язує стрімінгові сервіси забезпечувати щонайменше 30 % європейського контенту у своїх каталогах та інвестувати у місцеве кіновиробництво. Платформи мають налаштовувати свої алгоритми та інтерфейси так, щоб європейські фільми були помітними й легкодоступними для глядача. Встановлено вимогу, відповідно до якої медіапослуги мають бути

¹ Audiovisual Media Services Directive – AVMSD. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/audiovisual-and-media-services>

доступними для осіб із порушенням зору чи слуху через обов'язкове впровадження субтитрів, сурдоперекладу та аудіоописів.

Показовим у цьому контексті є досвід Франції, яка традиційно застосовує одну з найбільш розвинених моделей державного регулювання та фінансової підтримки національної кіноіндустрії². Її особливістю є принцип поєднання державної підтримки виробництва національного контенту, регуляторних обов'язків приватних суб'єктів та ефективного державного нагляду. Зокрема, для окремих сервісів за встановлених умов законодавство передбачає обов'язок спрямовувати до 26 % річного обороту на розвиток виробництва європейських творів, у тому числі не менше 22 % – на твори французької оригінальної мови. За порушення правил регуляторні органи виставляють чималі штрафи (у відсотках від загального доходу компанії), що для великих платформ чи кіномереж означає мільйонні стягнення.

Висновки

Законопроект спрямований на посилення державного регулювання у сфері кінематографії та підвищення ефективності відповідальності за порушення відповідних вимог, потребує доопрацювання в частині: забезпечення принципів юридичної визначеності та пропорційності юридичної відповідальності; узгодження положень Закону України «Про кінематографію» та КУпАП щодо видів і розмірів санкцій; чіткого розмежування повноважень органів державного регулювання у сфері кінематографії та медіа.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

² Arrêté du 4 février 2022 portant extension de l'accord pour le réaménagement de la chronologie des médias du 24 janvier 2022. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045141748?utm_source=chatgpt.com