

Зауваження
до проєкту Кодексу України про адміністративні проступки,
що надійшов від Міністерства юстиції України

Національна рада розглянула проєкт Кодексу України про адміністративні проступки (далі – проєкт Кодексу), підготовлений Міністерством юстиції України на виконання пункту 25 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-ІХ, який надійшов листом № 9996/11.1.2/11-20 від 02.12.2020.

Національна рада категорично не підтримує запропонований Мінюстом проєкт Кодексу, через ряд недоліків та неузгодженостей, які унеможливають діяльність Національної ради в частині виконання наглядових повноважень та висловлює щодо цього проєкту такі зауваження.

Відповідно до пояснювальної записки проєктом пропонується створення умов для забезпечення правопорядку в суспільстві та реалізація принципу верховенства права в адміністративних відносинах, що виникають між фізичними і юридичними особами – з одного боку, та публічною адміністрацією (органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами) – з іншого.

Фактично проєктом пропонується об'єднання в КУпАП всіх норм, які передбачають склади адміністративних проступків. Положення щодо відповідальності за адміністративні проступки будуть вилучені з інших нормативно-правових актів, у тому числі підзаконних актів. Зазначаємо, що сфера телерадіомовлення має ряд особливостей, які унеможливають регуляцію порядку накладання санкцій та визначення їх видів окремим нормативно-правовим актом.

Особливе занепокоєння викликають такі положення кодексу: частини четверту – п'яту, сьому – тринадцяту статті 72, статті 73–75 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» пропонується виключити та відтворити у новому Кодексі.

Насамперед, необхідно звернути увагу на те, що відповідно до положень Кодексу пропонується визначити Національну раду адміністративним органом, який має право розглядати справи про адміністративний проступок та у межах своїх повноважень приймати адміністративний акт про: 1) закриття провадження в справі про адміністративний проступок, або 2) застосування адміністративного стягнення за вчинення адміністративного проступку. Кожен учасник справи про адміністративний поступок має право на адміністративне оскарження. Для таких цілей Національна рада утворює комісію з розгляду скарг. Відповідно до частини другої статті 424 проєкту Кодексу до складу комісії з розгляду скарг включаються громадяни України, які досягли 21 року, за винятком посадових та службових осіб адміністративного органу, які розглядали адміністративну справу, членів їх сімей чи близьких осіб.

Суб'єкт розгляду скарги за результатами розгляду справи про адміністративний проступок ухвалює одне з таких рішень: 1) залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу — без задоволення; 2) скасувати повністю або частково чи змінити оскаржуваний адміністративний акт, процедурне рішення, прийняти адміністративний акт, а скаргу — задовольнити повністю або частково. Суб'єкт розгляду скарги в межах своїх повноважень вирішує питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення.

Зазначені положення Кодексу є неприпустимими, оскільки руйнують та унеможливають процедуру нагляду і контролю та принципи діяльності Національної ради, як єдиного державного регулятора у сфері телебачення і радіомовлення. Вказані новели неможливо впровадити через неузгодженість із Законом України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення».

Варто наголосити на тому, що Україна має міжнародні зобов'язання щодо імплементації у національне законодавство норм Директиви Європейського парламенту та Ради 2010/13/ЄС про аудіовізуальні медіа послуги від 10 березня 2010 року зі змінами, внесеними Директивою (ЄС) 2018/1808 від 14 листопада 2018 року, тобто закріпити на рівні Закону оновлений комплекс правових норм у галузі аудіовізуальних медіа, який би відповідав європейським стандартам та сучасному рівню технологічного розвитку, удосконалив державне регулювання галузі, а також затвердив на рівні Закону порядок накладення санкцій, та їх види. Об'єднання в КУпАП всіх норм, які передбачають склади адміністративних проступків, унеможливує виконання Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань у частині реформування регуляції медіа.

Відповідно до частини другої статті 24 Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» виключно на засіданні ухвалюються рішення про застосування санкцій та про звернення до суду із заявою про анулювання ліцензії. Тобто повноваження адміністративного органу фактично зможуть виконувати виключно члени Національної ради, оскільки Національна рада є конституційним, постійно діючим колегіальним органом, метою діяльності якого є нагляд за дотриманням законів України у сфері телерадіомовлення. Тим самим розглядати скарги за результатами розгляду справи про адміністративний проступок вони вже не мають право. Виникає ситуація, за якою працівники Національної ради повинні будуть скасовувати або змінювати адміністративний акт, ухвалений членами Національної ради. У цьому контексті також викликає зауваження норма щодо вирішення питань про відповідальність членів Національної ради, з вини яких було допущено порушення. Запропоновані проектом зміни кардинально не узгоджуються із принципами законності та незалежності діяльності Національної ради.

Також виникають запитання щодо статті 401 проекту Кодексу, за якою справа про адміністративний проступок розглядається та вирішується адміністративним органом, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місце вчинення адміністративного проступку. Це також неможливо реалізувати, оскільки місцезнаходженням Національної ради є місто Київ, а відповідно до частини другої статті 3 Закону України «Про Національну раду

України з питань телебачення і радіомовлення» Національна рада не може делегувати свої повноваження третім особам, а член Національної ради не може одноосібно здійснювати функції, покладені на Національну раду. Представник Національної ради також не правомочний розглядати справи про адміністративний проступок, відповідно до вище згаданої частини другої статті 24 Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення».

Викликає занепокоєння зникнення з діючого КУпАП таких статей, як «Порушення порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням засобів масової інформації та порядку участі в інформаційному забезпеченні виборів» та «Ненадання можливості оприлюднити відповідь щодо інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу». Натомість в Особливій частині проекту Кодексу присутня одна стаття з дуже широким формулюванням без відсилки до телерадіоорганізацій - «Порушення обмежень щодо ведення передвиборної агітації, агітації референдуму». Справи про адміністративні проступки, передбачені цією статтею, розглядаються адміністративним органом у сфері публічної безпеки і порядку, тобто Національною поліцією.

Національна рада не погоджується з такими необґрунтованими змінами, оскільки у регулятора фактично зникає функція нагляду за дотриманням ліцензіатами визначеного законодавством порядку мовлення під час проведення виборчих кампаній та референдумів, передбачена статтею 13 Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення».

Однозначно виглядають дискусійними положення, де законотворець визначає такий вид стягнення, як позбавлення права займатися певною діяльністю. Однією із форм такого стягнення є саме позбавлення фізичної особи-підприємця чи юридичної особи ліцензії, дозволу, сертифікату, посвідчення тощо. Вказані зміни не врегульовані та виписані незрозуміло. З одного боку, розробник залишає в статті 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» такий вид санкції, як анулювання ліцензії на підставі рішення суду за позовом Національної ради. З другого боку, у проекті Кодексу повністю відсутній механізм застосування такого виду санкції Національною радою до ліцензіатів.

Зважаючи на системну невідповідність норм Кодексу до законодавства у сфері телерадіомовлення, неможливість виконання положень Процедурної частини проекту Кодексу, відсутність ключових статей в Особливій частині, пов'язаних з діяльністю Національної ради в частині наглядових повноважень, Національна рада не підтримує проєкт Кодексу та вважає недопустимим регулювання положеннями Кодексу порядку накладання санкцій, їх виду, повноважень Національної ради та сфери телебачення і радіомовлення в цілому.

Начальник юридичного управління /підпис/ Ганна ЛІТВИЩЕНКО