

Адміністративна відповідальність

за правопорушення на повітряному транспорті в законодавстві України: актуальні проблеми



А. В. Філіппов

кандидат юридичних наук, доцент кафедри транспортного права юридичного факультету Київської державної академії водного транспорту імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

У статті розглянуто окремі не вирішені в Україні проблеми адміністративної відповідальності за правопорушення на повітряному транспорті, проаналізовано суттєві, на думку автора, недоліки та запропоновано шляхи їх усунення. Обґрунтовується необхідність перегляду норм, що передбачають адміністративну відповідальність за дану категорію правопорушень.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, правопорушення, повітряний транспорт, авіація.

В статье рассмотрены отдельные не разрешённые в Украине проблемы административной ответственности за правонарушения на воздушном транспорте, проанализированы существенные, по мнению автора, недостатки и предложены пути их устранения. Обосновывается необходимость пересмотра норм, предусматривающих административную ответственность за данную категорию правонарушений.

Ключевые слова: административная ответственность, правонарушения, воздушный транспорт, авиация.

The article considers some unresolved problems of the administrative responsibility for the offences on air transport in Ukraine, gives the analysis of essential, in authors' opinion, defects and proposes the ways of its elimination. The author argues for the revising legal rules, which provide the administrative responsibility for such offences.

Keywords: administrative responsibility, offences, air transport, aviation.

Як відомо, повітряний транспорт — невід’ємна та надзвичайно важлива галузь світової та вітчизняної економіки, що відображено також в п. 5 ч. 1. ст. 92 Конституції України [1], який відносить організацію та експлуатацію транспорту до сфери виключно законодавчого регулювання. Але зі змісту частини 1 статті 1187 Цивільного кодексу України [2] очевидно, що експлуатація повітряного транспорту розглядається в законодавстві України як джерело підвищеної небезпеки. Вважаємо, що така позиція законодавця повністю виправдана. Адже все частіше трапляються авіаційні події та інциденти, спричинені порушенням норм і правил в сфері авіаційної діяльності. Результати аналізу причин виникнення авіаційних подій та інцидентів за десять років свідчать, що приблизно 80 відсотків таких подій та інцидентів сталися через помилкові дії та порушення екіпажами повітряних суден правил їх експлуатації (людський фактор) [3]. Порушення встановлених в авіації правил нерідко призводять до величезних людських жертв, руйнувань, значних матеріальних збитків, дезорганізують роботу підприємств, викликають паніку серед населення і, зрештою, підбивають довіру пасажирів до повітряного транспорту. Вищенаведеного цілком достатньо для того, щоб стверджувати: правопорядок на повітря-

ному транспорті сьогодні потребує посиленої правової охорони.

Адміністративні правопорушення, хоча і не становлять великої суспільної небезпеки та не завдають значної шкоди, вчиняються частіше, ніж злочини, чим істотно підбивають правопорядок та дисципліну на повітряному транспорті. Дані статистики свідчать, що адміністративні проступки на повітряному транспорті є досить розповсюдженою категорією адміністративних правопорушень. Не можна не погодитись, що «адміністративна відповідальність служить дієвим правовим засобом правоохоронного призначення в галузі повітряного транспорту, що застосовується з метою організації нормального функціонування його суб’єктів, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки на його об’єктах, профілактики та боротьби з різними правопорушеннями [4, с. 8.37]». Все це, а також недавні суттєві зміни, внесені новим Повітряним кодексом України (далі — ПКУ) щодо адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі авіації, зумовлює актуальність дослідження даної проблеми.

Сподіваємося, що ця публікація приверне увагу науковців та практиків до деяких актуальних та недостатньо досліджених проблем адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі авіації. Ці питання лише частково розглядалися в працях О. П. Альохіна [5], Н. В. Дараганової [6], С. Т. Гончарука [4], А. В. Мілашевича [7], В. Г. Старкова [8] та ін., але досліджень проблеми, які б спирались на нині чинне законодавство, а, отже, відповідали б потребам сучасності, сьогодні в Україні катастрофічно не вистачає. На жаль, обсяг публікації дозволяє нам розглянути лише окремі невіршені та малодосліджені проблеми в цій сфері.

У нашій статті ми спробуємо на основі аналізу норм чинного законодавства України визначити та охарактеризувати акту-

альні проблеми адміністративної відповідальності за правопорушення на повітряному транспорті та сформулювати пропозиції щодо її вдосконалення.

Відповідальність за адміністративні правопорушення на повітряному транспорті фактично передбачена ст. ст. 111-113, 137, ч. 2 ст. 120, ч. 3 ст. 133, що входять до глави 10 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) [9].

Перш за все, не можна не відмітити позитивних зрушень у цій сфері. Наприклад, стаття 276-1 Кримінального кодексу України [10] нарешті встановила виключно кримінальну відповідальність за здійснення професійної діяльності членом екіпажу або обслуговування повітряного руху диспетчером управління повітряним рухом (диспетчером служби руху) у стані алкогольного сп'яніння або під впливом наркотичних чи психотропних речовин. Цим законодавець остаточно поставив крапку у тривалій дискусії [4, с. 8-37]; [6, с. 21-22]; [11, с. 33-34], що велась навколо адміністративної відповідальності членів авіаційного персоналу взагалі та екіпажу повітряного судна зокрема за такі дії. Раніше такі особи могли притягатись до кримінальної відповідальності лише у випадку настання або виникнення небезпеки настання тяжких наслідків за ст. 276 Кримінального кодексу України. За відсутності такої небезпеки настання тяжких наслідків, винні особи могли бути притягнені лише до інших видів юридичної відповідальності, в тому числі до адміністративної за ч. 5 ст. 111 КУпАП. На наш погляд, цього було явно недостатньо, враховуючи ступінь суспільної небезпечності такого правопорушення.

На жаль, і сьогодні не можна не погодитись з висновком Н. В. Гришиної: «... зазнавши певного коригування щодо складів правопорушень, адміністративно-деліктне законодавство не приведено у відповідність до сучасних реалій, з точки зору пе-

редбачених у ньому розмірів та видів адміністративних стягнень [12, с. 162]». Так, ми повністю поділяємо занепокоєність Н. В. Гришиної: «... сьогодні, з урахуванням того, що відповідальність за ті чи інші адміністративні протиправні діяння встановлювалася в різний час, виникла значна диспропорція передбачених законом розмірів стягнень (передусім штрафів) за аналогічні за своєю суспільною шкідливістю дії чи бездіяльність [12, с. 166]». При цьому хотілося б звернути увагу на розміри штрафів за адміністративні правопорушення на повітряному транспорті, де така диспропорція набула, на нашу думку, значних розмірів. Щоб не переобтяжувати текст аналогічними прикладами, наведемо лише найбільш показові.

Адміністративні стягнення за адміністративні правопорушення на повітряному транспорті, що передбачені в ст. ст. 111-113, 137, ч. 2 ст. 120, ч. 3 ст. 133 КУпАП, накладаються у вигляді штрафів різних розмірів. Лише за ч. 3 ст. 133 в якості додаткових стягнень можливі оплатне вилучення або конфіскація. Цим штрафам притаманний той самий недолік, що й багатьом іншим штрафам КУпАП: вони встановлені в розмірі, що неадекватний ступеню їх шкідливості для суспільства. Розміри штрафів, що містять санкції ст. ст. 111, 112, 113 КУпАП, в десятки (а інколи і в 100) разів перевищують розміри штрафів, встановлені за аналогічні правопорушення на інших видах транспорту, а також за інші правопорушення на тому ж повітряному транспорті. Неважко помітити, що такі непропорційно високі розміри штрафів за адміністративні правопорушення на повітряному транспорті встановлено вибірково в ст. ст. 111, 112, 113 КУпАП. Така позиція законодавця не виглядає обґрунтованою: чому за порушення правил фотографування на борту повітряного судна (ч. 2 ст. 112 КУпАП) передбачено штраф у розмірі від 20 до 300 неоподатковуваних

мінімумів доходів громадян, а за порушення правил перевезення небезпечних речовин або предметів на повітряному транспорті (ч. 3 ст. 133 КУпАП) — від 10 до 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, за порушення встановлених на повітряному транспорті правил пожежної безпеки (ч. 2 ст. 120 КУпАП) або пошкодження контейнерів і транспортних засобів для перевезення вантажів на повітряному транспорті (ст. 137 КУпАП) — взагалі від 3 до 7 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (до 119 гривень)? Чим обґрунтувати те, що розмір штрафів було збільшено лише в тих статтях, де справи розглядає Державіаслужба?

Інший недолік штрафів, передбачених ст. ст. 111-113 КУпАП — їх величезний діапазон (різниця між нижньою та верхньою межею штрафів сягає сотень неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, становлячи тисячі гривень), що відкриває можливість для різних посадових зловживань.

Ще одним суттєвим недоліком санкцій ч. 5 ст. 111, в ст. 113, ч. 2 ст. 120, ч. 3 ст. 133 є те, що КУпАП не передбачає в якості додаткових стягнень позбавлення права керування повітряним судном, сертифіката, а також ліцензії (для суб'єктів господарювання), що мало б, на нашу думку, велике значення для профілактики таких правопорушень. Так, в ч. 5 ст. 111, в ст. 113, ч. 2 ст. 120, ч. 3 ст. 133 КУпАП логічно було б передбачити окремо більш сувору відповідальність за повторне протягом року вчинення даних правопорушень — підвищений розмір штрафу як основне стягнення у поєднанні з додатковими: позбавлення льотних свідоцтв (анулювання сертифіката) в авіаційного персоналу; анулювання сертифіката експлуатанта повітряного судна, а також ліцензії у суб'єктів господарювання в сфері авіаційної діяльності, пересує в авіаперевізників.

Посилення санкцій вказаних статей додатковими стягненнями підвищить дис-

ципліну авіаційного персоналу та інших суб'єктів авіаційної діяльності і дозволить покращити стан безпеки цивільної авіації в Україні. Тим більше, що і в ст. 239 Господарського кодексу України [13] (далі — ГКУ) передбачено такий вид стягнення, як анулювання ліцензії. Однак, вважаємо за необхідне конкретизувати загальну норму ГКУ спеціальною нормою, яка б враховувала специфіку ліцензування суб'єктів авіаційної діяльності. Тому ми не поділяємо думку Н. В. Дараганової, яка вважає загальну норму ГКУ достатньою для регулювання цих відносин [6, с. 23].

Також не можемо погодитись з Н. В. Дарагановою, що позбавлення права керування повітряним судном шляхом анулювання сертифіката (свідоцтва) має бути віднесено до дисциплінарних стягнень. Адже нечинний з 1989 р. Статут про дисципліну працівників цивільної авіації від 4 травня 1975 р., на який посилається Н. В. Дараганова як на приклад закріплення такого виду дисциплінарного стягнення [6, с. 23], застосовувався за умов, коли всі авіаприємства та повітряні судна перебували у державній формі власності і прямо підпорядковувались Міністерству цивільної авіації СРСР. Але за умов ринкової економіки та перебування авіаприємств і повітряних суден у недержавній власності позбавлення права керування повітряним судном як дисциплінарне стягнення стає нелогічним і протиправним. Адже право анулювати сертифікат має тільки той орган, що його видав (Державіаслужба) або суд. А дисциплінарні стягнення, виходячи з аналізу змісту ст. 147-1 Кодексу законів про працю України [14], накладаються керівником авіаприємства або іншим органом чи посадовою особою, які мають право прийняття на роботу (ч. 1 с. 147-1), а якщо працівники несуть відповідальність за статутами про дисципліну — також вищестоящими щодо керівника авіаприємства органами (ч. 2 с. 147-1).

Але положення ч. 2 ст. 147–1 Кодексу законів про працю України [14] застаріло стосовно авіаційного персоналу, оскільки навіть якби Статут про дисципліну працівників цивільної авіації продовжував діяти, його неможливо було б застосовувати на авіапідприємствах недержавної форми власності, тому що Державіаслужба не є вищестоящим органом для керівних органів недержавних авіапідприємств.

Тому вважаємо за доцільне розширити передбачений в КУпАП перелік основних та додаткових адміністративних стягнень, встановивши, що цей перелік не є вичерпним і до правопорушника можуть застосовуватись інші види стягнень, якщо вони спеціально передбачені в Особливій частині КУпАП. На жаль, запропоновані нами новачки неможливі, поки юридична особа в КУпАП не отримає статус суб'єкта адміністративного правопорушення.

Все більше науковців визнають необхідність кодифікації правових норм, що встановлюють адміністративну відповідальність юридичних осіб. Адже «... фактично передбачивши відповідальність юридичних осіб за правопорушення установленого порядку публічного управління (адміністративні правопорушення) в окремих законах України, законодавець вивів процедуру застосування стягнень до цих суб'єктів поза межі дії правил КУпАП» [12, с. 166–167].

В авіаційній сфері ця проблема стоїть не менш гостро. Остання спроба неповної кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність юридичних осіб — суб'єктів авіаційної діяльності, була зроблена в ст. ст. 127-130 нового Повітряного кодексу України (далі — ПКУ) [15]. Хоча найбільш розповсюджених помилок (таких, як відсутність в законі, що встановлює відповідальність, процесуальних норм) цього разу вдалося уникнути, оцінити такий крок однозначно позитивно не можна. З одного боку, була на-

решті задоволена нагальна потреба в законодавчому закріпленні адміністративної відповідальності юридичних осіб — суб'єктів авіаційної діяльності, на якій ми наголошували [11]. Адже раніше ці відносини взагалі регулювались на підзаконному рівні, що порушувало вимоги п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, де чітко вказано, що виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них [1]. З іншого боку — виникла низка нових проблем у правовому регулюванні.

Хоча закон не уточнює, до якого виду відповідальності належать передбачені «фінансові санкції у вигляді штрафу», аналіз значених санкцій свідчить на користь їх адміністративно-правової природи. На нашу думку, є всі підстави віднести їх до передбачених гл. 27 ГКУ адміністративно-господарських санкцій, оскільки «фінансові санкції у вигляді штрафу», передбачені ПКУ, містять всі ознаки адміністративно-господарського штрафу, як його визначає ч. 1 ст. 241 ГКУ. Термін «фінансові санкції у вигляді штрафу», який запроваджує ПКУ, на наш погляд, є невдалим, неточним та незрозумілим. Він наголошує на фінансово-правовій природі даних санкцій, яка насправді їм не притаманна, оскільки ніякого відношення до фінансових правовідносин вказані санкції не мають і застосовуються не за фінансові правопорушення, а за порушення суб'єктом авіаційної діяльності норм і правил здійснення такої діяльності. Після визнання в новому КУпАП юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності більшість передбачених ст. 127 ПКУ складів правопорушень треба буде віднести до адміністративних проступків в галузі транспорту і лише окремі — до проступків в сфері підприємницької діяльності. Вважаємо, що сьогоденне штучне та надумане відмежування вищезазначених санкцій від адміністративних стяг-

нень та включення цих норм до ПКУ виправдане, але лише як тимчасовий вимушений крок в умовах неможливості включення даних норм в чинний КУпАП. В подальшому доцільно все ж включити їх у новий КУпАП. Без цього кодифікація норм, що встановлюють адміністративну відповідальність в галузі транспорту, буде неповною.

Розміри та діапазон штрафів, передбачених ст. 127 ПКУ, теж заслуговують критики: різниця між нижньою та верхньою межами штрафів сягає 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що становить вже навіть не тисячі, а десятки тисяч гривень. В той же час, однакові розміри штрафу встановлені за десятку різних складів правопорушень. Виникає питання, чи не доцільніше передбачити розміри штрафів в меншому діапазоні, але окремо за кожне порушення?

В той же час, запровадження в новому ПКУ зазначених фінансових санкцій до юридичних осіб — суб'єктів авіаційної діяльності не вирішує повністю проблему — адже більшість з цих правопорушень можуть вчиняти і фізичні особи — суб'єкти авіаційної діяльності. Чинний же КУпАП не виділяє таких складів, об'єднуючи деякі з них в ч. 5 ст. 111 під єдиним формулюванням «виконання польотів з порушенням нормативно-правових актів, які регулюють діяльність авіації», що приховує за собою цілу групу нерідко різних за своїм характером та ступенем суспільної шкідливості адміністративних проступків. На наш погляд, конкретизувати їх в окремих статтях або принаймні частинах статей КУпАП було б зовсім не зайвим. Адже і діапазон штрафу, встановлений ч. 5 ст. 111 КУпАП, неприйнятно великий: від шістдесяти до п'ятиста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Вищезазначене дає нам підстави зробити ряд висновків та пропозицій. Законо-

давче закріплення адміністративної відповідальності юридичних осіб — суб'єктів авіаційної діяльності в ст. ст. 127-130 нового ПКУ, незважаючи на невідале формулювання «фінансові санкції у вигляді штрафу», в сучасних умовах треба розцінювати як прогресивний крок. Проблема неповної кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність за правопорушення на повітряному транспорті, досі не вирішена і, очевидно, не буде вирішена в найближчій перспективі, оскільки вимагає визнання в КУпАП за юридичними особами статусу суб'єкта адміністративного правопорушення. Оптимальним, на нашу думку, буде здійснити повну кодифікацію таких норм в новому Кодексі України про адміністративні проступки.

Диспропорція передбачених законом розмірів стягнень (передусім штрафів) за аналогічні за своєю суспільною шкідливістю проступки з прийняттям нового ПКУ не тільки не ліквідована, а стала ще помітнішою. Розміри та особливо діапазон розміру штрафів в проаналізованих нами статтях також завеликі. Доцільно конкретизувати в статтях КУпАП та ПКУ діяння, що є правопорушеннями, та штрафи, які за них накладаються, в значно вужчому діапазоні, зокрема в ПКУ встановити розміри штрафів в меншому діапазоні, але окремо за кожне порушення.

Суттєвим недоліком санкцій ч. 5 ст. 111, в ст. 113, ч. 2 ст. 120, ч. 3 ст. 133 є те, що КУпАП не передбачає окремо більш сувору відповідальність за повторне протягом року вчинення таких правопорушень — підвищений розмір штрафу як основне стягнення у поєднанні з додатковими: позбавлення льотних свідоцтв (анулювання сертифіката) в авіаційного персоналу; анулювання сертифіката експлуатанта повітряного судна, а також ліцензії у суб'єктів господарювання в сфері авіаційної діяльності, передусім в авіапере-

візників. Запровадження таких стягнень мало б, на нашу думку, велике значення для профілактики таких правопорушень. Для цього, крім визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративних правопорушень, вважаємо за доцільне розширити передбачений в КУпАП перелік основних та додаткових адміністративних стягнень, встановивши, що цей перелік не є вичерпним і до правопорушника можуть застосовуватись інші види стягнень, якщо

вони спеціально передбачені в Особливій частині КУпАП.

Все вищезазначене свідчить про наявність значної кількості нагальних проблем адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі авіації, що чекають на своє вирішення з боку юридичної доктрини та законодавця. Обсяг цієї статті не дозволив нам зупинитись на них докладніше, але спробуємо це зробити в своїх подальших публікаціях.

Список використаної літератури

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Цивільний кодекс України: прийнятий Верховною Радою України 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.
3. Концепція Державної цільової програми безпеки польотів на період до 2015 року. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 березня 2009 р. № 273-р // Офіційний Вісник України. – 2009. – № 20. – Ст. 651.
4. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі повітряного транспорту / С. Т. Гончарук // Матеріали V Міжнародної наук.-тех. конференції «АВІА-2003». Т. 8 Повітряне і космічне право ; НАУ. – Київ, 2003. – 58 с.
5. Алёхин А. П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте / А. П. Алёхин. – М. : Юрид. лит., 1967. – 112 с.
6. Дараганова Н. В. Законодавче регулювання відповідальності осіб екіпажу повітряного судна України / Н. В. Дараганова // Повітряне і космічне право : Юридичний вісник. Наукові праці Національного авіаційного університету. – К. : Видавництво Національного авіаційного університету «НАУ-друк», 2008. – № 4 (9). – С. 18-24.
7. Мілашевич А. В. Проблеми профілактики адміністративних правопорушень на транспорті : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. В. Мілашевич. – Одеса, 2001. – 184 с.
8. Старков В. Г. Ответственность за нарушение правил, установленных на воздушном транспорте [методические рекомендации для практических работников ГА] / В. Г. Старков. – М. : Воздушный транспорт, 1986. – 62 с.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 52. – Ст. 1122.
10. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.
11. Філіппов А. В. Необхідність посилення адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері безпеки цивільної авіації / А. В. Філіппов // Юридична Україна. – 2007. – № 1. – С. 30-34.
12. Гришина Н. В. Соціально-правовий аспект адміністративної відповідальності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. В. Гришина. – Харків, 2007. – 197 с.
13. Господарський кодекс України: прийнятий Верховною Радою України 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст. 144.
14. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради. – 1971. – Додаток до № 50.
15. Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 р. № 3393-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 48-49. – Ст. 536.