

ПОВІТРЯНЕ, КОСМІЧНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ ТА ТРАНСПОРТНЕ ПРАВО

УДК 342/924(045)

С.Т. Гончарук,
кандидат юридичних наук,
професор
А.П. Гончаренко,
магістрант

ПОСИЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ БЕЗПЕКИ ПОЛЬОТІВ

В статті досліджуються особливості адміністративної відповідальності за порушення правил безпеки польотів, аналізується юридичний склад цього правопорушення, висловлюються окремі зауваження та пропозиції

Ключові слова: адміністративна відповідальність, правопорушення, безпека польотів, цивільна авіація.

Безпека польотів у вітчизняній авіаційній галузі сьогодні набуває особливо важливого значення з урахуванням самих різних критеріїв, у т.ч. технічних причин (зношеність авіаційного парку, технічна відсталість більшості аеропортів та аеродромів, використання застарілого обладнання та технологій тощо), супутніх негативних факторів розвитку ринкових відносин у сфері цивільної авіації, перманентної зміни державно-владних суб'єктів, які здійснюють управлінські та контрольно-наглядові функції у цій транспортній галузі та ін. Останнім часом все частіше трапляються авіаційні пригоди, спричинені так званим "людським фактором", пов'язані з порушенням норм і правил безпеки в авіаційній галузі. Залежно від ступеню суспільної небезпек за такі порушення законодавством передбачені різні види юридичної відповідальності. За правопорушення у цій галузі, які не тягнуть за собою людських жертв або інших тяжких наслідків, здебільшого передбачена адміністративна відповідальність. Водночас такі порушення також завдають шкоди нормальній і безпечній діяльності авіації, у т.ч. безпосередньо або опосередковано негативно впливають на безпеку польотів.

Нині назріла необхідність здійснити всебічний теоретико-правовий аналіз положень нормативно-правових актів, якими передбачено засто-

сування адміністративної відповідальності за порушення правил безпеки у сфері цивільної авіації, проаналізувати юридичні склади адміністративних проступків у цій сфері, з'ясувати ефективність адміністративних стягнень, що застосовуються за вчинення даних правопорушень та обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства.

Названі питання обумовлюють завдання і зміст даної публікації.

Слід зазначити, що проблемам з'ясування ефективності застосування заходів адміністративного примусу, у тому числі адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки цивільної авіації, боротьби з адміністративними проступками у цій сфері в адміністративно-правовій теорії донедавна не приділялось належної уваги. Лише в останній час спостерігається певне пожвавлення наукових досліджень у цій сфері. В числі окремих публікацій, присвячених даній проблематиці можна назвати праці А.В. Мілашевича [1], В.І. Рижого [2], Л.Г. Шостак [3], С.Т. Гончарука та А.В. Філіппова [4] та ін. Значним внеском у справу дослідження даних питань послужили нещодавно захищені кандидатські дисертації А.В. Філіппова "Адміністративно-правове забезпечення безпеки цивільної авіації" [5] та А.С. Бичкова "Адміністративна відповідальність

за порушення правил безпеки польотів" [6]. Серед вітчизняних науковців, які приділяють увагу дослідженню проблем забезпечення безпеки в авіаційній галузі слід також назвати Белова П.Г., Бесчастного В.М., Собакаря А.О. та ін.

Адміністративна відповідальність за порушення правил безпеки у сфері цивільної авіації передбачена відповідними статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [7]. Крім того, з метою правильної кваліфікації окремих правопорушень у цій сфері слід також враховувати положення й інших нормативно-правових актів, зокрема таких, як: Повітряний кодекс України від 19.05.2011 р. (далі – ПКУ) [8], Закони України "Про транспорт" від 10.11.1994 р. [9], "Про державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації" від 20.02.2003 р. [10]; Постанова КМУ "Про затвердження Положення про використання повітряного простору України" від 29.03.2002 р.; Наказ Мінтрансу України від 23.12.2002 р. № 911 "Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення на повітряному транспорті", Наказ Мініфраструктури України від 28.11.2011 р. № 478 "Про затвердження Правил польотів цивільних повітряних суден" та ін., а також окремі міжнародно-правові акти з цих питань.

Варто зауважити, що КУпАП не містить окремої глави, що передбачає відповідальність за правопорушення, які посягають на безпеку цивільної авіації, у т.ч. безпеку польотів чи в цілому за правопорушення на повітряному транспорті. Ці проступки віднесені до правопорушень на транспорті взагалі, відповідальність за які передбачена главою 10 КУпАП "Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства та зв'язку". З урахуванням майбутнього оновлення Кодексу України про адміністративні проступки заслуговує уваги пропозиція А.В. Філіппова щодо визначення відповідальності за ці адміністративні правопорушення в окремій главі під назвою "Адміністративні проступки проти безпеки цивільної авіації" [5, с. 12].

Сьогодні КУпАП передбачена відповідальність за наступні види правопорушень у галузі повітряного транспорту: порушення правил безпеки польотів (ст. 111 КУпАП); порушення правил поведінки на повітряному судні (ст. 112 КУпАП); порушення правил міжнародних польотів

(ст. 113 КУпАП); порушення правил пожежної безпеки на повітряному транспорті (ч. 2 ст. 120 КУпАП); порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів на повітряному транспорті (ч. 3 ст. 133 КУпАП); порушення правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на повітряному транспорті (ст. 137 КУпАП).

Родовий об'єкт цієї групи адміністративних правопорушень досить складний і неоднозначний. Водночас в ролі видового об'єкта для цих проступків служать відносини громадської безпеки і, насамперед, відносини у сфері безпеки цивільної авіації.

Чинне вітчизняне законодавство, зокрема ПКУ, розрізняє декілька близьких за значенням, але не ідентичних понять, пов'язаних з безпекою у сфері цивільної авіації, а саме це "безпека авіації", "авіаційна безпека", "безпека польотів" та ін. Найбільш широке значення серед них має категорія "безпека авіації", яка складається з безпеки польотів, авіаційної безпеки, екологічної безпеки, економічної та інформаційної безпеки (п. 1 ст. 10 ПКУ).

В прсамбулі ПКУ зазначено, що державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України спрямоване на гарантування безпеки авіації, забезпечення інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства і економіки у повітряних перевезеннях та авіаційних роботах. У ПКУ безпека авіації визначається як стан галузі цивільної авіації, за якого ризик завдання збитків людям чи майну знижується до прийняттого рівня у результаті безперервного процесу визначення рівня небезпеки і керування ним та утримується на такому рівні, або знижується далі, у сферах безпеки польотів, авіаційної безпеки, охорони навколишнього природного середовища, економічної безпеки та інформаційної безпеки (п. 20 ст. 1 ПКУ). Безпека польотів визначається як стан, за якого ризик шкоди чи ушкодження обмежений до прийняттого рівня (п. 21 ст. 1 ПКУ), а авіаційна безпека – як захист цивільної авіації від актів незаконного втручання, який забезпечується комплексом заходів із залученням людських і матеріальних ресурсів (п. 22 ст. 1 ПКУ).

Як бачимо, законодавець надто вузько і не досить конкретно визначив поняття безпеки польотів. Його ширше тлумачення слід черпати з інших, більш широких понять, а саме: безпеки

авіації та авіаційної безпеки. На наш погляд, в ПКУ: поняття авіаційної безпеки та безпеки польотів доцільно було б визначити більш чітко і конкретизовано. З наведених вище визначень важко окреслити коло відносин, які є безпосереднім об'єктом порушень авіаційної безпеки, зокрема безпеки польотів. В Положенні про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті, затвердженому Наказом Міністерства транспорту України від 25.11.2005 № 895, безпека польотів визначається як "комплексна характеристика повітряного транспорту та авіаційної діяльності, яка визначає здатність виконувати польоти без загрози для життя і здоров'я людей". Закон України "Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації" визначає, що метою даної Програми є створення організаційно-правових засад щодо забезпечення авіаційної безпеки та ефективності діяльності цивільної авіації. Основним завданням Програми є здійснення заходів із забезпечення захисту, охорони та безпеки пасажирів, членів екіпажу, авіаційного персоналу, повітряних суден, об'єктів аеропорту та об'єктів радіонавігаційного забезпечення незалежно від їх форм власності та підпорядкованості. Названий перелік заходів захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання здебільшого і характеризує зміст поняття "авіаційна безпека", не висчерпуючи його.

Досить аргументованими і вдалим є визначення поняття безпеки польотів окремими науковцями. Зокрема, А.С. Бичков визначає це поняття як "систему захисту повітряних суден від загрози втрати ними льотного стану внаслідок дії небезпечних для повітроплавання чинників, а також охорони людського життя на землі та в повітрі, захисту навколишнього природного середовища та штучних споруд на території аеропорту (аеродрому)" [11, с.85]. А.О. Собакарь визначає поняття безпеки польотів як "стан захищеності елементів (суб'єктів) авіаційно-транспортної системи, діючих для задоволення потреб суспільства в авіаційних роботах та перевезеннях, при якому забезпечується своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз безпеці польотів, а при їх наявності або виникненні виключається можливість заподіяння шкоди від них" [12, с. 937].

Безперечно, ознаки об'єкта проступків, пов'язаних з порушенням безпеки польотів, нерозривно поєднані з ознаками об'єктивної сторони

даних правопорушень. Ст. 111 КУпАП, яка передбачає відповідальність за вказані правопорушення, включає п'ять частин.

Частина перша цієї статті передбачає відповідальність за розміщення в районі аеродрому будь-яких знаків і пристроїв, схожих на маркірувальні знаки і пристрої, прийняті для розпізнання аеродромів, або спалювання піротехнічних виробів без дозволу адміністрації аеропорту, аеродрому, або влаштування об'єктів, які сприяють масовому скупченню птахів, небезпечних для польотів повітряних суден. Ці порушення передбачають накладення штрафу на громадян від п'ятдесяти до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб – від шістдесяти до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Частина друга передбачає відповідальність за невиконання правил про розміщення нічних і денних маркірувальних знаків або пристроїв на будівлях і спорудах – у вигляді накладення штрафу на громадян від п'ятдесяти до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб – від шістдесяти до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Частина третя даної статті передбачає відповідальність за пошкодження аеродромного устаткування, аеродромних знаків, а також повітряних суден та їх устаткування – у вигляді накладення штрафу від п'ятдесяти до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Частиною четвертою встановлено відповідальність за прохід або проїзд без належного дозволу по території аеропортів (крім аеровокзалів), аеродромів, об'єктів радіо- і світлозабезпечення польотів – у вигляді накладення штрафу від шістдесяти до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Частиною п'ятою цієї статті передбачено відповідальність за виконання польотів з порушенням нормативно-правових актів, які регулюють діяльність авіації, – у вигляді накладення штрафу від шістдесяти до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Отже, порушення правил безпеки польотів охоплює різноманітну кількість протиправних дій (а інколи – і протиправну бездіяльність), які тягнуть за собою накладення штрафу на громадян, а в окремих випадках – і на посадових осіб, розмір якого в останній час значно підвищено.

Водночас, широкий діапазон розміру штрафних санкцій (від 60 до 500 неоподатковуваних мінімумів), на наш погляд, є не завжди доцільним з міркувань потреби більш чіткої визначеності правових санкцій, необхідності диференціації стягнень залежно від ступеню небезпеки окремих порушень, а також зменшення випадків можливих зловживань з боку посадових осіб, уповноважених розглядати справи про такі правопорушення.

Вищеназвані діяння пов'язані здебільшого з порушенням існуючих правил забезпечення нормальної і безпечної діяльності цивільної авіації і передусім правил безпеки польотів. Частина таких діянь можуть прямо впливати на безпеку польотів, інші – опосередковано. Більшість цих порушень чітко окреслені в диспозиції даної статті. Цього не можна сказати стосовно ч. 5 цієї статті. Якщо ряд вищеназваних порушень, передбачених диспозицією статті 111 КУпАП, мають відсильний характер і потребують аналізу відповідних правил, що містяться в інших нормативно-правових актах, то це особливо стосується частини п'ятої згаданої статті. Вона має надто загальний, невизначений характер. Її дією потенційно можна охопити багато порушень у сфері цивільної авіації, відповідальність за які спеціально не передбачена окремими статтями КУпАП. Адже нормативно-правових актів різного значення (міжнародно-правових, вітчизняних законодавчих, підзаконних, у т.ч. відомчих тощо), які регулюють діяльність авіації, сьогодні існує чимало.

Більшість правопорушень, пов'язаних з порушенням правил безпеки польотів, мають формальний склад. Виняток може становити частина третьої згаданої статті, яка передбачає відповідальність за пошкодження аеродромного устаткування, аеродромних знаків, а також повітряних суден та їх устаткування. Звичайно, характер і рівень шкідливих наслідків таких порушень впливають на їх кваліфікацію, а також на міру і характер правової відповідальності.

Серед інших ознак об'єктивної сторони правопорушень, пов'язаних з порушенням правил безпеки польотів, важливе значення має місце вчинення таких порушень. Передусім, це території аеропортів, аеродромів, об'єктів радіо- і світлозабезпечення польотів, окремі будівлі та споруди та ін. Під аеропортом відповідно до п.17 ст. 1 ПКУ розуміється комплекс споруд,

призначених для приймання, відправлення повітряних суден та обслуговування повітряних перевезень, що має для цих цілей аеродром, інші наземні споруди та необхідне обладнання. Аеродром – це поверхня земної або водної ділянки, на якій розміщені будівлі, споруди та обладнання, яка призначена повністю або частково для вильоту, прибуття та руху по цій поверхні повітряних суден. Розрізняють аеродроми державної авіації, цивільної авіації та аеродроми спільного використання.

Суб'єктами даної категорії правопорушень є фізичні осудні особи, які досягли на момент вчинення правопорушення 16-ти років. В їх числі можна виокремити і т.з. спеціальних суб'єктів, зокрема: неповнолітніх (осіб віком від 16-ти до 18-ти років), військовослужбовців та працівників міліції, посадових осіб (ч. 1 і 2 ст. 111 КУпАП), іноземців та ін. В числі суб'єктів правопорушення за ч. 5 даної статті було б доцільно виділити також посадових осіб та спеціалістів авіаційного транспорту, передбачивши щодо них підвищену відповідальність. Адже саме ці особи насамперед можуть виконувати польоти з порушенням нормативно-правових актів, які регулюють діяльність авіації. Слід зауважити, що значним недоліком чинного КУпАП є те, що ним до цього часу не передбачена адміністративна відповідальність щодо юридичних осіб за окремі поширені на повітряному транспорті правопорушення, у т.ч. за порушення правил безпеки польотів.

Із суб'єктивної сторони правопорушення, пов'язані з порушенням правил безпеки польотів, характеризуються здебільшого необережною формою вини, хоч в окремих випадках і не виключається її зумисна форма.

Проведення в справах про порушення правил безпеки польотів здійснюється на основі положень чинного КУпАП, а також Словопорядку накладення і стягнення штрафів за порушення вимог законодавства на повітряному транспорті, затвердженого Наказом Міністерства інфраструктури України від 26 грудня 2011 р. № 637. Справи про такі правопорушення уповноважені розглядати органи виконавчої влади з питань цивільної авіації, а саме: керівник центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ) з питань цивільної авіації та його заступники, державні інспектори, уповноважені на проведення перевірок посадові особи ЦОВВ з питань цивільної авіації, керівники аеропортів, начальники

служб авіаційної безпеки аеропортів та їх заступники. Названі посадові особи крім керівників ЦОВВ з питань цивільної авіації та їх заступників не можуть накладати штраф, розмір якого перевищує сто неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Справи про вчинення даних правопорушень неповнолітніми розглядаються лише судом (суддею).

Насамкінець хотілось би висловити пропозицію щодо доцільності доповнення ст. 111 КУпАП окремою частиною, що передбачала б відповідальність за неналежне використання інформації про безпеку польотів. Було б доцільно також встановити адміністративну відповідальність за порушення правил проходження контролю на безпеку та за злісне невиконання (непокору) законних вимог та розпоряджень командира екіпажу під час польоту повітряного судна.

Такі основні положення та особливості адміністративної відповідальності за порушення правил безпеки польотів за чинним адміністративно-деліктним законодавством України, яке на даний час є недосконалим і потребує кардинального оновлення.

Література

1. Мілашевич А.В. Проблеми профілактики адміністративних правопорушень на транспорті. – К., 2001. – 45 с.
2. Рижий В.І. Деякі способи імплементації в законодавство України міжнародно-правових норм щодо боротьби з актами незаконного втручання у діяльність цивільної авіації / В.І. Рижий. – // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом. – // К. – 1998. – С. 323-328.
3. Шостак Л.Г. Застосування окремих заходів адміністративного примусу в сфері цивільної авіації. – Тези. – // Матеріали Міжнародної НПК "Політ-2003". – №3. – К. – НАУ. – 2003. – С. 800-803.
4. Гончарук С.Т., Філіппов А.В. Адміністративні правопорушення і злочини в сфері безпеки цивільної авіації: проблема розмежування / С.Т. Гончарук, А.В. Філіппов // Проблеми системного підходу в економіці: Зб. наук. праць: Випуск 17. – К.: НАУ. – 2006. – 148 с. – С. 72 – 73.
5. Філіппов А.В. Адміністративно-правове забезпечення безпеки цивільної авіації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07 "адмін. право і процес; фінансове право; інформаційне право" / А.В. Філіппов. – Ірпінь, 2010. – 20 с.
6. Бичков А.С. Адміністративна відповідальність за порушення правил безпеки польотів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07 "адмін. право і процес; фінансове право; інформаційне право" / А.С. Бичков. – Київ, 2010. – 20 с.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х // ВВР УРСР – 1984. – Додаток до № 52. – Ст. 1122.
8. Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 48-49. – Ст. 536.
9. Про транспорт: Закон України від 10 листопада 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 446.
10. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації: Закон України від 20 лютого 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 17. – Ст. 140.
11. Бичков А. Поняття "безпеки польотів" / Бичков А. // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 4. – С. 83-85.
12. Собакарь А.О. Безпека польотів на авіаційному транспорті: категоріально-правовий аналіз / Собакарь А.О. // Форум права. – 2011. – №1. – 931-938. [Ел. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pbuv.gov.ua/c-journals/FP/2011-z/11caokpa.pdf>

С.Т. Гончарук, А.П. Гончаренко

Административная ответственность за нарушение правил безопасности полётов.

В статье исследуются особенности административной ответственности за нарушение правил безопасности полётов, анализируется юридический состав этого правонарушения, высказываются отдельные замечания и предложения.

S.T. Goncharuk, A.P. Goncharenko

Administrative responsibility for violation of flight security rules.

In the article examines the administrative responsibility for violation of flight security rules, analyzes legal staff of this offense, expresses some remarks and suggestions.