

УДК 342.9

Сергій Москаленко,*канд. юрид. наук,**доцент кафедри менеджменту, економіки, права та туризму**Льотної академії Національного авіаційного університету***Лілія Єрмоленко-Князева,***канд. юрид. наук, старший викладач**кафедри менеджменту, економіки, права та туризму**Льотної академії Національного авіаційного університету*

ПРОБЛЕМИ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В ГАЛУЗІ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ

Стаття присвячується аналізу стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення в галузі цивільної авіації. Досліджуються стадії адміністративного провадження. Визначається момент початку провадження в справі про адміністративне правопорушення в галузі цивільної авіації.

Ключові слова: провадження, цивільна авіація, авіація, адміністративне правопорушення.

Постановка проблеми. Аналіз юридичної літератури призвів до висновку, що важливим складником адміністративного процесу є адміністративне провадження. Законодавством визначено, що адміністративне провадження складається з окремих етапів – стадій.

Тому важливим є дослідження стадій притягнення до адміністративної відповідальності та розгляду адміністративної справи – адміністративного провадження.

Актуальність теми дослідження. Складником адміністративно-правового забезпечення діяльності цивільної авіації України є поняття адміністративного процесу. На сучасному етапі розвитку Української держави особливо актуальним стає дослідження процесу адміністративного провадження для виявлення можливих помилок, причин їх появи, особливостей перебігу різних стадій.

Стан дослідження. Дослідження процесу та елементів адміністративного провадження знайшли своє відображення у працях відомих вітчизняних правознавців, серед яких – О.В. Кузьменко, О.І. Остапенко, С.М. Тараненко, І.О. Грибок, Д.С. Цалін, С.Т. Гончарук, О.В. Джафарова, А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник та інші.

Виклад основного матеріалу. Пропонуємо дослідити поняття «адміністративний процес» та «адміністративне провадження» в контексті відносин у сфері цивільної авіації.

Розглянемо детально поняття «адміністративне провадження».

Варто зазначити, що натепер адміністративне провадження в галузі цивільної авіа-

ції, як, зокрема, і провадження в справах про адміністративні правопорушення, майже не досліджувалось. Необхідність дослідження цього виду провадження зумовлена збільшенням кількості правопорушень у галузі. Поняття «адміністративне провадження» є досить схожим з поняттям «державний контроль».

Відповідно до ст. 245 КУпАП завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності до закону, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [1].

Законодавство регламентує, що адміністративне провадження складається з окремих етапів – стадій. У руслі наукового пошуку необхідно дослідити стадії притягнення до адміністративної відповідальності, а також розгляду адміністративної справи – адміністративного провадження. А.Б. Лялька зазначає, що структура адміністративної юрисдикції, як і структура традиційних видів правозастосовних процесів (кримінального, цивільного), становить сукупність проваджень, кожне з яких має своєрідне функційне призначення та стадії [2, с. 17].

Логіка викладу спонукає до з'ясування сутності понять «адміністративний процес» та «адміністративне провадження» у кон-

тексті відносин у сфері цивільної авіації. Натепер немає єдиної думки щодо розуміння поняття «адміністративний процес». За висловом С.Т. Гончарука, адміністративний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів і посадових осіб щодо розгляду й розв'язання індивідуально-конкретних адміністративних справ у сфері публічного управління, а саме: адміністративно-процедурна діяльність регулятивного, організаційно-творчого характеру, складниками якої є правозабезпечувальна діяльність, пов'язана з визначенням порядку забезпечення різноманітних прав, свобод, інтересів громадян та юридичних осіб у сфері публічного управління; адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронного характеру; адміністративне судочинство [3, с. 36].

На думку С.М. Алфьорова, С.В. Ващенко, М.М. Долгополової, А.П. Куніна, Ю.П. Битяка, адміністративне провадження складається з 4 стадій: 1) порушення адміністративного провадження та адміністративне розслідування; 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення по ній постанови; 3) перегляд справи у зв'язку з оскарженням або опротестуванням постанови по справі; 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення [4–5]. У межах оскарження можливим є виокремлення перегляду справи за нововиявленими обставинами.

Порушником законодавства у галузі цивільної авіації може бути фізична особа. Відповідно, є свої особливості провадження за суб'єктивним складом.

Пропонуємо проаналізувати зазначені стадії з метою виявлення особливостей провадження в справах про адміністративні правопорушення в галузі цивільної авіації.

Натепер адміністративне провадження в галузі цивільної авіації, як і провадження в справах про адміністративні правопорушення, майже недосліджене.

Першою стадією є порушення адміністративного провадження і адміністративне розслідування.

Саме на цій стадії з'ясовуються обставини вчиненого правопорушення, наявність підстав для складання протоколу та необхідності подальшого провадження у справі.

Важливим в адміністративному провадженні є момент початку адміністративного розслідування. Слід відзначити, що Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та інші акти національного законодавства не визначають, з якого моменту адміністративне провадження є розпочатим. КУпАП визначає тільки обставину,

за якої адміністративне провадження порушується, – наявність у діяч особі ознак адміністративного проступку. КУпАП визначає, що такі дані встановлюються: 1) особами, уповноваженими складати протокол про адміністративне правопорушення (стаття 255 КУпАП); 2) особами, що застосовують заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення (стаття 260 КУпАП), а саме адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів; 3) особою, яка уповноважена здійснювати доставлення порушника (стаття 259 КУпАП); 4) особою, яка уповноважена накладати стягнення на місці вчинення правопорушення, без складання протоколу (стаття 258 КУпАП). Цей перелік є неповним. Так, приводом для адміністративного розслідування може бути також повідомлення осіб про вчинене правопорушення. Нині порядок проведення адміністративного розслідування регламентується численними нормативними актами. Так, під час перевірок дотримання авіаційного законодавства можливе виявлення адміністративних правопорушень. Потрібно зазначити, що провадження в справах про порушення в галузі цивільної авіації розпочинається зі збирання та оцінювання доказів. Докази збирають у процесі проведення заходів державного контролю, планових і позапланових перевірок. Відповідно до статті 251 КУпАП доказами в справі про адміністративне правопорушення слугують будь-які фактичні дані, на основі яких у чинному порядку орган (посадова особа) констатує наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, провину цієї особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного розв'язання справи. При цьому законодавство не вимагає, щоб інформація в майбутньому підтвердилася. Водночас статтею 112 КУпАП визначено як правопорушення невиконання особами, які перебувають на повітряному судні, розпоряджень командира судна. Таке правопорушення виявляється безпосередньо в момент вчинення. Отже, моментом початку провадження в справах про адміністративне правопорушення є наявність інформації, яка вказує на можливе вчинення правопорушення юридичною чи фізичною особою. Потрібно зазначити, що провадження у справах про порушення в галузі цивільної авіації розпочинається зі збирання та оцінки доказів. Докази збираються у процесі здійснення заходів державного контролю, планових і позапланових перевірок. Варто зазначити, що Провадження в адміністративних справах стосовно фізичних осіб відбувається у

межах, визначених КУпАП. Водночас ця процедура регулюється низкою підзаконних актів, які не мають суперечити КУпАП.

Порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення на авіаційному транспорті регламентується Наказом Міністерства інфраструктури № 637 від 26.12.2011 р. «Про затвердження Порядку накладення і стягнення штрафів за порушення вимог законодавства на повітряному транспорті» [5]. Варто зазначити, що дія зазначеного Порядку поширюється на фізичних осіб у разі вчинення ними адміністративного правопорушення на повітряному транспорті. Під час перевірки здійснюються дії уповноважених осіб, спрямовані на виявлення адміністративних правопорушень. Тривалість такої стадії, на нашу думку, починається з моменту прийняття рішення про проведення перевірки, певних дій або початку дій уповноваженої особи щодо розслідування адміністративної справи. Така стадія фактично закінчується складанням протоколу. Деяко відрізняється така стадія стосовно фізичних осіб-порушників. Так, про вчинення адміністративного правопорушення на повітряному транспорті фізичною особою уповноважені на те посадові особи складають протокол про адміністративне правопорушення (додаток 4 Зазначеного порядку). Таким чином, протокол про порушення законодавства є основним актом, який складають у галузі цивільної авіації суб'єкти органів державного контролю спеціальної компетенції, інспектори.

Складати протокол про адміністративні правопорушення за порушення правил безпеки польотів (стаття 111 КУпАП); порушення правил поведінки на повітряному транспорті (стаття 112 КУпАП); порушення правил міжнародних польотів (стаття 113 КУпАП); порушення правил пожежної безпеки на повітряному транспорті (частина друга статті 120 КУпАП), а також порушення правил перевезення небезпечних речовин або предметів на повітряному транспорті (частина третя статті 133 КУпАП) мають право Голова Державіаслужби України та його заступники, державні інспектори, уповноважені на проведення перевірок посадові особи Державіаслужби України, керівники аеропортів, начальники служб авіаційної безпеки аеропортів та їхні заступники [1].

До осіб, що мають право складати протокол про вчинення правопорушення в галузі цивільної авіації, слід віднести: 1) голову Державної авіаційної служби України; 2) заступників голови Державної авіаційної служби України; 3) посадових осіб Державіаслужби України, керівників аеропортів, начальників

служб авіаційної безпеки аеропортів та їхніх заступників; 4) судові інстанції.

Таким чином, у цілому порядок притягнення фізичних до адміністративної відповідальності на такій стадії відповідає вимогам КУпАП.

Таким чином, визначальними ознаками такої стадії є: момент початку адміністративного провадження, встановлення факту правопорушення, особи порушника, потерпілих, законність, тривалість, складання протоколу, вирахування розміру завданої шкоди (у передбачених законом випадках збитків).

Друга стадія – розгляд справи про адміністративне правопорушення в галузі цивільної авіації та винесення по ній постанови.

У юридичній літературі цю стадію прийнято вважати основною, тому що саме під час неї вирішується питання про винність/невинність суб'єкта правопорушення.

Згідно зі статтею 278 КУпАП, перед початком безпосереднього розгляду справи орган, посадова особа, уповноважена здійснювати розгляд справи, проводить перевірку зібраних матеріалів.

Аналізуючи процес провадження, слід зазначити, що постанова є основним процесуальним документом, матеріальною і процесуальною підставою притягнення особи до адміністративної відповідальності. Пунктом 3.1. зазначеної постанови визначено, що справи стосовно суб'єктів авіаційної діяльності розглядає Державіаслужба України, за результатами розгляду виноситься постанова про накладення штрафу за правопорушення у галузі цивільної авіації або постанова про закриття провадження у справі про правопорушення у галузі цивільної авіації.

Третя стадія – перегляд справи у зв'язку з оскарженням або опротестуванням постанови у справі. Так, відповідно до статті 289 КУпАП постанова про адміністративне правопорушення може бути оскаржена в десятиденний строк з дня її винесення. Право оскаржити постанова має особа, щодо якої її винесено, потерпілий, а прокурор має право опротестувати винесене рішення [1].

У разі визнання пропущення строку з поважних причин він може бути поновлений органом, посадовою особою, до якого подається скарга або протест.

Ця стадія регламентується нормами КУпАП України. За своєю суттю стадія оскарження є гарантією забезпечення законності прав людини, юридичної особи, захисту від можливого свавілля та зловживання прав посадових осіб державних органів.

Сутністю оскарження є перевірка законності і правомірності прийнятого посадовою особою, компетентним державним органом

рішення в адміністративній справі, а також дотримання прав учасників справи.

Варто зазначити, що адміністративне законодавство передбачає дві форми оскарження рішень у адміністративній справі: оскарження до вищого органу або посадової особи (позасудовий) та судовий.

Статтею 287 КУпАП визначено, що постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором, особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. За наслідками розгляду апеляційної скарги суд апеляційної інстанції має право: 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову без змін; 2) скасувати постанову та закрити провадження у справі; 3) скасувати постанову та прийняти нову постанову; 4) змінити постанову.

Необхідно зазначити, що ми дійшли висновку, що перші три стадії адміністративного провадження фактично являють собою процес доказування.

Таким чином, визначальними ознаками стадії є: спосіб оскарження, строк оскарження, підстави оскарження.

Касаційне оскарження в справах про адміністративні правопорушення законодавством нерегламентоване.

Четверта стадія – виконання прийнятої у справі постанови.

Не менш важливою є стадія виконання прийнятого рішення або постанови в адміністративній справі. Ця стадія є дуже важливою. Фактично виконання постанови передбачає не тільки виконання постанови суду або державного компетентного органу.

Так, законодавством визначено, що постанови та рішення в адміністративних справах є обов'язковими для виконання всіма юридичними і фізичними особами на території України і підлягають виконанню з моменту їх винесення, а у разі їх оскарження, опротестування – з моменту винесення постанови про оскарження.

Суб'єкт має сплатити штраф у п'ятнадцятиденний строк з дня вручення або отримання надісланої копії постанови Державіаслужби України про накладення штрафу. Копія завіреного банком платіжного документа, що засвідчує факт сплати штрафу у повному обсязі, надсилається до Державіаслужби України у триденний строк. Зазначена копія документа підшивається до справи. У разі якщо штраф не сплачено у встановлені строки, примусове виконання постанови здійснюється державною виконавчою службою в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження» [4]. Застосування штрафів до суб'єкта за правопорушення у галузі цивільної авіації не

звільняє від відповідальності посадових осіб, винних у вчиненні цих правопорушень. Відповідно до статті 299 КУпАП постанову про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення. Визначальними ознаками стадії є порядок виконання постанови, спосіб виконання.

В окремих випадках можливий перегляд справи за нововиявленими обставинами. Ця стадія, звісно, є не в кожному адміністративному провадженні. Порядок провадження на такій стадії регламентується нормами Кодексу адміністративного судочинства України.

Необхідно зазначити, що до 9 липня 2002 р. законодавством був передбачений обов'язковий досудовий порядок оскарження. Особа була зобов'язана звернутися зі скаргю до вищого органу, посадової особи тільки в разі відмови оскаржити цю відмову в судовому порядку. Рішенням Конституційного Суду України № 15/р-2002 у справі за конституційним зверненням Товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий Дім Кампус Коттон клуб» щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів) затверджено, що право особи на звернення особи до суду не може бути обмежене досудовим порядком [5]. Цим фактично забезпечене право особи на безпосереднє звернення особи до суду за захистом своїх прав.

Строк розгляду справи законодавчо обмежено. Так, по-перше, позивач і відповідач у справі перебувають досить часто в різних регіонах, а тому важко обмежити розгляд справи таким проміжком часу. По-друге, надмірне навантаження на суддівський корпус. Сутністю оскарження є перевірка законності і правомірності прийнятого посадовою особою, компетентним державним органом рішення в адміністративній справі, а також дотримання прав учасників справи.

Відповідно до ст. 38 КУпАП адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а за триваючого правопорушення – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу підвідомчі суду (судді).

Якщо справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу чи інших законів підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а за триваючого правопорушення – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення, крім справ про адміністративні правопорушення, зазначені у частині третій цієї статті.

Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення. Таким чином, у разі «затягування справи» з різних причин адміністративне стягнення фактично не може бути накладене, і особа ухиляється від адміністративної відповідальності.

Висновки

До проблем адміністративного провадження в галузі цивільної авіації можна віднести: 1) невизначеність моменту початку адміністративного провадження; 2) стислі строки розгляду справ про адміністративні правопорушення. Отже, необхідно внести відповідні зміни до чинного адміністративного законодавства, зокрема до КУпАП.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*, 1984, додаток до № 51, ст. 1122.

Статья посвящена проблемам производства по делам об административных правонарушениях в области гражданской авиации. Исследуются стадии административного производства. Определяется момент начала производства по делу об административном правонарушении в области гражданской авиации и сроки рассмотрения дел.

Ключевые слова: производство, гражданская авиация, авиация, административное правонарушение, административная ответственность.

The article is devoted to problems of production on cases of administrative violations in the field of civil aviation. The stages of administrative production are investigated. The moment of commencement of proceedings in the case of an administrative offense in the field of civil aviation and the terms of consideration of cases are determined.

Key words: production, civil aviation, aviation, administrative offense, administrative accountability.

2. Лялька А.Б. Класифікація адміністративно-юрисдикційних проваджень: аналіз підходів. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Право»*. 2012. № 2 (9). С. 16–21.

2. Гончарук С.Т. Адміністративне право : навчально-методичні матеріали. Київ : Національний авіаційний ун-т, 2011. 44 с.

3. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

4. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

5. «Про виконавче провадження» : Закон від 02.06.2016 № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 30. Ст. 542.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий Дім «Кампус Коттон клуб» щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів) : рішення від 09 липня 2002 р. № 15/рп/2002. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.10.2017).

