

НІКІФОРЕНКО В. С.,
кандидат наук із державного управління,
генерал-майор,
перший заступник Голови
(Державна прикордонна
служба України)

УДК 351.746.1

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.5.13>

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ АВІАПЕРЕВІЗНИКІВ ЗА НЕВИКОНАННЯ ОBOB'ЯЗКУ ПЕРЕДАЧІ ПОПЕРЕДНІХ ДАНИХ РЕЄСТРАЦІЇ ОСОБИ

У статті наведено аналіз проблеми притягнення до адміністративної відповідальності авіаперевізників за невиконання ними обов'язку передачі попередніх даних щодо реєстрації особи.

Окреслено, що впорядкування потрібного для держави, суспільства та суспільних відносин порядку та правил здійснення господарчої діяльності юридичних осіб потребує законодавчого визначення та встановлення меж їх правової поведінки. Врегулювання їх з іншими нормами права та визначення конкретної за видами і формами юридичної відповідальності за вчинення неправомірних дій або бездіяльності. Запропоновано врегулювати зазначене питання окремим Законом України «Про обробку попередніх даних реєстрації особи».

Зазначено, що окрема стаття цього Закону має чітко визначати об'єктивну сторону правопорушення. Вона має містити вичерпний перелік ознак порушення порядку та правил передачі попередніх даних щодо реєстрації особи авіаперевізником. До об'єктивної сторони правопорушення запропоновано віднести: порушення термінів надання інформації; непередачу передбаченого обсягу даних про пасажирів; порушення визначеної нормами права форми представлення необхідної інформації.

Водночас акцентовано увагу, що законодавець має передбачити в Законі, по-перше – обставини (надзвичайні ситуації, технічні несправності обладнання), що виключають вину авіакомпанії в разі виникнення непов'язаних з її діяльністю ситуацій, які спричиняють невиконання або неповне виконання нею своїх обов'язків; по-друге – порядок обчислення суми штрафу в разі скоєння авіаперевізником понад одного правопорушення під час оформлення одного авіарейсу; по-третє, порядок сплати штрафів авіакомпаніями – не резидентами України; по-четверте – визначити орган або органи, які матимуть право складати протоколи за фактами виявлених порушень передачі попередніх даних щодо реєстрації особи та розглядати їх.

Запропоновано систему штрафних санкцій відповідно до важкості скоєних авіаперевізником правопорушень як дієвий та зручний для практичного виконання вид адміністративного покарання.

Ключові слова: авіаперевізники, адміністративна відповідальність, дані реєстрації особи, прикордонна безпека, прикордонна політика, прикордонний менеджмент.



Nikiforenko V. S. Administrative liability of air carriers for non- fulfillment with the obligation to transfer a person preliminary registration data

The article provides an analysis of the problem of bringing to administrative responsibility of air carriers for non-fulfillment of the obligation to transfer preliminary data on registration of a person.

It is outlined that the regulation of the order and rules of economic activity of legal entities necessary for the state, society and public relations requires legislative definition and establishment of the limits of their legal behavior. Settlement of them with other rules of law and determination of specific types and forms of legal liability for wrongdoing or omission. It is proposed to settle this issue by a separate Law of Ukraine "On processing preliminary data of personal registration".

It is stated that a separate article of this Law should clearly define the objective side of the offense. It should include an exhaustive list of signs of violation of the procedure and rules for the transfer of preliminary data on the registration of a person by an air carrier. The objective side of the offense is proposed to include: violation of the terms of providing information; non-transfer of the provided volume of data on passengers; violation of the form of presentation of the necessary information defined by law.

At the same time, it is emphasized that the legislator should provide in the Law, first – the circumstances (emergencies, technical malfunctions of equipment) that exclude the fault of the airline in case of unrelated situations that cause non-compliance or incomplete implementation their responsibilities. Secondly, the procedure for calculating the amount of the fine in the event that an air carrier commits more than one offense during the registration of one flight. Third, the procedure for paying fines by non-resident airlines. Fourth – to determine the body or bodies that will have the right to draw up reports on the facts of violations of the transfer of preliminary data on the registration of a person and consider them.

A system of penalties in accordance with the severity of the offenses committed by the air carrier as an effective and convenient for the practical implementation of the type of administrative punishment.

Key words: *air carriers, administrative liability, registration data of a person, border security, border policy, border management.*

Вступ. Значний транзитний потенціал України, розвиток транспортної інфраструктури, введення додаткових маршрутів міжнародного сполучення завдяки виходу на ринок пасажирських перевезень нових авіакомпаній (зокрема, іноземних лоукост-компаній) та збільшення кількості чартерних авіарейсів є одним із чинників, що формують сучасні тенденції нелегальної міграції та транскордонної злочинності [1, с. 155]. Саме тому потреба застосування широкого діапазону публічно-правових засобів забезпечення функціонування авіаційного транспорту не викликає сумніву [2, с. 1], адже першочергове значення для нормативної та безпечної діяльності транспорту полягає у найсуворішому дотриманні правопорядку [3, с. 138]. Порушення та деструктивні чинники розвитку авіатранспорту впливають на національну безпеку держави. Розв'язання проблеми адміністративної відповідальності авіаперевізників потребує окремої уваги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різним аспектам притягнення посадовими особами органів виконавчої влади до юридичної відповідальності перевізників на авіаційному транспорті приділено увагу такими вченими, як Я.Й. Баган, А.С. Бичков, Ю.Б. Василік, Н.В. Дараганова, І.Я. Козачок, В.К. Колпаков, Б.М. Марченко, А.Ф. Мота, В.І. Олефір, А.В. Філіппов, Є.В. Циба та низка інших дослідників.

Відаючи належне науковому доробку згаданих дослідників, варто зазначити, що проблема адміністративної відповідальності авіаперевізників за невиконання обов'язку передачі попередніх даних реєстрації особи залишається актуальною й однозначно не розв'язаною як



в юридичному, так і практичному сенсах. Досі не сформовано концептуальні положення щодо місця цього інституту як на доктринальному рівні, так і у правозастосовній практиці, відсутні цілісні уявлення щодо усунення відповідних колізій нормативно-правового характеру, не окреслено шляхи усунення проблем щодо притягнення авіаперевізників до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у зазначеній сфері.

Постановка завдання. Головною метою роботи є проведення аналізу проблеми адміністративної відповідальності авіаперевізників за невиконання ними обов'язку передачі попередніх даних реєстрації особи та надання відповідних пропозицій щодо її розв'язання.

Результати дослідження. Питання посилення відповідальності авіаперевізників, а також пов'язані з цим проблеми порушуються під час виникнення потенційних викликів і загроз як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Сьогоднішні транскордонні (військові) конфлікти та нові «гібридні» війни, численні загрози міжнародній безпеці, зокрема міжнародний тероризм, транскордонна організована злочинність, незаконна міграція та контрабанда, переміщення через державні кордони зброї масового ураження, ядерних технологій спонукають усю світову спільноту до пошуку та запровадження нових ефективних механізмів реалізації політики у сфері забезпечення національної й міжнародної безпеки. Один із них – механізм обробки наданих авіаперевізником попередніх даних реєстрації особи з метою виявлення потенційних загроз національній безпеці, безпеці державного кордону, підвищення рівня авіаційної безпеки, ефективного запобігання та боротьби з тероризмом, організованою злочинністю, правопорушеннями транснаціонального характеру, а також ідентифікації та переслідування осіб, винних у вчиненні таких правопорушень.

Однією із спроб запровадження відповідних механізмів вдосконалення прикордонного контролю та боротьби з нелегальною міграцією стала Директива Європейського Парламенту і Ради від 29 квітня 2004 р. № 2004/82 [4], яка зобов'язувала повітряних перевізників передавати до компетентних національних органів перед поїздкою пасажирські дані (так звані API).

Аналогічне положення, покликане пришвидшити і спростити процедуру митного й прикордонного оформлення, у 2011 році було закладене в основу Повітряного кодексу України, відповідно до якого авіаперевізник або експлуатант аеропорту, або суб'єкт наземного обслуговування має надсилати до органу охорони державного кордону та органів доходів і зборів, які провадять діяльність у пунктах пропуску для повітряного сполучення, попередню інформацію про членів екіпажу, пасажирів, імпорتنі, експортні та транзитні вантажі, які перевозяться повітряними суднами [5].

Проте досвід показує, що отримувана від повітряних перевізників інформація має значно ширший потенціал щодо виявлення розшукуваних осіб, запобігання, виявлення та переслідування терористичної злочинності та інших тяжких злочинів, проведення підготовчих проваджень у таких справах, а отже для підвищення внутрішньої безпеки, для збору доказів і – у відповідних випадках – виявлення співучасників злочину та відпрацювання злочинних мереж. Саме тому 27 квітня 2016 року Європейським Парламентом і Радою схвалено Директиву № 2016/681 «Про використання даних записів реєстрації пасажирів (PNR) для профілактики, виявлення, розслідування і судового переслідування злочинів терористичного характеру і тяжкого злочину» [6]. Ба більше, її ст. 14 також визначено, що країни-члени ЄС мають встановлювати відповідні санкції на перевізників, які не виконуватимуть приписів щодо завчасного надання уповноваженому органу відповідної інформації. Важливим є й Додаток II цього документа, що визначає чіткий перелік тяжких злочинів (26 найменувань), за які можуть переслідуватися відповідні особи. Серед них: торгівля людьми, сексуальне насильство над дітьми та дитяча порнографія, незаконна торгівля наркотиками та психотропними речовинами, зброєю, боєприпасами та вибухівкою, корупція, кіберзлочинність, шпигунство, диверсія тощо.

Спираючись на зазначені положення, український законодавець розширив права щодо застосування уповноваженими державними інституціями отриманої від авіаперевізників інформації про пасажирів, яких вони перевозять. Так, у новій редакції Державної



програми авіаційної безпеки цивільної авіації, затвердженої Законом України від 21 березня 2017 року № 1965-VIII, визначено (пункт 58), що під час виконання міжнародних рейсів з/до України або транзитних рейсів через аеропорти України авіаперевізник зобов'язаний надавати органу охорони державного кордону, органам доходів і зборів та головному органу в загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю інформацію про пасажирів [7].

Водночас наведений в абз. 3 п. 58 цього Закону перелік даних, які передаються авіакомпаніями (прізвище, ім'я пасажирів, його стать, громадянство, дата народження, серія, номер документа, що посвідчує особу), не відповідає міжнародному формату API даних. Зокрема, не передбачено передачу інформації про вид, країну видачі і термін дії документа, назву авіалінії, номер міжнародного рейсу, дату і час вильоту (посадки) повітряного судна, назву аеропорту, в якому відбулися виліт і посадка.

Під попередніми даними реєстрації особи з урахуванням європейського законодавства потрібно розглядати інформацію про пасажирів і членів екіпажу, що здійснюють міжнародний переліт, в якій зазначаються: паспортні дані осіб (ім'я, прізвище, дата і місце народження, номер і термін дії документів); де, хто і як купував або бронював квитки на міжнародний рейс; деталі польоту та маршруту (дата перевезення, аеропорти вильоту та транзиту, назва авіалінії, наявний багаж, програма лояльності і номери посадкових місць); зміни цих даних, що відбуваються в період від часу бронювання квитків до вильоту літака. Така інформація збирається авіаперевізником завчасно до вильоту повітряного судна та надсилається у визначений термін до відповідного підрозділу, який здійснює її обробку. Перелік таких даних зберігається в системах бронювання авіаперевізника, системах контролю відправлення рейсу або інших системах контролю вильоту, що забезпечують подібні функції.

Звісно, всебічне запровадження новітніх технологій і механізмів, спрямованих на виявлення потенційних загроз національній безпеці, безпеці державного кордону, підвищення рівня авіаційної безпеки, ефективного запобігання та боротьби з тероризмом, організованою злочинністю, правопорушеннями транснаціонального характеру, а також ідентифікації та переслідування осіб, винних у вчиненні таких правопорушень, має значний потенціал.

Водночас не варто забувати й про потребу запровадження адміністративно-правових засобів впливу на порушення перевізниками на повітряному транспорті обов'язку щодо повного та своєчасного надання визначеної інформації. Саме завдяки адміністративно-деліктним приписам здійснюється превентивна діяльність щодо запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням зокрема.

Одним із важливих аспектів адміністративного права, окрім питань забезпечення ефективності правового регулювання та запобігання правопорушенням у вищезазначеній сфері, є проблема притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за вчинені порушення правил, що врегульовуються відповідними положеннями адміністративно-правового спрямування, та застосування до них адміністративних стягнень. Нині ж у законодавстві України відсутня будь-яка відповідальність за невиконання авіаперевізниками обов'язку щодо передачі попередніх даних реєстрації особи. На нашу думку, за вчинення такого роду порушень має наставати адміністративна відповідальність у вигляді суттєвого й відчутного для перевізника штрафу.

Загалом, адміністративна відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, яка, відповідно до фундаментальних положень національного права, є однією з форм соціальної відповідальності та полягає в передбаченому законом застосуванні до правопорушника з боку держави санкцій за скоєне ним правопорушення [8, с. 45].

У широкому розумінні адміністративна відповідальність є правовідносинами між державою в особі уповноважених органів і суб'єктами права, що виникають між суспільством і державою, за точне й добросовісне виконання вимог, які містяться в нормах права [9].

Сучасне розуміння та нові підходи до адміністративної відповідальності в адміністративному праві України обґрунтовано пов'язуються зі стабільністю конституційного ладу, з вираженням в адміністративній відповідальності ціннісних орієнтирів суспільства,



адже Конституція України інтегрує в собі і зводить на вищий нормативно-правовий рівень основні напрями і певною мірою результати демократичного розвитку суспільства й держави, визначає механізми нормативної інтеграції для подальшого розвитку демократичних перетворень цінностей у політичному, економічному, соціально-культурному житті суспільства. Соціальна цінність чинної системи адміністративної відповідальності України, її фундаментальне значення для суспільства й держави безперечні. Відповідно, будь-які масштабні зміни можуть спричинити нестабільність, створити численні економічні, політичні, ідеологічні й інші проблеми [10, с. 1].

Відповідальність, зауважує Н.В. Гришина, виникає в результаті соціальної необхідності впорядкування поведінки осіб із системою суспільних відносин як сфера меж, рамок необхідної поведінки, вимог суспільства до особи, як невідворотність відповідальності за вчинену поведінку перед особою чи організацією, які мають на це право [11, с. 8].

Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) однозначно визнає суб'єктом проступку лише фізичну особу. Про це, зокрема, свідчать його ознаки, які закріплені нормативно [12, с. 63]. Це й положення щодо віку, з якого настає адміністративна відповідальність (16 років – ст. 12 КУпАП) щодо осудності особи (ст. 20 КУпАП) тощо. Конституційним Судом України 30 травня 2001 року ухвалено рішення за справою про відповідальність юридичних осіб, яким зазначено, що за чинним КУпАП суб'єктами адміністративної відповідальності є тільки фізичні особи. У ч. 3 ст. 2 КУпАП під словосполученням «законодавством, ще не включеним до Кодексу» треба розуміти закони, що встановлюють відповідальність фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень, які ще не внесено в установленому порядку до зазначеного Кодексу [13].

У КУпАП використовується лише термін «особа». Це дає змогу припустити, що суб'єктом адміністративного правопорушення можуть бути як фізичні, так і юридичні особи (зокрема, авіаперевізник). Так, за межами КУпАП діє досить велика група норм, які встановлюють відповідальність юридичних осіб за вчинення протиправних дій. І хоча такі дії не віднесено законодавцем до адміністративної відповідальності, вони мають найважливіші її ознаки.

На законодавчому рівні вже склалася тривала практика щодо визначення адміністративної відповідальності юридичних осіб за діяння, які є наслідком дій або бездіяльності юридичної особи [14, с. 76]. Як приклад, у прикордонній сфері адміністративна відповідальність юридичних осіб передбачена законами України «Про виключну (морську) економічну зону України» [15] та «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» [16].

Низка фахівців адміністративного права тривалий час небезпідставно наголошує на потребі термінового трансферу норм про відповідальність у відповідних сферах до базових кодексів і законів, які регулюють правовідносини в певних сферах. Так можна уникнути відсильних норм і конкретизації правовідносин. Це дасть змогу впорядкувати цілі сфери економіки та соціальних відносин» [17, с. 44].

Саме тому з огляду на зазначену специфіку правовідносин у сфері обміну даними про реєстрацію авіаперевізником особи як юридичних осіб публічного права варто врегулювати окрему статтю Закону України «Про обробку попередніх даних реєстрації особи» в такій редакції:

«Відповідальність авіаперевізника за невиконання обов'язку передачі попередніх даних реєстрації особи.

1. Авіаперевізник за невиконання обов'язку:

1) передачі до уповноваженого державного органу даних реєстрації особи у визначений цим Законом термін несе відповідальність у вигляді штрафу від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожного пасажира;

2) передачі до уповноваженого державного органу всіх зібраних із метою здійснення бронювання або здійснення міжнародного рейсу складових попередніх даних реєстрації особи, передати які він зобов'язаний відповідно до цього Закону, несе відповідальність



у вигляді штрафу від однієї тисячі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожного пасажера за один міжнародний рейс;

3) передачі до уповноваженого державного органу попередніх даних реєстрації особи в обраному ним форматі даних серед форматів, визначених в окремих нормативно-правових актах, виданих на підставі цього Закону, або з використанням засобів електронної комунікації, узгоджених з уповноваженим державним органом, у випадку, визначеному цим Законом, або у спосіб, узгоджений з уповноваженим державним органом, несе відповідальність у вигляді штрафу від однієї тисячі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожного пасажера за один міжнародний рейс, протягом якого мало місце таке порушення.

2. Штрафи, визначені в частині першій цієї статті, накладаються за невиконання обов'язку передачі попередніх даних реєстрації особи протягом кожного з термінів, передбачених цим Законом.

3. У разі виникнення більше ніж одного порушення, визначеного в частині першій цієї статті, під час одного міжнародного рейсу штрафи щодо цих порушень сумуються. Сума штрафів не може перевищувати двадцяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за один міжнародний рейс.

4. Авіаперевізник звільняється від відповідальності, передбаченої частиною першою цієї статті, якщо недотримання обов'язку сталося внаслідок:

- 1) надзвичайної ситуації;
- 2) технічної несправності обладнання уповноваженого державного органу;
- 3) технічної несправності обладнання авіаперевізника, що непов'язана з його виною, та за умови повідомлення про неї уповноваженого державного органу до закінчення терміну, відведеного на передачу попередніх даних реєстрації особи.

5. Сплата штрафів, накладених згідно з цим Законом, провадиться в національній валюті України.

Іноземні авіаперевізники можуть сплачувати штрафи в іноземній валюті в перерахунок за курсом Національного банку України на день вчинення правопорушення.

Сплата штрафу провадиться авіаперевізником, який був притягнутий до відповідальності згідно з цим Законом, протягом одного місяця з дня накладення штрафу, а в разі оскарження рішення про його накладення – протягом місяця з дня відмови суду в задоволенні скарги.

Штраф, не сплачений у встановлений частиною третьою цієї статті термін, підлягає примусовому стягненню на умовах і в порядку, визначених Законом України «Про виконавче провадження».

Суми стягнених штрафів зараховуються до Державного бюджету України».

Висновки. Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що запровадження адміністративної відповідальності за невиконання авіаперевізниками обов'язку щодо передачі попередніх даних реєстрації особи дасть змогу забезпечити комплексність адміністративно-правового регулювання наявної проблеми.

Специфіка порушення справ щодо невиконання авіаперевізниками обов'язку передачі попередніх даних реєстрації особи пов'язана з винними у скоєнні таких порушень, що є здебільшого іноземними юридичними особами, а також обтяжена недосконалістю вітчизняного законодавства в цій сфері, що потребує подальшого розгляду й узагальнення.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення підходів до автоматичної фіксації фактів невиконання авіаперевізниками своїх обов'язків, які визначено законами України.

Список використаних джерел:

1. Філіппов С.О. Кримінологічні засади протидії транскордонній злочинності : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 ; ДДУВС. Хмельницький – Дніпро, 2019. 561 с.
2. Баган Я.Й. Адміністративно-правове забезпечення функціонування авіаційного транспорту в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; ДДУВС. Дніпро, 2018. 20 с.



3. Козачок І.Я. Проблемні питання визначення адміністративної відповідальності в сфері забезпечення безпеки польотів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 2. С. 135–141.
4. On the obligation of carriers to communicate passenger data. Directive 2004/82/EC of 29 April 2004. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004L0082> (дата звернення: 11.06.2020).
5. Повітряний кодекс України : Кодекс України від 19 травня 2011 р. № 3393-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 46. Ст. 27.
6. On the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime. Directive 2016/681 of 27 April 2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj> (дата звернення: 10.06.2020).
7. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації : Закон України від 21 березня 2017 р. № 1965-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. № 32. Ст. 12.
8. Развадовський В.Й. Місце законодавства, яке містить норми адміністративного права, у транспортному законодавстві. *Наше право*. 2004. № 2. С. 38–45.
9. Берлач А.І. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Ун-т «Україна», 2005. 472 с.
10. Крижановська В.А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. ун-т «Львів. політех.». Львів, 2016. 19 с.
11. Гришина Н.В. Соціально-правовий аспект адміністративної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; ХНУВС. Харків, 2008. 21 с.
12. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський акціонерний банк» щодо офіційного тлумачення положень п. 22 ч.1 ст. 92 Конституції України, ч. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01#Text> (дата звернення : 12.06.2020).
14. Кравець М.О. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 4. С. 75–78.
15. Про виключну (морську) економічну зону України : Закон України від 16 травня 1995 р. № 162/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.06.2020).
16. Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень : Закон України від 11 січня 2002 р. № 2920-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2920-14#Text> (дата звернення 10.06.2020).
17. Петков С.В. Систематизація – перший крок у реформуванні українського законодавства. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу* : тези допов. Всеукр. наук.-практ. конф., м. Харків, 30 червня 2017 р. Харків : ХНУВС, 2017. С. 44–45.

