



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

До реєстр. № 2424
(друге читання)

ЗАУВАЖЕННЯ

до проекту Закону України «Про внесення змін до Повітряного кодексу України щодо удосконалення механізму справляння державних зборів за кожного пасажера, який відлітає з аеропорту України, та за коженну тону вантажу, що відправляється чи прибуває до аеропорту України»

У Головному юридичному управлінні проаналізовано зазначений законопроект, за результатами опрацювання якого слід зазначити таке.

Аналіз тексту законопроекту свідчить про актуальність зауважень, висловлених у висновку Головного науково-експертного управління від 21.11.2019, зокрема щодо:

неможливості визначення категорії осіб, які звільняються від сплати зборів (пункт 4 частини другої нової статті 12¹);

відсутності диференціації зборів в залежності від регулярності перевезення (абзац другий частини шостої нової статті 12¹);

некоректності визначення платником державних зборів, які пропонується врегулювати законопроектом, представника іноземного авіаперевізника чи іншої належним чином уповноваженої ним особа (абзац другий частини дев'ятої нової статті 12¹).

Основним завданням законопроекту є визначення на законодавчому рівні особливостей справляння державного збору за кожного пасажера, який відлітає з аеропорту України, та за коженну тону вантажу, що відправляється чи прибуває до аеропорту України.

1. Системний аналіз наведених норм (у частинах першій, четвертій, п'ятій та восьмій) статті 12 Повітряного кодексу України та (пункту 43 частини другої) статті 29 Бюджетного кодексу України дає підстави для висновку, що державний збір із суб'єкта авіаційної діяльності, який надходить до Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях, формує загальнодержавні витрати на авіаційну діяльність, здійснення яких проводиться відповідно до Бюджетного

кодексу України та закону про Державний бюджет України та є обов'язковим для всіх суб'єктів авіаційної діяльності платежем, який переходить до Державного бюджету України та є його складовою частиною.

Відтак, зважаючи на частину першу статті 67 Конституції України, перелік, розмір та порядок сплати державних зборів із суб'єкта авіаційної діяльності має встановлювати закон.

Наголошуємо, що вищезазначене стосується всіх державних зборів із суб'єкта авіаційної діяльності, встановлених частиною п'ятою статті 12 Повітряного кодексу України (державні збори за сертифікацію, реєстрацію, перереєстрацію об'єктів та суб'єктів авіаційної діяльності та супроводження їх діяльності; за надання прав на експлуатацію повітряних ліній; за вчинення офіційних дій, пов'язаних з наглядом у сфері цивільної авіації, у тому числі під час виконання польотів в інших державах за договорами фрахту/лізингу, які розраховуються залежно від кількості та маси повітряних суден, строків тимчасового базування за кордоном та регіонів виконання польотів; з авіаційної безпеки), перелік та розмір яких на сьогодні визначені у додатку до Положення про Державний спеціалізований фонд фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.1993 № 819, всупереч статті 67 Конституції України.

2. Законопроектом визначається державний збір із суб'єкта авіаційної діяльності як обов'язковий неподатковий платіж.

Частиною сьомою статті 12 Повітряного кодексу України встановлено, що забезпечення надходження (державних зборів із суб'єкта авіаційної діяльності) Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях здійснює уповноважений орган з питань цивільної авіації.

Проте відповідно до статті 11 Закону України «Про адміністративні послуги» орган виконавчої влади не може надавати інші платні послуги, окрім адміністративних. При наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір).

Таким чином державні збори із суб'єкта авіаційної діяльності, встановлені частиною п'ятою статті 12 Повітряного кодексу України, мають бути визначені як адміністративні збори і відповідати вимогам Закону України «Про адміністративні послуги».

3. Стосовно особливостей справляння державного збору за кожного пасажера, який відлітає з аеропорту України, та державного збору за кожен тону вантажу, що відправляється чи прибуває до аеропорту України, передбачених новою статтею 12¹ Повітряного кодексу України, слід зазначити таке.

3.1. Стаття 12¹ об'єднує два різні державні збори, надаючи визначення загального терміну (частина перша) та встановлюючи загальні критерії звільнення від сплати таких зборів (частина друга).

Зауважуємо, що законопроект вже наводить термін «державний збір із суб'єкта авіаційної діяльності», доповнюючи статтю 1 Повітряного кодексу України. У зв'язку з цим застосування додаткового терміну призведе до двозначного тлумачення, що не відповідає принципу правової визначеності.

Натомість, з метою уточнення платника державного збору, пропонуємо визначити у частині першій, що відповідні збори справляються з авіаперевізників, а частину дев'яту виключити, оскільки вона дублює положення цієї частини.

Також слід звернути увагу на некоректність загального переліку критеріїв звільнення від сплати відносно двох зборів, так як, наприклад, «перевезення гуманітарної допомоги» (пункт 2 частини другої) не має відношення до пасажирських перевезень і не може стосуватися державного збору за пасажирів, що відлітає з аеропорту України.

У свою чергу пункт 3 частини другої (польоти, пов'язані із забезпеченням проведення робіт з ліквідації наслідків стихійного лиха...) не стосується ні пасажирських, ні вантажних перевезень.

Термінологія цієї частини загалом не узгоджується з термінологією Повітряного кодексу України. Так, Повітряний кодекс України застосовує формулювання «виконання польотів», «здійснення перевезень» (у проекті «виконання перевезень»). У статті 124 Повітряний кодекс України розслідування, що проводиться на місці авіаційної події, інциденту, надзвичайної події чи пошкодження повітряного судна на землі прирівнюються до робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (у проекті застосовується формулювання «робіт з ліквідації наслідків стихійного лиха, авіаційних та інших подій»). Терміни «санітарний авіарейс» і «транзитний пасажир» не визначені у законах. Відносно формулювання «перевезення гуманітарної допомоги» з метою уникнення двозначного тлумачення відносно термінології Закону України «Про гуманітарну допомогу» слід застосувати термінологію Митного кодексу України, а саме «перевезення товарів гуманітарної допомоги».

3.2. Частини третя і четверта цієї статті встановлює розмір державних зборів за пасажирів, який відлітає з аеропорту України, і за тонну вантажу, що відправляється чи прибуває до аеропорту України, у доларах США.

Проте стаття 99 Конституції України наголошує, що грошовою одиницею України є гривня. Відповідно до статті 192 Цивільного кодексу України законним платіжним засобом, обов'язковим до приймання за номінальною вартістю на всій території України, є грошова одиниця України - гривня.

Усі розрахунки на території України проводяться виключно у гривні, крім розрахунків згідно з частиною другою статті 5 Закону України «Про валюту і валютні операції». Державний збір із суб'єкта авіаційної діяльності до таких розрахунків не відноситься.

3.3. Зміст частини п'ятої статті 12¹ не дає можливості визначити офіційний курс валют, установлений Національним банком України на момент розрахунку, так як передбачає щомісячний розрахунок, що в свою чергу не відповідає принципу правової визначеності.

3.4. Відносно інформації, про вантаж, що відправляється чи прибуває до аеропорту України, слід зауважити, що при зазначені виду повітряних перевезень не передбачено міжнародних повітряних перевезень на територію України (пункт 2 частини шостої).

3.5. Особливу увагу слід звернути на наслідки прострочення заборгованості перед Державним спеціалізованим фондом фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участі України у міжнародних авіаційних організаціях, передбачені частиною дванадцятою нової статті 12¹ та змінами до пункту 1 частини першої статті 127.

Зокрема, прострочення заборгованості призведе до відміни супроводження діяльності авіаперевізника та надання йому прав на експлуатацію повітряних ліній, тобто адміністративні послуги за які такий авіаперевізник вже сплатив відповідні державні збори із суб'єкта авіаційної діяльності, передбачені пунктами 1 і 2 частини п'ятої статті 12 Повітряного кодексу України.

Також застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу від п'яти до восьми тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за порушення порядку або строків сплати державних зборів із суб'єктів авіаційної діяльності, визначених законодавством (зміни до пункту 1 частини першої статті 127), таким чином прирівнюючи таке порушення до порушень пов'язаних з експлуатацією повітряного судна без документів, що дають право виконувати польоти, без відповідної ліцензії, без відповідного дозволу на експлуатацію повітряної лінії і т.д.

Відповідно до частини першої статті 238 Господарського кодексу України за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності до суб'єктів господарювання можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади адміністративно-господарські санкції.

Підставою господарсько-правової відповідальності учасника господарських відносин є вчинене ним правопорушення у сфері господарювання (статті 218 Господарського кодексу України).

Порушення порядку або строків сплати державних зборів із суб'єктів авіаційної діяльності не відноситься до порушень правил здійснення господарської діяльності суб'єктів господарювання (здійснення пасажирський та вантажних перевезень).

Крім того слід зауважити, що відповідно до статті 4 цього Кодексу фінансові відносини за участі суб'єктів господарювання, що виникають у

процесі формування та контролю виконання бюджетів усіх рівнів, та адміністративні відносини управління за участі суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади не є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, і безпосередньо не здійснює організаційно-господарських повноважень щодо суб'єкта господарювання, не є предметом регулювання Господарського кодексу України, який в свою чергу встановлює такий правовий засіб відповідальності у сфері господарювання як адміністративно-господарські санкції.

В свою чергу частиною шостою статті 11 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено, що стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється.

Наголошуємо, що відповідно до частини другої статті 3 Закону України «Про адміністративні послуги» надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до цього Закону з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах, тобто особливості справляння адміністративного збору, визначені у Повітряному кодексі України, насамперед мають узгоджуватися з Законом України «Про адміністративні послуги».

4. У розділі II законопроекту Кабінету Міністрів України надається доручення включити інформацію про виконання цього Закону до звіту про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України за відповідний рік.

На нашу думку, така пропозиція не узгоджується із статтею 228 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до якої Верховна Рада України один раз на рік розглядає звіт Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленої нею Програми діяльності Кабінету Міністрів України, оскільки не виключається можливість, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України «за відповідний рік» не міститиме таких цілей, які поставить перед собою Уряд.

Законопроект потребує також техніко-юридичного доопрацювання (зауваження додаються).

**Заступник керівника
Головного управління**

В. МІЛОВАНОВ



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Мілованов Володимир Васильович
Сертифікат: 20B4E4ED0D30998C04000000445F2900C19D7200
Дійсний до: 15.03.2021 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 07/02-2020/85785 від 24.06.2020



119819