

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ГАЛУЗІ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ

ADMINISTRATIVELY-LEGAL STATUS PUBLIC AUTHORITY IN THE FIELD OF CIVIL AVIATION

Москаленко С.І.,

*кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри менеджменту, економіки та права льотної академії
Національного авіаційного університету*

У статті досліджено питання адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної влади в галузі цивільної авіації. Запропоновано авторське визначення адміністративно-правового статусу державного органу в галузі цивільної авіації.

Ключові слова: цивільна авіація, державний орган в галузі цивільної авіації, адміністративно-правовий статус, орган публічної влади.

В статье исследованы вопросы административно-правового статуса субъектов публичной власти в области гражданской авиации. Предложено авторское определение административно-правового статуса государственного органа в области гражданской авиации.

Ключевые слова: гражданская авиация, государственный орган в области гражданской авиации, административно-правовой статус, орган публичной власти.

In the article the author studies the issues of administrative-legal status of subjects of public authority in the field of civil aviation. The author's definition of administrative legal status of state body in the field of civil aviation.

Key words: civil aviation, government body in the field of civil aviation, administrative and legal status of, public authority.

Постановка проблеми. Важливим є дослідження поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної влади в галузі цивільної авіації. Визначення адміністративно-правового статусу органу публічної влади в галузі цивільної авіації в Україні в юридичній літературі, вітчизняному законодавстві на сьогодні відсутнє.

Стан опрацювання. Питання адміністративно-правового статусу державних органів досліджувались у працях С. Ківалова, Ю. Шемшученка, Н. Армаш, М. Зюблюк, В. Горбатенка, А. Авторгова, А. Стародубцева, М. Рассолова, В. Лучиніна, О. Скакун, О. Зайчук, Н. Оніщенко, О. Гуміна, Є. Пряхіна, І. Голосніченка, І. Бачила, Д. Бахраха, Н. Лебідь, О. Хамходери та багатьох інших.

Виклад основного матеріалу. В загальному сенсі під статусом (від лат. status – положення, становище) розуміється правове становище (сукупність прав і обов'язків) фізичної чи юридичної особи [1, с. 1263]. На думку Ю. Шемшученка, М. Зюблюк, В. Горбатенка, статус – це сукупність прав і обов'язків фізичної чи юридичної особи [2, с. 626]. На думку А. Авторгова, правовий статус – це складова загальної проблеми прав особистості. Правильна та всебічна регламентація його дозволяє громадянам здійснювати свої права і захищати законні інтереси. Адміністративно-правовий статус особи є загальним правовим статусом. На його думку, до елементів адміністративно-правового статусу особи належать: правосуб'єктність, права та обов'язки, юридична відповідальність [3, с. 8]. На думку А. Стародубцева, можна виокремити такі блоки у правовому статусі: а) цільовий; б) структурно-організаційний; в) функ-

цій та повноваження; г) функціональний; д) відповідальність [4, с. 86].

На думку М. Рассолова, В. Лучиніна, Б. Ебзеєва, під правовим статусом слід розуміти «сукупність прав і свобод, обов'язків та відповідальність, що встановлюють правовий стан органу чи конкретної особи в суспільстві» [5, с. 217]. О. Скакун вважає, що правовий статус особи – це система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує свою поведінку в суспільстві [6, с. 377]. На думку О. Зайчук, Н. Оніщенко, правовий статус – це система законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів та обов'язків суб'єкта суспільних відносин [7, с. 366]. На думку О. Гуміна, Є. Пряхіна, під адміністративно-правовим статусом особи слід розуміти комплекс прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права [8, с. 32–37]. І. Голосніченко вважає, що під змістом адміністративно-правового статусу особи слід розуміти комплекс її прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями [9, с. 198]. І. Бачило елементами правового статусу державних органів називає правомочність і відповідальність [10, с. 56]. Ю. Тихомиров серед елементів правового статусу державних органів називає мету, порядок утворення і функціонування державних органів, основні завдання, форми відносин з іншими ланками державного апарату [11, с. 119]. На думку Д. Бахраха, до елементів адміністративно-

правового статусу державного органу належать три блоки: 1) цільовий, який визначає норми про цілі (мету), завдання та функції діяльності; 2) організаційно-структурний, який утворюють правові приписи, що регламентують порядок утворення, реорганізації, ліквідації органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість; 3) компетенції як сукупності владних повноважень і підвідомчості [12, с. 85]. М. Добкін серед елементів адміністративно-правового статусу називає права, обов'язки, юридичну відповідальність [13, с. 9]. При цьому автором не виокремлено компетенцію як ознаку статусу. Н. Лебідь під адміністративно-правовим статусом розуміє правову конструкцію, яка охоплює такі елементи: цілі, завдання, функції, компетенцію, організаційний блок елементів, відповідальність [14, с. 10]. На думку О. Хамходери, до елементів адміністративно-правового статусу належать: 1) принципи; 2) функції та завдання, перші з яких є визначальними; 3) компетенція; 4) структурно-організаційний блок [15, с. 10].

На підставі вищевикладеного пропонуємо визначити елементи, які можна вважати складовими адміністративно-правового статусу органу державної влади в галузі цивільної авіації. Цей державний орган уособлює певну кількість представників органів публічної влади, які забезпечують виконання функцій держави.

Главою 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність державних службовців за корупційні правопорушення [16]. Крім того, в порядку адміністративного судочинства може бути встановлене неналежне виконання компетентним працівником державного органу авіаційної галузі посадових обов'язків. У деяких інших випадках керівник відділу також може бути притягнутий до адміністративної відповідальності. Таким чином, обов'язковим елементом адміністративно-правового статусу необхідно вважати відповідальність [17].

Законодавчими нормативними актами визначено перелік прав та обов'язків компетентних представників органів державної влади в галузі цивільної авіації. Так, п. 10 Положення «Про Державну авіаційну службу України» визначено основні права та обов'язки голови Державної авіаційної служби України.

Аналіз юридичної літератури дозволяє зробити висновок, що обов'язковими елементами адміністративно-правового статусу можна вважати завдання. Так, низкою нормативно-правових актів у галузі регулювання цивільної авіації (зокрема п. 3 Положення «Про Державну авіаційну службу України») визначено завдання Державної авіаційної служби України та її посадових осіб.

Аналіз вітчизняного законодавства свідчить, що неодмінною складовою адміністративно-правового статусу Державної авіаційної служби України та її працівників є знання спеціального авіаційного законодавства (вітчизняні та міжнародні нормативно-правові акти).

Компетенція та право застосування влади до інших суб'єктів авіаційної діяльності також є неодмінною складовою адміністративно-правового статусу суб'єкта здійснення державного контролю у галузі цивільної авіації.

Важливе місце в забезпеченні державного контролю має посада керівника відповідного суб'єкта здійснення державної влади в галузі цивільної авіації. Ця особа має підвищену відповідальність.

Державну авіаційну службу України очолює голова. Голова Державіаслужби має двох заступників, зокрема одного першого, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра інфраструктури. Для узгодженого вирішення питань, що належать до компетенції Державіаслужби, обговорення найважливіших напрямів її діяльності у Державіаслужбі може утворюватися колегія. Рішення колегії Державіаслужби можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного наказу Державіаслужби [18].

Аналіз вітчизняного законодавства, юридичної літератури свідчить, що адміністративно-правовий статус керівника суб'єкта здійснення державного контролю потребує докладного вивчення.

До загальних елементів його адміністративно-правового статусу належать права та обов'язки (правосуб'єктність), компетенція, функції. Крім того, аналізуючи нормативно-правові акти авіації, зроблено висновок, що елементом статусу керівника підрозділу суб'єкта контролю в галузі цивільної авіації є наявність спеціального освітнього рівня. Так, будь-яка особа, яка обіймає керівну посаду в Державній авіаційній службі України, повинна мати спеціальну освіту і відповідати встановленим вимогам. Варто відзначити, що голова суб'єкта здійснення державного контролю, його заступники, керівники структурних підрозділів мають підвищену відповідальність порівняно з іншими уповноваженими особами підрозділів. Також вони мають владні повноваження стосовно своїх підлеглих (відповідно до посадових обов'язків) та щодо інших суб'єктів авіаційної діяльності. Безумовно, складовою адміністративно-правового статусу слід вважати знання спеціального авіаційного законодавства (національних та міжнародних актів).

Таким чином, до складових адміністративно-правового статусу керівника Державної авіаційної служби України належать загальні ознаки (права та обов'язки (правосуб'єктність), компетенція, функції) та спеціальні (відповідальність, знання спеціального авіаційного законодавства, наявність спеціального освітнього рівня, відповідність встановленим вимогам, наявність владних повноважень, ієрархічна підпорядкованість).

На сьогодні ні в чинному законодавстві, ані в юридичній літературі не визначено поняття та ознак адміністративно-правового статусу державного органу в галузі цивільної авіації. На підставі аналізу юридичної літератури, вітчизняного законодавства адміністративно-правовий статус органу державної

влади в галузі цивільної авіації можна визначити так: це закріплена нормами авіаційного законодавства сукупність прав, обов'язків, відповідальності, загальних та спеціальних ознак публічного органу державної влади в галузі цивільної авіації.

Для забезпечення дотримання адміністративно-правового статусу керівника Державної авіаційної служби України та задля його ефективності необхідним є посилення громадського контролю під час проведення конкурсу на керівні посади. Так, наказом Державної авіаційної служби України «Про створення Громадської ради при Державіаслужбі України» № 454 від 23.12.2011 р. при Державній авіаційній службі України створено Громадську раду. Громадська рада діє на підставі відповідного положення. Громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом при Державній авіаційній службі України (надалі – Державіаслужбі), який утворюється з метою здійснення координації заходів, пов'язаних з організацією громадського контролю, взаємодії громадських організацій із Державіаслужбою, забезпечення прозорості у діяльності Державіаслужби, врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень Державіаслужби щодо вирішення найважливіших питань розвитку авіаційної галузі. Фактично цей орган здійснює забезпечення громадського контролю під час вирішення державних питань [19; 20].

Висновки. Аналізуючи вітчизняне законодавство, зроблено висновок про необхідність закріплення більш широкої участі громадськості під час прийняття важливих рішень. Зокрема, цього можна досягти шляхом закріплення квоти участі членів Громадської ради, їхніх представників у конкурсних комісіях на рівні 50%. Це дозволить знизити рівень корупційних ризиків. На підставі аналізу юридичної літератури, вітчизняного законодавства адміністративно-правовий статус органу державної влади в галузі цивільної авіації можна визначити так: це закріплена нормами авіаційного законодавства сукупність прав, обов'язків, відповідальності, загальних та спеціальних ознак публічного органу державної влади в галузі цивільної авіації. До складових адміністративно-правового статусу органу державної влади в галузі цивільної авіації належать права, обов'язки, відповідальність, компетенція та право застосування влади до інших суб'єктів авіаційної діяльності, виконання спеціальних функцій, знання спеціального авіаційного законодавства. До складових адміністративно-правового статусу керівника Державної авіаційної служби України належать загальні ознаки (права та обов'язки (правосуб'єктність), компетенція, функції) та спеціальні (відповідальність, знання спеціального авіаційного законодавства, наявність спеціального освітнього рівня, відповідність встановленим вимогам, наявність владних повноважень, ієрархічна підпорядкованість).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Советский энциклопедический словарь : [ок. 80 000 слов] / [И.В. Абашидзе, П.А. Азимов, А.П. Александров и др.] ; гл. ред. А.М. Прохоров. – М. : Сов. энциклопедия, 1990. – 1632 с.
2. Юридична енциклопедія : у 6 т. / укл. Ю.С. Шемшученко, М.П. Зюблюк, В.П. Горбатенко та ін.]. – К. : Укр. енциклопедія. – Т. 5: П –С., 2003. – 736 с.
3. Авторгов А.М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.М. Авторгов. – К., 2008. – 17 с.
4. Стародубцев А.А. Організаційно-правові питання діяльності інспекцій особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.А. Стародубцев. – Х., 1999. – 185 с.
5. Теория государства и права : [учеб.] / [под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2001. – 640 с.
6. Скакун О.Ф. Теория держави і права : [підруч. / пер. з рос.] / О.Ф. Скакун. – Харків : Консул, 2001. – 656 с.
7. Теория держави і права. Академічний курс : [підруч.] / О.В. Зайчук, Н.М. Онщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.
8. Гумін О.М. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура / О.М. Гумін, Є.В. Пряхін // Наше право. – № 5. – 2014. – С. 32–37.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
10. Бачило И.П. Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации / И.П. Бачило. – М. : Юрид. лит-ра, 1976. – 198 с.
11. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества. Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе / Ю.А. Тихомиров. – М. : Мысль, 1984. – 223 с.
12. Бахрах Д.Н. Административное право : [учеб. для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – 368 с.
13. Добкін М.М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.М. Добкін ; Ін-т зак-ва Верховної Ради України. – К., 2009. – 20 с.
14. Лебідь Н.В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.В. Лебідь ; Нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2004. – 18 с.
15. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.П. Хамходера ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Одеса, 2014. – 23 с.
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-X від 07.12.1984 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
17. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 6.07.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
18. Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України : постанова Кабінету Міністрів України № 520 від 8.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
19. Про створення Громадської ради при Державіаслужбі України : наказ Державної авіаційної служби України № 454 від 23.12.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://avia.gov.ua/>.
20. Положення про Громадську раду при Державіаслужбі України : рішення Громадської ради служби України при Державіаслужбі України від 21.02.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://avia.gov.ua/>.