

О. В. Олійник,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник

СЛУЖБОВЦІ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

У статті розглянута адміністративно-правова характеристика службовців у сфері цивільної авіації. Аналізується нормативне і доктринальне розуміння категорій «персонал» і «адміністративно-правовий статус». Досліджено адміністративно-правовий статус авіаційного персоналу, його структура і властивості. Особлива увага зосереджена на статусних властивостях державних службовців.

Ключові слова: авіаційний персонал, адміністративно-правовий статус, система, службовець, структура, суб'єкт, цивільна авіація.

Постановка проблеми та її актуальність.

Без належного забезпечення персоналом, наділеним певними якостями та властивостями, що відповідають сучасним вимогам часу, здійснення та вдосконалення державного управління у сфері цивільної авіації неможливе.

Відповідно до чинного законодавства до цивільної авіації відноситься авіація, яка використовується для задоволення потреб економіки і громадян у повітряних перевезеннях і авіаційних роботах, а також для виконання польотів у приватних цілях.

Виконання покладених на неї завдань здійснюється службовцями цивільної авіації. Їх сукупність утворює авіаційний персонал, або персонал цивільної авіації. За Повітряним кодексом України авіаційним персоналом є особи, які пройшли спеціальну фахову підготовку, мають відповідне свідоцтво і здійснюють льотну експлуатацію, технічне обслуговування повітряних суден, організацію повітряного руху, технічну експлуатацію наземних засобів зв'язку, навігації, спостереження [1].

Проведемо аналіз адміністративно-правового статусу представників держави з числа суб'єктів авіаційного персоналу, на яких покладено обов'язок виконання цілей та завдань державної політики у сфері цивільної авіації.

Мета статті – дослідити адміністративно-правовий статус службовців цивільної авіації та визначити його місце в системі суб'єктів авіаційного персоналу.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що термін «персонал» широко використовується в доктрині права і нормативних актах. У Юридичній енциклопедії – першому в Україні багатотомному систематизованому зводі знань

про державу і право, «персоналом» визначена сукупність працівників певної галузі (або юридичної особи), які перебувають у організаційно-правовому зв'язку і забезпечують виконання відповідних функцій і завдань [2].

У тому ж Повітряному кодексі України термін «персонал» використано у 66 випадках. Крім авіаційного, він виділяє персонал експлуатаційний, персонал забезпечення авіаційної безпеки, персонал з наземного обслуговування. Закони «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 і «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 регламентують статус обслуговуючого персоналу. Закон «Про телекомунікації» від 18.11.2003 до персоналу оператора провайдера телекомунікацій відносить всіх працівників, які перебувають з ним у трудових відносинах. Закон «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23.06.2005 до її персоналу включає: а) осіб рядового і начальницького складу; б) спеціалістів, які не мають спеціальних звань; в) осіб, які працюють за трудовими договорами [3].

Нормативне розуміння терміну і поняття «персонал» створило умови для формулювання визначень персоналу в науково-дослідницьких джерелах. Вони поділяються на узагальнені і конкретизовані. Узагальненим, наприклад, є таке: «Персонал – це працівники організації, які працюють по найму і мають трудові відносини із працедавцем, незалежно від періоду їх перебування в даній якості» [4, с. 12].

Конкретизовані визначення застосовуються до персоналу конкретних сфер адміністративно-правового простору України [5, с. 1]. Так, О. А. Гусар пропонує до поняття «персонал цивільної авіації» таку дефініцію: «Персонал циві-

льної авіації – це сукупність структурованих колективів працівників в сфері цивільної авіації, які забезпечують її (сукупності) функціонування відповідно до визначених нормативними документами завдань» [6, с. 49].

У наукових джерелах запроваджено бачення щодо структури персоналу. На думку Т. Є. Кагановської персонал державного органу здебільшого складається з трьох частин: політичний персонал, що охоплює тих осіб, що безпосередньо виконують повноваження державних органів; адміністративний персонал, що охоплює державних службовців, які діють у межах державної служби; допоміжний організаційно-технічний персонал, що належить до категорії найманих працівників [7, с. 46].

Нормативна і наукова детермінація категорії «персонал» обумовили доцільність наукового пошуку щодо встановлення особливостей його адміністративно-правового статусу.

Адміністративно-правовий статус – це системна сукупність адміністративно-правових властивостей суб'єкта права. Такими властивостями є детерміновані нормами адміністративного права: 1) компетенція суб'єкта; 2) порядок його утворення і набрання юридичних ознак; 3) назва; 4) місце дислокації; 5) структура; 6) цілі функціонування; 7) відповідальність [8, с. 158].

Адміністративно-правовий статус – невід'ємна і обов'язкова складова характеристики фізичних і юридичних осіб, інших колективних суб'єктів, у якій відображається їх правова природа, правовий стан і правове положення у конкретних правовідносинах. Одним із таких суб'єктів є персонал у сфері цивільної авіації [9, с. 31].

Особливе місце в системі суб'єктів авіаційного персоналу належить державним службовцям. Вони становлять соціальну групу суб'єктів, на яку покладено виконання важливих функцій держави. За висновками Ю. П. Битяка сукупність державних службовців може розглядатися у широкому і вузькому значенні. В широкому значенні – це особи, які здійснюють державні функції не тільки в державних органах, а і в інших державних організаціях (підприємствах, установах). У вузькому – це особи, які займають посади в державних органах та їх апараті [10, с. 114].

Головні статусні властивості державних службовців встановлені Законом України від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу» [11]. Він визначив її принципи, правові та організаційні засади, а також умови та порядок реалізації громадянами України права на державну службу. Таким чином, зазначений закон встано-

вив нормативні регулятори щодо розмежування державної служби і звичайної трудової діяльності, регламентованої Кодексом законів про працю.

Необхідність такого розмежування зумовлена призначенням державної служби, яке полягає у забезпеченні виконання завдань держави з утвердження прав і свобод людини, охорони і захисту публічних інтересів. Їх практична реалізація покладена на державних службовців – осіб, які перебувають на державній службі. Вони є кадровим складом чи персоналом державних органів і фактично перебувають на службі у держави на умовах публічно-правового договору з нею.

Їх функції щодо служіння державі об'єктивовані у конкретних посадових обов'язках, які визначають правовий статус відповідної особи у період її перебування на відповідній посаді.

Виходячи із зазначеного, Закон «Про державну службу» врегульовує не всі службові відносини між державними структурами (органами, установами, підприємствами, організаціями) і працюючими у них особами. Він стосується лише службовців, які займають особливі посади. Це посади, які визначені законодавством як посади державної служби. Відповідно до цього, суб'єктами відносин державної служби є особи, які на такі посади призначені.

Відмежування посад державної служби від політичних та інших посад у сфері функціонування органів держави, здійснено у статті 2 Закону «Про державну службу».

Вона встановила, що дія цього закону не поширюється на: 1) Президента України, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів; 2) народних депутатів України; 3) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; 4) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 5) суддів; 6) працівників прокуратури, які мають класні чини; 7) працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування; 8) працівників державних підприємств, установ та організацій; 9) військовослужбовців, а також осіб органів внутрішніх справ та інших органів (пенітенціарних, МНС, фельд'єгерської служби та ін.), які мають спеціальні звання.

Норми закону закріплюють низку визначень у сфері державної служби. Насамперед це визначення: а) державної служби, б) державного службовця, в) посади державної служби. Державна служба – професійна діяльність державних службовців: а) з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, б) забезпечення її реалізації, в) надання адміністративних послуг.

Державний службовець – громадянин України, який: а) займає посаду державної служби, б) одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, в) здійснює встановлені для цієї посади повноваження. Посада державної служби – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу, за якою закріплена частка компетенції цього органу у вигляді посадових обов'язків.

Вихідними позиціями щодо регламентації державної служби є встановлення: 1) її принципів і правових засад; 2) умов реалізації права на державну службу; 3) нормативного забезпечення здійснення державної служби; 4) статусу державного службовця; 5) методів і форм управління державною службою.

Принципи державної служби як базові положення, які мають доктринальний і нормативний вимір [12], сформульовані у ст. 3 Закону «Про державну службу». Ними є: 1) верховенство права; 2) патріотизм та служіння Українському народу; 3) законність; 4) рівний доступ до державної служби; 5) професіоналізм; 6) добросовісність; 7) політична неупередженість; 8) прозорість діяльності; 9) персональна відповідальність державного службовця.

Правові засади державної служби подає стаття 4 «Правове регулювання державної служби». Вона встановила, що державна служба регламентується Конституцією України, Законом України «Про державну службу», іншими законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби (Національне агентство України з питань державної служби. Утворено Указом Президента України від 18 липня 2011 р.), інших центральних органів виконавчої влади, виданими в межах їх повноважень у випадках, визначених законом.

Умови і порядок реалізації громадянами України права на державну службу, в основному, визначені у ст. 15-19 глави першої «Загальні умови вступу на державну службу»; ст. 20-24 глави другої «Конкурс на зайняття вакантних посад державної служби»; ст. 25-26 глави третьої «Призначення на посаду державної служби».

Право на державну службу мають громадяни України, яким: а) виповнилося 18 років; б) які вільно володіють державною мовою; в) відповідають іншим вимогам Закону «Про державну службу».

Важливою умовою реалізації громадянами права на державну службу закон визнає рівень

професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби (ст. 16). Він визначається якісними і кількісними характеристиками: а) освіти претендента, б) стажу його роботи, в) досвіду його роботи.

Вступ на державну службу відбувається шляхом призначення особи на посаду державної служби. Як правило, умовою призначення на посаду є проходження конкурсного відбору. Конкурс включає: а) іспит, б) співбесіду. Проводить конкурс і приймає відповідне рішення конкурсна комісія.

Комісія може внести пропозицію про призначення на посаду державної служби з випробуванням. Мета випробування – підтвердження рівня професійної компетентності відповідної особи. Строк випробування від 60 до 120 календарних днів.

Обов'язковою умовою призначення на посаду державної служби вперше є складання присяги (ст. 18). Присяга виголошується у присутності державних службовців відповідного підрозділу державного органу. Про складання присяги робиться запис у трудовій книжці державного службовця.

Нормативне забезпечення здійснення державної служби відбувається шляхом визначення у Законі «Про державну службу»: а) класифікації посад державної служби; б) змісту проходження державної служби; в) порядку припинення державної служби; г) особливостей дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Класифікація посад державної служби встановлена ст. 6 Закону «Про державну службу». Відповідно до неї, всі посади залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків поділяються на п'ять груп. У кожній групі виокремлюються чотири підгрупи. Посади у групах і підгрупах розташовані за адміністративно-службовою ієрархією. Місце посади визначається юридичною силою її компетенції, на яку впливають: а) зміст роботи; б) обсяг повноважень; в) рівень відповідальності. Чим більше юридична сила посадової компетенції, тим вищий щабель ієрархічних сходів вона займає. Сукупність наведених чинників утворює статусні ознаки посад державної служби.

Так, наприклад, керівні посади в Адміністрації Президента України, Раді національної безпеки і оборони України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України – віднесені до першої групи. Посади в допоміжних органах, створених Президентом України – до другої групи. Посади в органах, юрисди-

кція яких поширюється на територію кількох областей – до третьої групи. Посади в органах, юрисдикція яких поширюється на територію міста районного значення – до четвертої групи. Посади, які не передбачають здійснення керівних функцій – до п'ятої групи.

Зміст проходження державної служби вміщує: а) диференціацію державних службовців шляхом встановлення рангів; б) встановлення правил внутрішнього службового розпорядку; в) оцінювання результатів службової діяльності; г) підвищення рівня професійної компетентності; д) просування по службі; е) переведення державного службовця; ж) відрядження; з) зміну істотних умов служби; и) стаж державної служби; к) ведення особової справи державного службовця.

На законодавчому рівні визначені головні компоненти адміністративно-правового статусу державного службовця. Ними є: а) права державного службовця; б) обов'язки державного службовця; в) обмеження щодо державної служби.

Права державного службовця формулюються у ст. 10 Закону «Про державну службу». Відповідно до неї він має право: 1) на повагу до своєї особистості, гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників та інших осіб; 2) чітке визначення своїх посадових обов'язків та матеріально-технічне забезпечення їх виконання; 3) доступ до необхідної для виконання посадових обов'язків інформації; 4) оплату праці залежно від займаної посади державної служби, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу державного службовця; 5) підвищення рівня професійної компетентності за рахунок державних коштів; 6) просування по службі; 7) відпустку, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; 8) безпечні умови праці; 9) проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри; 10) безперешкодне ознайомлення з документами щодо проходження ним державної служби.

Обов'язки державного службовця формулюються у ст. 11 Закону «Про державну службу». Відповідно до неї він зобов'язаний: 1) діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України; 2) додержуватися принципів державної служби; 3) з повагою ставитися до державних символів України; 4) сумлінно виконувати свої посадові обов'язки; 5) виконувати в межах посадових обов'язків рішення органів влади, а також накази,

розпорядження та доручення керівників, надані в межах їх повноважень; 6) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; 7) додержуватися встановлених законодавством правил професійної етики державного службовця; 8) запобігати виникненню конфлікту інтересів під час проходження державної служби; 9) додержуватися правил внутрішнього службового розпорядку; 10) підвищувати рівень своєї професійної компетентності.

Органічною часткою статусу державного службовця є обмеження щодо державної служби. Аналіз чинного законодавства свідчить про наявність двох видів обмежень: по-перше, це обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, по-друге, це обмеження, пов'язані з проходженням служби.

Відповідно до першого виду обмежень, на державну службу не може вступити особа, яка: 1) за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 2) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 3) відповідно до вироку суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади; 4) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне правопорушення – протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 5) має громадянство іншої держави; 6) після призначення буде безпосередньо підпорядкована близьким особам; 7) входить до складу виконавчого органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку; 8) займається підприємницькою діяльністю; 9) не відповідає вимогам до освітньо-кваліфікаційного рівня та досвіду роботи (ст. 16 Закону «Про державну службу»).

Обмеження другого виду поділяються на: а) обмеження загального порядку і б) обмеження щодо запобігання і протидії корупції.

Обмеження загального порядку полягають в тому, що державний службовець, по-перше, не має права організувати страйки та брати в них участь; по-друге, під час виконання службових обов'язків не має права вчиняти дії, що демонструють його політичні погляди або свідчать про особливе ставлення до певних політичних партій.

Обмеження щодо запобігання і протидії корупції сформульовані у Законі від 7 квітня 2011 р. «Про засади запобігання і протидії корупції» [13]. Зазначений закон встановлює такі види

обмежень: 1) щодо використання службового становища; 2) щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; 3) щодо одержання дарунків чи пожертв; 4) щодо роботи близьких осіб; 5) щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування.

Таким чином, антикорупційне законодавство щодо персоналу державної служби виконує важливу статусну функцію по його формуванню, професійному розвитку та раціональному використанню.

Крім державних службовців, до персоналу державного управління необхідно віднести інші категорії службових і посадових осіб, які на професійній основі приймають участь у державному управлінні. Зокрема, це службовці місцевого самоврядування, які на виконання делегованих повноважень наділяються державно-управлінськими функціями.

Так, відповідно до Закону від 7 червня 2001 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування» [14] службовці місцевого самоврядування здійснюють окремі повноваження органів виконавчої влади.

Безпосередньо такі повноваження регламентовані Законом від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» [15]. Це, наприклад, організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг; контроль за дотриманням цін і тарифів; контроль за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів; здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення та інші. Крім цього, цей закон прямо встановлює, що виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади підконтрольними і підзвітними відповідним органам виконавчої влади.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що особливе місце і роль в системі суб'єктів авіаційного персоналу належить державним службовцям цивільної авіації. Законодавцем визначені основні вимоги, що

пов'язані із залученням особи до проходження державної служби на виконання функцій держави у сфері цивільної авіації.

Література

1. *Відомості* Верховної Ради України. – 2011. – № 48-49. – Ст. 536.
2. Коваленко В. Л. Персонал / В. Л. Коваленко // *Юридична енциклопедія*: В 6 т. Т. 4. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2002. – С. 506.
3. *Відомості* Верховної Ради України. – 2005. – № 30 – Ст. 409.
4. Олійник С. У. Теорія та практика менеджменту персоналу: підручник / С. У. Олійник – Х.: Вид-во НУА, 2013. – 376 с.
5. Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / В. К. Колпаков. – К., 2005. – 37 с.
6. Husar O. A. Functions of aviation personnel / Olga Husar // *Scientific Letters of Academic Society of Michal Baludansky*. – Slovakia, Košice: Academic Society of Michal Baludansky, 2014. – No 2. – P. 48-50.
7. Кагановська Т. Є. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Т. Є. Кагановська. – К., 2012. – 424 с.
8. Колпаков В. К. Адміністративно-правовий статус уповноваженого органу в галузі авіації / В. К. Колпаков // *Транспортне право в XXI столітті: Матеріали III Міжнародної наукової конференції 21 лютого 2013 р.* – К.: НАУ, Комп'ютерпрес, 2013. – С. 157-159.
9. Гусар О. А. Адміністративно-правовий статус суб'єктів у галузі повітряного транспорту / О. А. Гусар // *Економіко-правова парадигма розвитку сучасного суспільства: збірник наукових праць за підсумками II Міжнародної науково-практичної конференції викладачів, аспірантів і студентів (Донецьк – Лондон, 06 грудня 2013 року)*. – Донецьк: Донбас, 2013. – С. 117-120.
10. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади / Ю. П. Битяк. – Х.: Право, 2005. – 304 с.
11. *Офіційний вісник України*. – 2012. – № 4 – Ст. 115.
12. Коломосьць Т. О., Германюк М. О. Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права: теоретико-правовий та нормативний аспекти / Т. О. Коломосьць, М. О. Германюк – Запоріжжя: ЗНУ, 2012. – 216 с.

13. *Відомості* Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

14. *Відомості* Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

15. *Відомості* Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

О. Олійник

Служащие гражданской авиации: административно-правовая характеристика

В статье рассмотрена административно-правовая характеристика служащих в сфере гражданской авиации. Анализируется нормативное и доктринальное понимание категорий «персонал» и «административно-правовой статус». Исследованы административно-правовой статус авиационного персонала, его структура и свойства. Особое внимание сосредоточено на статусных свойствах государственных служащих.

Ключевые слова: авиационный персонал, административно-правовой статус, система, служащий, структура, субъект, гражданская авиация.

O. Oliynik

Employees of Civil Aviation administrative and legal characteristics

The article deals with the administrative and legal characteristics of employees in civil aviation. We analyze the normative and doctrinal understanding of the categories of «employee» and «administrative and legal status». Administrative and legal status of aviation personnel, its structure and properties are explored. Particular attention is focused on the properties of the status of civil servants.

Key words: aviation personnel, administrative and legal status of the system, employee structure, the subject, civil aviation.