

УДК 342(045)

ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

(на прикладі екіпажу повітряного судна України)

Дараганова Н.В.

*к.ю.н., доцент кафедри цивільного та господарського права
Національної академії управління*

Автором рассмотрены вопросы классификации субъектов административного права, введен новый термин «коллективные субъекты - неюридические лица» и раскрыто его содержание.

The author considers questions of classification of administrative legal subjects, enters the new term «collective subjects – not juridical persons» and maintains this term.

Автором розглянуті питання класифікації суб'єктів адміністративного права, введено новий термін «колективні суб'єкти – неюридичні особи» та розкрито його зміст.

Ключові слова: суб'єкт адміністративного права, класифікація, екіпаж повітряного судна України

Постановка проблеми. Перехід України до ринкової економіки, зміна її політико-правового та соціально-економічного устрою потребували серйозного переосмислення та дієвого оновлення всіх галузей права, всіх правових інститутів. В цьому контексті особливої актуальності набувають дослідження у сфері адміністративного права – дійсно, немає жодної сфери державного або суспільного життя, якої б не зачепили питання адміністративно-правового регулювання. Нині ж, у зв'язку з проведеним в Україні адміністративної реформи, метою якої є радикальне поліпшення стану організації виконавчої влади та трансформування її в один з визначальних критеріїв прискорення економічних, соціальних та державно-політичних перетворень у суспільстві, серйозного значення набувають дослідження у сфері адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права та напруга пов'язана з цим проблема класифікації суб'єктів адміністративного права.

Зважаючи на те, що масовий попит на перевезення цивільною авіацією свідчить про динаміку його зростання (за 2005 р. в Україні було перевезено авіаційним транспортом 3,8 млн. пасажирів, за 2006 р. – 4,3 млн., за 2007 р. – 4,9 млн., за 2008 р. – 6,2 млн. пасажирів, а за попередніми розрахунками лише через міжнародний аеропорт «Бориспіль» у 2010 р. буде перевезено 8,1 млн. пасажирів, у 2015 р. – 13,1 млн., у 2020 р. – 18,4 млн. пасажирів) [1] те, що від дій екіпажу повітряного судна безпосередньо залежить здатність забезпечити безпеку польоту та не допустити виникнення авіаційних подій, запобігти впливу негативних факторів унаслідок помилок інших авіаційних

фахівців, які брали участь у конструюванні, виготовленні повітряних суден, обслуговуванні польотів тощо, вважаємо, що сьогодні доречно розглянути питання класифікації суб'єктів адміністративного права на прикладі екіпажу повітряного судна України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, постановка завдання. Якщо у питанні щодо суб'єктів права є сучасні дослідження, що висвітлюють деякі аспекти цієї непрості проблеми, наприклад, роботи С.С. Алексєєва, С.І. Архипова, то питання щодо суб'єктів адміністративного права сьогодні є малодослідженими. Його розгляд останнім часом відбувався, в основному, в межах навчальної літератури – В.Б. Авер'янов, А.С. Васильєв, С.Г. Стеценко, Д.М. Бахрах, С.Т. Гончарук та інші (окрім виданої у 2006 році монографії М.В. Костіва «Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти»). Що ж до розгляду питання стосовно такого суб'єкта адміністративного права як екіпаж повітряного судна України, то нині воно залишилося поза увагою вчених-науковців та фахівців-практиків у сфері цивільної авіації, тоді як дослідження питань екіпажу повітряного судна України як суб'єкта адміністративного права дає змогу визначити місце і роль екіпажу повітряного судна України в державно-управлінських й інших суспільних відносинах і сприятиме підвищенню ефективності діяльності цієї категорії осіб та безпеці авіації, у цілому.

За своєю юридичною природою права та обов'язки екіпажу повітряного судна України належать до різних галузей права – адміністративного, міжнародного публічного, цивільного, кримінального, трудового права тощо, проте, переважна їх більшість, вважаємо, врегульована саме нормами адміністративного права.

Зазначимо, що слово «суб'єкт» прийшло до нас із латинської мови «subjectum» та, в контексті права, означає особу або організацію як носія певних прав та обов'язків [2, с. 1211].

Традиційно суб'єктом адміністративного права визнається фізична або юридична особа (організація), яка відповідно до встановлених адміністративним законодавством норм, бере участь у здійсненні державного управління, реалізації функцій виконавчої влади. Суб'єкт адміністративного права – це одна зі сторін публічної управлінської діяльності, учасник управлінських відносин, наділений законодавством правами, обов'язками, повноваженнями, компетенцією, відповідальністю, здатністю вступати в адміністративно-правові відносини.

І, хоча на сьогодні, як відзначає М.В. Костів, в юридичній літературі нема чіткої диференціації між поняттями «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин» – існують точки зору й щодо ототожнення поняття «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин», проте переважаючою є думка про те, що поняття «суб'єкт правовідносин» є більш вузьким, ніж поняття «суб'єкт права», оскільки носій прав і обов'язків може й не бути учасником конкретних, реальних правовідносин [3, с. 26—27].

Дійсно, поняття «суб'єкт адміністративного права» слід виокремлювати від поняття «суб'єкт адміністративних правовідносин». Суб'єкт адміністративних правовідносин завжди є фактичним учасником правових відносин, він обов'язково бере реальну участь в них, на відміну від суб'єкта адміністративного права, який є лише можливим, потенційним претендентом на цю участь. Та для того, щоб визнаватись таким претендентом, відповідна особа повинна бути потенційно здатним носієм суб'єктивних прав і обов'язків. Причому, умовами вступу в такі правовідносин є: і наявність загальної норми, що передбачає джерела виникнення прав та обов'язків учасників адміністративних відносин, і наявність правосуб'єктності учасників адміністративних відносин, і наявність юридичних фактів як підстави виникнення, зміни або припинення врегульованих нормами адміністративного права правовідносин.

Отже, суб'єкт адміністративного права – носій/власник суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які передбачені адміністративно-правовими нормами, має лише потенційну здатність вступати у правовідносини, врегульовані нормами адміністративного права. Всі суб'єкти адміністративного права – це особи, які

набули властивостей суб'єкта в силу того, що їх поведінка підпадає під дію норм адміністративного права та встановлена цими нормами, що ж до певного конкретного випадку, то суб'єкт адміністративного права може і не бути учасником адміністративних правовідносин і, відповідно, не бути суб'єктом адміністративних правовідносин.

На основі вищевказаного, вважаємо, можна зробити висновок про те, що визнання екіпажу повітряного судна України суб'єктом адміністративного права означає визнання здатності екіпажу повітряного судна України вступати у правовідносини, врегульовані нормами адміністративного права і є необхідною передумовою безпосередньої участі екіпажу повітряного судна України в адміністративних правовідносинах.

Фактично адміністративне право наділяє правосуб'єктністю достатньо велике коло учасників суспільних відносин. Ця особливість обумовлена різноманітністю управлінських зв'язків, а також політикою держави, спрямованою на легалізацію, надання права участі у суспільних відносинах різноманітним об'єднанням індивідів. Таким чином, є цілком справедливою думка про те, що система суб'єктів адміністративного права складніша системи суб'єктів будь-якої іншої правової галузі [4, с. 22].

До того ж, у царині адміністративного права існує велике різноманіття підходів до вибору критеріїв поділу суб'єктів адміністративного права, що обумовлює й різні варіанти класифікацій цих осіб.

Так, розповсюдження набула класифікація, за якою всі суб'єкти адміністративного права, залежно від організаційних особливостей та соціальних ознак [5, с.71], поділяються на дві основні групи – індивідуальні суб'єкти та колективні суб'єкти (аналогічно – фізичні та юридичні особи [6, с. 37—38]), з наступним поділом цих основних двох груп на різні підгрупи (А.С. Васильєв, С.Т. Гончарук, С.Г. Стеценко, В.К. Шкарупа, М.В. Коваль, Ю.М. Козлов, О.П. Савчук та інші [5—9]).

В.К. Колпаков, як найбільш поширеним, визначив наступний поділ основних видів суб'єктів адміністративного права: 1) фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства; 2) юридичні особи – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їхніх керівників, які очолюють управління цих підприємств, установ, організацій); 3) колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами

адміністративного права певними правами та обов'язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення [10, с. 191].

На думку М.В. Костіва, суб'єктами адміністративного права є: органи державної виконавчої влади, а також внутрішні частини їх апарату, органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, адміністрація підприємств, установ, організацій, виконавчо-розпорядчі структури органів місцевого самоврядування, громадяни, особи без громадянства, іноземні громадяни. Так само суб'єктами адміністративного права М.В. Костів визнає і структурні частини підприємств, установ, організацій, такі, як, наприклад, цех, відділ тощо [3, с. 31].

Встановлено й інші критерії поділу суб'єктів адміністративного права [11, с. 101—102].

Приналежність до тієї або іншої групи суб'єктів дозволяє виокремити одного суб'єкта адміністративного права з-поміж інших суб'єктів адміністративного права та визначити у нього як спільні для всіх суб'єктів адміністративного права, так і притаманні тільки для цього суб'єкта адміністративного права особливі риси, а, отже, дозволяє виокремити та визначити спеціальний, особливий стосовно інших суб'єктів адміністративного права, адміністративно-правовий статус цього суб'єкта.

Незаперечним є той факт, що авіація протягом всього свого існування в усьому світі належала та продовжує належати до таких сфер людської діяльності, яким необхідна чітка і конкретна регламентація. І визначення приналежності екіпажу повітряного судна України до тієї або іншої групи суб'єктів допоможе виокремити цю категорію осіб з-поміж інших суб'єктів адміністративного права та сприятиме визначенню адміністративно-правового статусу цих осіб.

По-перше, розглянемо питання про те, чи можливо віднести екіпаж повітряного судна України до індивідуальних суб'єктів адміністративного права (або фізичних осіб).

Аналіз поняття екіпаж повітряного судна України [12, с. 131—138; 13, с. 14—20] засвідчив, що, коли мова йде про екіпаж повітряного судна, ми характеризуємо не просто окремих громадян, а розуміємо під цим терміном групу осіб – команду, об'єднаний спільною працею колектив («колектив» – це сукупність людей, об'єднаних спільною діяльністю, спільними інтересами; група людей, зв'язаних

спільною працею в одній організації, установі, організації, на підприємстві тощо [2, с. 440]). Вже у Повітряному кодексі СРСР від 1932 р. було встановлено, що екіпаж цивільного повітряного судна складається з командира та команди.

При цьому, дійсно, у науковій літературі зустрічається застосування терміну «колектив» і при розгляді індивідуальних суб'єктів адміністративного права. Так, А.С. Васильєв, характеризуючи спеціальні адміністративно-правові статуси індивідуальних суб'єктів адміністративного права, виділив статус «членів адміністративних колективів». На його думку, адміністративні колективи – це об'єднані яким-небудь інтересом або метою функціонально диференційовані спільноти людей, діючих як єдине ціле у силу встановленого адміністративним законодавством порядку взаємовідносин членів колективу з його адміністрацією (органом управління) на основі внутрішньо узгодженого розподілення між ними прав, обов'язків та відповідальності. Однак, і про це далі наголошує А.С. Васильєв, у будь-якому випадку специфіка прав та обов'язків членів адміністративних колективів характеризується саме в особливостях приватних, а не службових прав та обов'язків, які є конкретизацією компетенції колективного суб'єкта адміністративного права [5, с. 122—123]. В цьому контексті слід зазначити, що, на відміну від членів адміністративних колективів, права й обов'язки екіпажу повітряного судна України як команди, на яку у встановленому порядку покладено виконання службових обов'язків з керування і/або з обслуговування повітряного судна протягом польотного часу, відносяться саме до службових прав та обов'язків, а не приватних. Отже, вважаємо, що екіпаж повітряного судна України не може належати до такої категорії як індивідуальні суб'єкти адміністративного права.

По-друге, екіпаж повітряного судна України не належить і до такої категорії суб'єктів адміністративного права як юридичні особи.

Юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку. Юридична особа наділяється цивільною правосдатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді (ст. 80 Цивільного кодексу України). Вченими виділяють наступні ознаки юридичної особи, що є невід'ємними і сукупними її властивостями: організаційна єдність, яка характеризується наявністю стійких взаємозв'язків між членами (учасниками, акціонерами) юридичної особи, внутрішньою структурою і

функціональною диференціацією; реєстрація (тільки з моменту державної реєстрації організація набуває статусу юридичної особи); наділення цивільною правоздатністю і дієздатністю; наявність можливості виступати позивачем і відповідачем у суді; принцип самостійної цивільно-правової відповідальності; участь у цивільному обігу від власного імені тощо [14, с. 167—168]. Однозначно можна стверджувати, що екіпажу повітряного судна України більшість з цих ознак, окрім, організаційної єдності, непритаманна.

По-третє, як окремих суб'єктів адміністративного права, наділених адміністративною правосуб'єктністю, деякі з вчених (Д.М. Бахрах, М.В. Костів) виділяють структурні підрозділи організацій, підприємств, установ, державних і громадських органів.

Так, Д.М. Бахрах, залежно від ступеню організаційної самостійності, цілей, обов'язків, правового статусу у великій та складній системі колективних суб'єктів адміністративного права виділяє чотири класи суб'єктів: 1) організації; 2) структурні підрозділи організацій; 3) трудові та інші колективи організацій та їх структурні підрозділи; 4) складні організації. Він же зазначає, що структурний підрозділ – це елемент організації, що виконує визначену частину її справ, одночасно це організаційна група людей, між якими розподілені обов'язки. Очолює структурну одиницю призначений або обраний колективом керівник, в ній існують ієрархічні зв'язки, здійснюється самоуправління, є власне найменування, наявність юридичного акту про створення такої організаційної структури [4, с. 24—25]. З цієї позицією погоджується і М.В. Костів, який визначає, що структурні підрозділи мають своє найменування, компетенцію, керівництво, є суб'єктами багатьох обов'язків (загальних і спеціальних), можуть вносити пропозиції від власного імені [3, с. 84—86].

Досліджуючи питання віднесення структурних підрозділів до категорії колективних суб'єктів адміністративного права, слід враховувати і те, що на сьогодні в Україні у науковому середовищі серед вчених-адміністративістів достатньо поширеною, вважаємо, є точка зору про те, що між колективними суб'єктами та юридичними особами – суб'єктами адміністративного права, можна ставити знак рівності. Навіть М.В. Костів, хоча і наголошує про окремий статус структурних підрозділів, все-таки досліджує зазначених суб'єктів у контексті розгляду питання щодо особливостей реалізації адміністративної правосуб'єктності окремих видів юридичних осіб [3, с. 89—90]. Це, у свою чергу,

дозволяє зробити висновок про те, що зазначені структурні підрозділи віднесені цим науковцем до такої групи суб'єктів як юридичні особи, що, вважаємо, на сьогодні є досить спірним питанням.

Враховуючи вищевикладене, ми прийшли до висновку про те, що екіпаж повітряного судна України належить до такої категорії колективних суб'єктів які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами та обов'язками.

Для зазначених суб'єктів, на нашу думку, можна застосовувати назву – «колективні суб'єкти-неюридичні особи». Зазначений термін, вважаємо, є більш доцільним для характеристики суб'єктів адміністративного права, які не є юридичними особами, однак належать до певних колективів, що мають характерні саме цим групам спільні риси, колективні права й обов'язки.

При цьому, вважаємо, що екіпаж повітряного судна України є настільки специфічним елементом такої структури як колективні суб'єкти-неюридичні особи, що він навіть не завжди є окремим структурним підрозділом підприємства. Це буває, наприклад, коли власником повітряного судна є член екіпажу цього судна, а саме повітряне судно віднесено до авіації загального призначення.

Враховуючи вищезазначене, вважаємо, можна зробити такі **висновки**:

- суб'єкт адміністративних правовідносин завжди є фактичним учасником правових відносин, він обов'язково бере реальну участь в них, на відміну від суб'єкта адміністративного права, який тільки є можливим, потенційним претендентом на цю участь;

- адміністративне право наділяє правосуб'єктністю достатньо велике коло учасників суспільних відносин, що обумовлено, передусім, різноманітністю управлінських зв'язків, а також політикою держави;

- визнання екіпажу повітряного судна України суб'єктом адміністративного права означає визнання здатності екіпажу повітряного судна України вступати у правовідносини, врегульовані нормами адміністративного права і є необхідною передумовою безпосередньої участі екіпажу повітряного судна України в адміністративних правовідносинах;

- у царині адміністративного права існує велике різноманіття підходів до вибору критеріїв поділу суб'єктів адміністративного права, що обумовлює й різні варіанти класифікацій цих осіб;

- залежно від організаційних особливостей суб'єктів адміністративного

права можна класифікувати на:

1) індивідуальні суб'єкти (фізичні особи)
– громадяни України, іноземці, особи без громадянства;

2) колективні суб'єкти (юридичні особи)
– різні об'єднання громадян як державного так і недержавного характеру: органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації;

3) колективні суб'єкти-неюридичні особи – це суб'єкти адміністративного права які, не мають ознак юридичної особи, але наділені нормами адміністративного права певними колективними правами та обов'язками: структурні підрозділи організацій; трудові колективи; інші колективні об'єднання, які не мають статусу юридичної особи.

Література

1. Дараганова Н. В. Адміністративно-правовий статус екіпажу повітряного судна України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. : спец. 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. В. Дараганова. — К., 2009. — 19 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К., Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. — С. 1211.
3. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб : теоретичні та практичні аспекти : монографія / М. В. Костів. — Л. : ПП Лукашук В. С., 2006. — 152 с.
4. 132. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. — Москва : БЕК, 1996. — 368 с.
5. 133. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учебное пособие / А. С. Васильев. — Х. : Одиссей, 2003. — 288 с.
6. 134. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України : навчальний посібник / С. Т. Гончарук. — К. : «Аванпост-прим», 2004. — 200 с.
7. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — 624 с.
8. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.
9. Адміністративне право України : навчальний посібник / В. К. Шкарупа, М. В. Коваль, О. П. Савчук та ін. — Ірпінь : Національна академія ДПС України, 2005. — 248 с.
10. Адміністративне право України : академічний курс : підручник: у двох томах : том 1 (загальна частина) / Ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). — К. : «Юридична думка», 2004. — 584 с.
11. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков — 3-є вид., стер. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 752 с.
12. Дараганова Н. В. Правові ознаки поняття «екіпаж повітряного судна» / Н. В. Дараганова // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2006. — № 5. — С. 131—138. Дараганова Н. В.
13. Правове регулювання діяльності екіпажу повітряного судна України : навчальний посібник / Н. В. Дараганова. — К. : Вид-во НАУ «НАУ-друк», 2009. — 96 с.
14. Кучеренко І. М. Юридичні особи / І. М. Кучеренко // Цивільне право України : академічний курс : підручник : у двох томах / За заг. ред. Я. М. Шевченко. — К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003 — Т. 1. — С. 167—168.