

До мілітаризованої можна віднести також службу в інших органах виконавчої влади, де встановлені спеціальні звання, — Міністерстві транспорту України, Антимонопольному комітеті України, Державному казначействі України та ін.

Одночасно слід підкреслити, що і політична, і адміністративна, і патронатна служба є одним з важливих видів суспільно корисної, цілеспрямованої діяльності людини, держави і суспільства, зміст якої становить виконання функцій і завдань відповідного органу або організації держави чи суспільства в цілому. Державна служба — це складна, цілісна система, яка має свій зміст і структуру, виступає соціальним явищем зі своїми характерними елементами та якісними особливостями.

Надійшла до редколегії 15.05.2000

О. Дяченко, доцент НЮА України

Адміністративна відповідальність державних службовців та деяких інших категорій осіб

Конституція України закріпила нові засади державної служби. Тепер права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідальна перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Державні службовці — це особи, які, перебуваючи на службі в різних державних органах, виконують завдання і функції держави. Тому саме від того, наскільки сумлінно вони ставляться до виконання своїх обов'язків, залежить стан прав і свобод людей в Україні. Тож не випадково Закон України від 16 грудня 1993 р. “Про державну службу” серед основних обов'язків державних службовців закріпив додержання Конституції України та недопущення порушень прав і свобод людини і громадянина, а серед основних принципів державної служби — пріоритет прав людини і громадянина та персональну відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни.

За порушення державними службовцями прав і свобод людини, які пов'язані з виконанням ними своїх обов'язків, вони підлягають різним видам юридичної відповідальності. Особливе місце серед них посідає адміністративна відповідальність.

При вирішенні питань, пов'язаних з відповідальністю державних службовців за адміністративні правопорушення, згідно з чинним законодавством слід враховувати такі особливості. По-перше, щодо деяких осіб, хоча вони не належать безпосередньо до державних службовців, які виконують функції держави, законодавством встановлена так звана недоторканність. Стаття 29 Конституції України закріпила поняття та риси недоторканності людини, але, крім цього, Конституція та закони України передбачають також особливі види недоторканності, встановлені відносно: народних депутатів України (ст. 80 Конституції та Закон України від 17 листопада 1992 р. “Про статус народного депутата України”); Президента України (ст. 105 Конституції); суддів загальних, арбітражних суддів та суддів Конституційного Суду України (статті 126, 149 Конституції та Закон України від 15 грудня 1992 р. “Про статус суддів”). Але при цьому в законодавстві спостерігаються деякі неузгодженості з визначенням рис та меж недоторканності зазначених осіб.

Так, ч. 2, 3 ст. 80 Конституції України встановлено, що народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані. В той же час відповідно до ст. 27 Закону України “Про статус народного депутата України” народний депутат України не може бути притягнений до кримінальної відповідальності, заарештований або підданий заходам адміністративних стягнень, що накладаються в судовому порядку, без згоди Верховної Ради України. Не допускаються обшук, огляд особистих речей та багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення депутата, а також порушення таємниці кореспонденції, прослуховування телефонних розмов та застосування інших заходів, що обмежують свободу народного депутата України. Крім цього, законодавець вважає за необхідне залишити право на недоторканність за депутатом і після закінчення строку його повноважень.

Отже, можна зробити висновок, що згаданий Закон при закріпленні рис та меж недоторканності народних депутатів України певною мірою суперечить Конституції України.

Що стосується недоторканності Президента України, то слід звернути увагу на те, що Конституція України та Закон України від 5 липня 1991 р. “Про Президента України” не розкривають ні поняття, ні якихось рис та меж недоторканності Президента, чого, на наш погляд, не повинно бути, бо в такому разі Президент України має таку ж недоторканність, яку встановлено ст. 29 Конституції України.

Відносно суддів, а згідно зі ст. 2 Закону України “Про статус суддів” до них належать посадові особи державної влади, які в конституційному порядку наділені повноваженнями здійснювати правосуддя і виконувати свої обов’язки на професійній основі в усіх ланках судової системи та Конституційному Суді України, то Законом України від 8 жовтня 1999 р. “Про внесення змін до Закону України” “Про статус суддів” положення ст. 13 чинного Закону були приведені у відповідність до ст. 126 Конституції України, а саме: суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом. Між тим до внесення зазначених змін судді не тільки не могли бути притягнуті до кримінальної відповідальності і взяті під варту без згоди Верховної Ради України, а й піддані заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, без згоди органу, який обрав суддю на посаду.

Цікаво, що раніше це іменувалося адміністративною гарантією. Під нею розумілася вимога, щоб на судове переслідування посадової особи попередньо був дозвіл її керівництва по службі. Ця адміністративна гарантія вперше з’явилась у Франції в епоху революції 1789 р. Таким чином революційні діячі намагалися захистити молоду адміністрацію від суддів, в яких були ще сильні старі традиції. Значне поширення інститут адміністративної гарантії одержав у Росії наприкінці XIX — на початку XX ст.¹, хоча вже в ті часи система адміністративних гарантій прав посадових осіб була засуджена наукою адміністративного права в особі відомих учених-адміністративістів, таких як Єлістратов, Тарасов та ін.

¹ Див.: *Елистратов А. И.* Основные начала административного права России. – М., 1917.

Отже, на сьогодні тільки щодо народних депутатів України є певні особливості притягнення їх до адміністративної відповідальності, і тільки тоді, якщо адміністративні стягнення

накладаються в судовому порядку. Коли ж справа про адміністративне правопорушення, суб'єктом якого є народний депутат України, має розглядатися в адміністративному порядку, то ніякої попередньої згоди на це не потрібно.

Законодавство України про адміністративні правопорушення передбачає ще одну особливість відповідальності державних службовців за адміністративні правопорушення. Відповідно до ст. 15 КпАП деякі державні службовці за вчинення адміністративного правопорушення несуть не адміністративну, а дисциплінарну відповідальність.

Згідно з ч. 1 ст. 15 КпАП військовослужбовці і призвані на збори військовозобов'язані, а також особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарним статутом. Але за вчинення деяких адміністративних правопорушень, зазначених у ч. 1 ст. 15, вони несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. При цьому до них не можуть бути застосовані виправні роботи і адміністративний арешт, а щодо військовослужбовців строкової служби — і штраф. Як видно, ч. 1 ст. 15 КпАП відносно визначено закріплює види державних службовців, на яких поширюється це правило.

У п. 3 ст. 1 Закону України “Про загальний військовий обов'язок і військову службу” (в редакції Закону України від 18 червня 1999 р. “Про внесення змін до Закону України “Про загальний військовий обов'язок і військову службу”) визначається, що військовослужбовці — це особи, які проходять військову службу. Військова служба у Збройних Силах України та інших військових формуваннях є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаній із захистом Вітчизни. А відповідно до ст. 3 Закону України від 20 грудня 1991 р. “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” до військовослужбовців належать: особи офіцерського складу, прапорщики, мічмани, військовослужбовці строкової служби та військової служби за контрактом Збройних Сил, Прикордонних військ, Служби безпеки, Військ цивільної оборони, а також інших військових формувань, що створюються Верховною Радою України,

стратегічних сил стримування, які дислокуються на території України, військовослужбовці-жінки, курсанти військових навчальних закладів.

Військовозобов'язані, які призвані на збори, — це особи, які стоять на військовому обліку в запасі, придатні за станом здоров'я та віком до військової служби в установленому порядку на навчальні (або перевірочні) або спеціальні збори.

Зазначені військовослужбовці та призвані на збори військовозобов'язані несуть відповідальність за вчинення адміністративних правопорушень, крім перелічених у ч. 1 ст. 15 КпАП, за Дисциплінарним статутом Збройних Сил України, що був затверджений Законом України від 24 березня 1999 р., а особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ — за Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ Української РСР, затвердженим 29 липня 1991 р. Але військовослужбовці внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України несуть відповідальність за Дисциплінарним статутом Збройних Сил України.

На нашу думку, цей же порядок має застосовуватися і щодо осіб начальницького складу податкової міліції та осіб, які проходять службу в податковій міліції, у тому числі слухачів і курсантів навчальних закладів за спеціальностями з підготовки кадрів податкової міліції, бо відповідно до ст. 25 Закону України від 24 грудня 1993 р. “Про державну податкову службу в Україні” вони несуть дисциплінарну відповідальність згідно з Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ. У випадках, зазначених у ч. 1 цієї статті, органи (посадові особи), які мають право накладати адміністративні стягнення, можуть замість цього передавати матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питань, пов'язаних з притягненням винних до дисциплінарної відповідальності.

Аналіз положень ч. 2 ст. 15 КпАП України “Інші, крім зазначених у частині першій цієї статті, особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, прямо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних правопорушень дисциплінарну відповідальність, а в інших випадках — адміністративну

відповідальність на загальних підставах” дозволяє зробити деякі висновки.

По-перше, конструктивно та за змістом ця частина є невдалою, бо вона порушує єдність і логічність системи законодавства України про адміністративну відповідальність, оскільки закріплює положення, відповідно до якого вирішення питання про адміністративну відповідальність за адміністративні правопорушення здійснюється не в самому законодавстві про адміністративні правопорушення, а у законодавстві про дисциплінарну відповідальність. Це, безумовно, ускладнює діяльність органів адміністративної юрисдикції, тому що при вирішенні питання про підвідомчість матеріалів справи про правопорушення вони повинні керуватися не тільки законодавством України про адміністративні правопорушення, а й дисциплінарними статутами, які діють стосовно осіб, що вчинили правопорушення.

Ще більш ускладнює роботу органів адміністративної юрисдикції відсутність навіть певною мірою визначеного, як це зроблено в ч. 1 ст. 15 КпАП, кола осіб, відносно яких має бути застосований такий порядок притягнення до відповідальності. Певна річ, що має йтися тільки про осіб, які служать або працюють у державних органах, установах, організаціях, де діють дисциплінарні статuti або спеціальні положення про дисципліну, затверджені нормативними актами. На сьогодні до таких осіб слід віднести працівників органів прокуратури України, відносно яких діє Дисциплінарний статут прокуратури України, працівників залізничного транспорту, відносно яких діє Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту, та працівників зв'язку, відносно яких діє Дисциплінарний статут працівників зв'язку.

По-друге, положення ч. 2 ст. 15 КпАП не узгоджено з зазначеними дисциплінарними статутами, бо в них не передбачені випадки, коли відповідні особи за вчинення адміністративних правопорушень підлягають дисциплінарній відповідальності.

Тож питання, коли саме особи, відносно яких діють дисциплінарні статuti, за адміністративні правопорушення несуть дисциплінарну відповідальність, а коли адміністративну відповідальність на загальних підставах, не вирішено ні в законодавстві України про адміністративні правопорушення, ні в законодавстві про дисциплінарну відповідальність. Тому, на нашу

думку, ч. 2 ст. 15 КпАП слід виключити, а перелічені особи, відносно яких діють дисциплінарні статuti, за вчинення адміністративних правопорушень повинні притягатися до адміністративної відповідальності на загальних підставах.

Ще одна важлива особливість адміністративної відповідальності державних службовців полягає в тому, що стосовно них законодавство передбачає особливу підставу — корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією. Поняття корупції, корупційного діяння, види інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, та відповідальність за них визначені Законом України “Про боротьбу з корупцією”.

Як передбачено в ст. 2 цього Закону, за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, несуть відповідальність лише особи, уповноважені на виконання функцій держави: державні службовці, депутати всіх рівнів та голови місцевих рад. Відповідно до ст. 3 цього Закону військовослужбовці та інші особи, які згідно з чинним законодавством притягаються до відповідальності за адміністративні правопорушення відповідно до дисциплінарних статутів, тобто зазначені у ч. 1 ст. 15 КпАП, за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, несуть адміністративну відповідальність, передбачену цим Законом.

Крім цього, відповідно до ст. 10 зазначеного Закону суб'єктами правопорушення, встановленого цією статтею, можуть бути керівники міністерств і відомств, державних підприємств, установ і організацій або їх структурних підрозділів. Згідно зі ст. 11 цього Закону за невиконання обов'язків по боротьбі з корупцією до адміністративної відповідальності можуть бути притягнені працівники відповідних підрозділів Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, Служби безпеки України, органів прокуратури, а також інших органів і підрозділів, які створені для боротьби з корупцією відповідно до чинного законодавства.

Заслужують на увагу пропозиції деяких авторів про необхідність більш чіткого визначення статусу службовців органів місцевого самоврядування, які сьогодні формально не є державними службовцями, а тому не можуть бути суб'єктами корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією¹. Але в той же час викликає сумнів доцільність включення до кола суб'єктів корупції не

тільки осіб, що виконують функції держави, а й осіб, які виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарчі функції в банках, на підприємствах, в організаціях та установах незалежно від форм власності. На нашу думку, це може призвести до деформування самого поняття корупції як діяння, яке пов'язане з виконанням функцій держави, а сама боротьба з корупцією врешті-решт буде спрямована на боротьбу з правопорушеннями посадових осіб у приватному секторі.

¹ Див.: Камлик М. І., Невмержицький Е. В. Корупція в Україні. – К., 199?. – С. 35–36.

Надійшла до редколегії 12.06.2000

ПИТАННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Д. Селіхов, викладач Полтавського державного сільськогосподарського інституту

Роль столипінського законодавства у реформуванні аграрних відносин в Україні після 1906 р.

Підвищений інтерес громадськості до епохи, яку прийнято пов'язувати з ім'ям колишнього прем'єр-міністра Російської імперії Петра Столипіна, значною мірою пояснюється актуальністю реформування аграрно-промислового комплексу України на сучасному етапі. Сьогодні, як і століття тому, в українському суспільстві точиться гостра політична боротьба навколо приватизації землі, неминучим наслідком якої є перетворення землі на повноцінний товар. На відміну від наших реалій, коли через п'ять років після Указу Президента України про проведення паювання земель суспільного сектора ефективність останнього практично не підвищилась, за Столипіна реформування аграрних відносин здійснювалося швидко і, головне, результативно. Аграрна реформа Столипіна була одним із істотних факторів, що сприяли не тільки сільськогосподарському, а й промислового піднесенню Російської імперії після 1910 р., масовому виходу її конкурентоспроможних товарів на світові ринки при щорічному нарощуванні експортного потенціалу.

Не варто й говорити про те, яке значення для успіху будь-якої реформи, а тим більш такої складної, як аграрна, має законодавче забезпечення діяльності органів державного управління. Епоха