

службу: порівняльний аналіз // Право України. – 2007. – № 3. – С. 84–89. **18.** Наказ Голодержслужби України «Загальний порядок проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців». – Ст. 1340. **19.** Державне упорядкування: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. – С. 319. **20.** Там само. – С. 320. **21.** Панов А.Н. Цит. работа. – С. 135–136. **22.** Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособ. – М., 2001. – С. 128. **23.** Административное право зарубежных стран: Учеб. пособ. – М., 1996. – С. 112.

**А. Л. ДІДЕСКУЛЬ**

### **ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ**

*Освещается вопрос правовой защиты работников органов государственной власти и органов местного самоуправления в Украине. Раскрываются теоретические основы государственной службы как важной составной государственного управления, ее исторический аспект. Подчеркивается необходимость эффективной реализации административной реформы, в частности формирования новых механизмов правового регулирования обеспечения государственной службы соответствующими кадрами.*

*The article pertains to the problems of the state power and municipal authority personal. The theoretical grounds of the civil service, its historical aspect are revealed as well, as the main component of the public administration. The comparative analysis is proposed as to the functioning of the civil service in different countries. It is accented, that Ukraine needs the effective realization of the administrative reformation, which contemplates the building of new legal regulation mechanism of insuring the civil service with effective personnel.*

Правовий захист працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні, як і в інших державах світу, базується на правових джерелах державної служби. Правові джерела державної служби в Україні – це принципи, правила та норми, закріплені в нормативно-правових актах, які регулюють правовідносини в галузі державної служби, в тому числі: правовий статус державних службовців, гарантії і процедури його реалізації, умови, порядок проходження і припинення державної служби, види заохочень і відповідальності державних службовців. Сукупність цих правових норм утворює правовий інститут державної служби.

Правовий інститут державної служби – це комплекс окремих норм та цілісних нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням державного управління і державної служби та належать до таких галузей права і законодавства: конституційне право; адміністративне право і адміністративне судочинство; господарське право; екологічне право; житлове право; земельне право; кримінальне право; трудове право; право соціального захисту (яке, на жаль, і до сьогодні продовжують називати давно застарілим

терміном «право соціального забезпечення»); фінансове право та деяких інших галузей права<sup>1</sup>.

Згідно зі ст. 4 Конституції України держава через відповідні органи забезпечує охорону правопорядку, інтересів суспільства, прав і свобод громадян, у тому числі працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, оскільки вони є носіями усіх прав і свобод громадян України.

Сучасна система державного управління в нашій країні залишається недостатньо ефективною. Одна з основних причин цього полягає в тому, що державне управління безсистемно поєднує ті структури й елементи, які залишилися у спадок від радянського минулого, і ті, що сформувалися протягом останніх років.

Необхідність створення нової, ефективнішої системи державного управління шляхом адміністративної реформи вже визнана не лише фахівцями, а й закріплена національними нормативно-правовими актами. Одним із завдань для досягнення мети адміністративної реформи є створення нової правової бази, яка забезпечить становлення України як правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії. Реформована система державного управління має стати близькою до потреб громадян, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Основним ресурсом адміністративної реформи мають бути висококваліфіковані кадри, забезпечення якими можливе шляхом розвитку державної служби<sup>2</sup>.

М. Вебер у своїй праці «Політика як покликання і професія» підкреслював, що штаб управління, який зовні являє собою організацію політичного владарювання, прикріплений до свого володаря двома засобами: матеріальним інтересом і соціальною пошаною<sup>3</sup>.

Деякі проміжні висновки щодо з'ясування суті й особливостей державної служби як соціального інституту. По-перше, як соціальний інститут державна служба являє собою історично сформовану, сталу форму організації спільної діяльності осіб, які знаходяться на службі у державі. У суспільстві, діють найрізноманітніші соціальні інститути – політичні, економічні, ідеологічні. У межах даної класифікації державна служба належить до таких політичних інститутів, як держава, політичні партії, армія, суд, прокуратура. В сукупності вони відображають політичні інтереси і відносини. По-друге, державна служба тісно пов'язана з усіма іншими інститутами суспільства. Вона лише тоді виконує соціальну функцію, коли будується на правовій основі, є за своєю сутністю не лише соціальним, а й державно-правовим інститутом. По-третє, через інститути держави і права державна служба пов'язана з економічними інститутами. Механізм такої взаємодії має структурно-функціональний характер, що дає змогу державі, спираючись на державну службу, проводити певну соціальну та економічну політику. Щодо цього державну службу можна розглядати як соціально-економічний інститут. По-четверте, державна служба взаємодіє з інститутами ідеологічної сфери, певною мірою спирається на засоби масової інформації, громадську думку. В процесі такої взаємодії державна служба набуває якості соціально-культурного інституту.

Сучасний стан державної служби не відповідає актуальним потребам суспільства, держави і вимогам адміністративної реформи. Тому розвиток України і проведення адміністративної реформи мають супроводжуватися розвитком та вдосконаленням державної служби. Київський Центр стратегічних ініціатив розробив Концепцію розвитку і реформування державної служби та державного управління України.

Важливими компонентами стратегії розвитку державної служби є забезпечення правової захищеності, політичної нейтральності на державній службі, мотивація та стимулювання державних службовців шляхом реформування системи оплати праці державних службовців.

Держава – це організаційно-правова структура публічно-політичної влади, яка має суверенні повноваження регулювати суспільні взаємовідносини в межах країни та визначати відносини із зовнішнім світом. У сучасному розумінні держава розглядається, зокрема, як правова структура суверенної публічної влади в межах усієї країни, сформована легітимним шляхом<sup>4</sup>. Державне управління і тісно з ним пов'язана державна служба виникли більше п'яти тисяч років тому. Саме найдавніші країни Стародавнього Сходу (Єгипет, Месопотамія, Фінікія, Ізраїль, Індія, Китай) започаткували практику і теорію державного управління і державної служби<sup>5</sup>. У Месопотамії були письмові господарські документи – регулярні звіти про стан царського майна, в яких є посилання на закони (що побіжно підтверджує існування національного або внутрішнього права і законодавства, попри відсутність у нашому розпорядженні текстів самих законів)<sup>6</sup>. Основними досягненнями шумерів у галузі державного управління і державної служби були: створення перших держав із системою державного галузевого і територіального управління, яке здійснювалося державними службовцями; розробка першої ідеографічної системи писемності (клинопису), розвиток права і започаткування писаного законодавства (як національного, так і міжнародного) та державної статистики. Застосування у державному управлінні цих досягнень отримало в історії менеджменту назву першої управлінської революції.

У стародавньому Римі теорія та практика державного управління і державної служби, успадковані від Стародавньої Греції, набули подальшого розвитку. Вагомий внесок у розвиток держави та права зробили римські філософи та юристи. Римський юрист II ст. Гай написав перший підручник з римського права «Інституції Гая»<sup>7</sup>. Важливими джерелами права останніх століть Римської імперії стали імператорські конституції та найвідоміша з них – Кодекс імператора Юстиніана, який було розроблено групою придворних правників.

Ще за стародавніх часів на території сучасної України не лише було організовано державне управління, а й створено правове забезпечення державної служби, чіткої структури держслужби та системи державних посад. Руська держава зі столицею в Києві за правління Ярослава Мудрого досягла найвищого економічного, військового, політичного розквіту і стала могутньою європейською державою з розвиненою системою державного управління<sup>8</sup>. Основними політико-правовими джерелами руського державного управління княжої доби були: збірник законів Ярослава Мудрого «Руська правда» (1016–1026 рр.), який містив 17 статей; «Правда Ярославичів» (друга розширена редакція «Руської правди», орієнтовно укладена протягом 1068–1072 рр.) містила 26 статей. «Руська правда» Володимира Мономаха (третя «широка» редакція, укладена орієнтовно 1113 р.) містила «Правду Ярославичів» і «Статут» Володимира Мономаха.

Основними досягненнями Руси-України литовсько-польської доби у галузі державотворення і державної служби були: реформування системи державного управління і державної служби; розвинене судочинство та законодавство; широке вживання термінів «Україна», «український»; збереження руської (української) культури та мови; формування особливої суспільної групи, що отримала назву – козаки та їх військової організації Запорозької Січі.

Основними здобутками України козацько-гетьманської доби у галузі державотворення і державної служби були: завоювання незалежності та відновлення суверенної Української держави, яка набула форми козацької республіки; створення власної системи державного управління і державної служби; виборність більшості державних службовців; розробка і затвердження першої української конституції (Конституція Пилипа Орлика 1710 р.). Історичним прикладом правових джерел Російської імперії може бути закон «Про порядок державної служби» (Петровська табель про ранги) від 24 січня 1722 р., яка, зазнаючи певних змін, залишалася чинною майже двісті років (до 1917 р.). Закон було розроблено з урахуванням зарубіжного і російського державного досвіду (в тому числі було частково запозичено «Розпис чинів Французького королівства»)⁹.

Закон (Табель) запровадив новий для Росії принцип, за яким статус державного службовця («права и преимущества») визначався «чином, а не породою», вводилися нові чини (ранги) – чотирнадцять класів у війську (гвардії, інфантерії, тобто піхоті, артилерії, військово-морському флоті, а починаючи з 1884 р. – також у козачих військах), статській, тобто цивільній, та придворній державній службах, уніфікувались військові, цивільні та придворні звання.

Всі чини (ранги) одного класу були формально рівноцінними, тобто дійсний статський радник, генерал-майор артилерії, генерал-майор інфантерії та контр-адмірал як чини одного (четвертого) класу були рівними між собою. Те саме стосувалося чинів будь-якого класу, з першого по чотирнадцятий включно. Водночас на практиці вище цінувалися військові чини, яким віддавалася перевага перед цивільними. Якщо офіцер переходив на статську (цивільну службу), то, як правило, його відразу підвищували в ранзі, надаючи статський чин на один клас вищий, ніж той, який він уже мав на військовій службі.

Отже, закон «Про порядок державної служби» чітко встановив, що право обіймати державні посади військової, військово-морської, статської (цивільної) чи придворної служби та статус державних службовців (у оригіналі «права и преимущества») визначалося чином. Службовець, який не мав чину чи займав посаду, вищу за свій чин, став винятком. Права і переваги, пов'язані з чином, були постійними. Вони давали право на зайняття посад, відповідних чину, підвищення в чині та зберігалися і після звільнення з посади чи виходу у відставку.

Закон 1722 р. встановив розпис державних посад за 14 класами та закріпив право призначення залежно від класу посад за різними рівнями державної влади (імператор, губернатори тощо). Були сформульовані вимоги, необхідні для прийняття на цивільну службу і зайняття державних посад: російське підданство; володіння громадянською честю (заборона на вступ до державної служби для осіб, які були засуджені за кримінальні злочини та позбавлені прав, виключені з дворянських зборів, вийшли чи були виключені з духовного звання тощо); походження, насамперед – потомствени дворяни (хоча допускалися деякі особи іншого походження); необхідний мінімальний освітній рівень (знання письма і арифметики); досягнення певного віку (16 років); чоловіча стать; християнське віросповідання; наявність чину, необхідного на конкретній посаді; послідовне проходження посад і чинів починаючи з чотирнадцятого класу.

Саме Петровська табель формально визначила місце і статус у Росії бюрократії, формування якої пов'язують із Петром I. Створення імперії потребувало централізованого державного управління, але це, у свою чергу, породило бюрократію. Слід зазначити, що походження і роль російської бюрократії відрізнялися

від її попередниці – французької бюрократії. Наступники Петра I продовжили реформування державного управління та її інструмента – державної служби<sup>10</sup>.

У другій половині ХХ ст. було ухвалено низку міжнародно-правових актів, які регулюють права і обов'язки державних посадових осіб (державних службовців). Серед них – Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, ухваленого резолюцією № 34/169 від 17 грудня 1979 р. XXXIV сесії ООН, у восьми статтях якого окреслені такі вимоги до посадовців: служіння суспільству (громаді); підпорядкованість законодавству; захист людських прав; дотримання конфіденційності службової інформації; боротьба з корупцією тощо.

У сучасній Україні першим спеціалізованим нормативно-правовим актом у галузі державної служби став Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. З того часу створено розгалужену правову систему, до якої входять декілька сотень нормативно-правових актів. До основних з них належать: 1) Конституція України, яка визначила право громадян на участь у державному управлінні та право на доступ до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування; 2) Закон України «Про державну службу», який деталізував завдання, принципи, засоби державної служби; права і обов'язки державних службовців; 3) Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який деталізував завдання, принципи, засоби та особливості служби в органах місцевого самоврядування; права і обов'язки відповідних службовців; 4) Указ Президента України «Про підвищення ефективності системи державної служби»; 5) Указ Президента України «Стратегія реформування державної служби»; 6) Указ Президента України «Про реформування законодавства про державну службу»; 7) Концепція адміністративної реформи в Україні; 8) Загальні правила поведінки державного службовця.

Крім того, розроблено й ухвалено значну кількість нормативно-правових актів, які уточнюють особливості спеціалізованої державної служби за галузями діяльності, серед яких закони України: «Про статус суддів»; «Про прокуратуру»; «Про міліцію»; «Про державну податкову службу в Україні»; «Про службу безпеки України»; «Про боротьбу з корупцією»; «Про дипломатичну службу»; «Про статус народного депутата України»; «Про Національний банк України» та ін.

Усі ці нормативно-правові акти не лише безпосередньо регулюють діяльність державних службовців, а й є базою для розробки галузевих, регіональних та місцевих нормативних і розпорядчих документів з питань державної служби, тобто дають можливість сформувати важливу складову системи державної служби<sup>11</sup>.

Проблеми захисту і безпеки суспільства та людини мають складну структуру і вимагають вивчення з використанням системи методологічних принципів. Головні з них – гуманізм, рівноправність інтересів, законність, гласність, рівність усіх перед законом, взаємна відповідальність держави та громадян, дієвість і адекватність, паритетність, динамічність тощо<sup>12</sup>. Надійність захисту життєво важливих інтересів України залежить від створення ефективної системи забезпечення національної безпеки та механізмів її реалізації. Національні інтереси України зобов'язують приділяти проблемі удосконалення правового захисту державних службовців велику увагу.

На нашу думку, існуючі нині механізми правового захисту працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування є слабкими та далекими від досконалості.

Назріла гостра потреба у створенні нових механізмів правового регулювання щодо забезпечення дійсно рівних прав громадян на державну службу та кар'єрне зростання в системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Необхідно передбачити у Законі України «Про державну службу» окремий розділ «Правовий статус державних службовців», де зазначити про поширення на державних службовців загальногромадських прав. У окремих статтях даного розділу повинні міститися права, що певним чином пов'язані зі вступом на державну службу, її проходженням та припиненням. Назви цих статей повинні бути такими: «Права при вступі на державну службу», «Службові права», «Особисті права державних службовців».

Реформування системи влади неминуче. Тому проблеми правового захисту державних службовців мають принципово важливе значення для розбудови та розвитку демократичної, правової держави.

1. Дубенко С.Д. Державна служба в Україні. Посібник. – К.: УАДУ, 1998. – С. 381. 2. Кордун О.О., Ващенко К.О., Павленко Р.М. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні. Монографія. – К., 2002. – С. 115. 3. Вебер М. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. – С. 815. 4. Битяк Ю. П., Зуй В.В. Административное право Украины (общая часть) Учеб. пособие. – Х., 1994. – С. 93. 5. Черноног С.С. Державна служба: історія, теорія і практика: Навч. посібник – К., 2008. – С. 37. 6. Там само. – С. 38. 7. Там само. – С. 63. 8. Там само. – С. 77. 9. Там само. – С. 103. 10. Там само. – С. 104–119. 11. Там само. – С. 195–197. 12. Нержник Н. Державна служба – специфічний фактор зміцнення державного управління // Зб. наук. праць УАДУ. – Вип. 1. – 1998. – С. 70–78.

**І. В. ПИВОВАР**

## **ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО КУЛЬТУРНУ СПАДЩИНУ**

*Проанализированы основные научные подходы к исследованию понятия административной ответственности. Основываясь на положениях “чистой санкционной” ответственности, автор сформулировала понятие “административная ответственность за нарушение законодательства о культурном наследии”.*

*In the article are analysed main trends scientific approach leading scientist to study of the notion to administrative responsibility. Founding on positions of “clean sanctions” responsibility was formulated the notion “administrative responsibility for breach legislation about cultural heritage”.*

В Україні ситуація щодо охорони і використання національної історико-культурної спадщини складна і неоднозначна. Триває руйнація найцінніших пам'яток історії та архітектури, грабiж могильників, курганів, вчиняються розкрадання музейних предметів зі сховищ, які розташовані на об'єктах культурної

---

© ПИВОВАР Ірина Вікторівна – здобувач Київського національного університету внутрішніх справ