

## **О. П. ЄФРЕМОВА. СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНКУРСУ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ**

*Розглянуто досвід становлення та розвитку правового регулювання конкурсу в державній службі в Україні.*

**Ключові слова:** конкурс, державна служба, вакантна посада.

*Рассмотрен опыт становления и развития правового регулирования конкурса на государственной службе в Украине.*

**Ключевые слова:** конкурс, государственная служба, вакантная должность.

*Experience of becoming and development of the legal adjusting of competition is considered on government service accumulated in Ukraine.*

**Key words:** examination of applicants documents, state (public) service, vacant position.

Порядок заміщення (прийняття) за конкурсом посад державної служби передбачається сучасним українським законодавством, однак для інституту державної служби нашої держави ця процедура є новою. З багатьох процедур заміщення вакантної посади державної служби конкурс є найбільш поширеним. Поняття «конкурс» означає оцінку професійного та освітньо-кваліфікаційного рівня кандидатів через змагання на заміщення посад в державній службі.

Окремі вчені-юристи здійснювали дослідження правового регулювання розвитку конкурсу в державній службі в Україні та зарубіжних країнах: А. Іванов, Е. Охотский, Н. Павлов-Сильванский, Ю. Розенбаум, М. Румянцева, А. Сенин, П. Сергун, Ю. Старілов.

Для більш глибокого вивчення порядку заміщення вакантних посад державних службовців через конкурс в Україні, необхідно враховувати відповідний досвід, який накопичений у минулі часи існування вітчизняної державності. Зокрема, доцільно висвітлити такі етапи, як: а) зародження конкурсу в державній службі, б) радянський етап та в) сучасний період.

Нагадаємо, що перші державні службовці з'явилися ще за московської державності, за царювання Івана Грозного<sup>1</sup>.

На початку XVIII століття цар Петро I накладає обов'язок вивчати молоде покоління дворян для служби державі, яких збирали з усіх міст Росії. Тим самим цар відбирав кадровий потенціал службовців. У цьому можна побачити зародження конкурсу в державній службі.

Важливим кроком вдосконалення конкурсу в державній службі є необхідність наявності освіти у кандидата. Першим нормативним актом, що регулював необхідність професійних знань став «Табель про ранги» від 1722 р., який затвердив Петро I. Освіта стала необхідною як при прийнятті та просуванні по службі. Старілов Ю.М. виділяє також і інші нормативні акти, що на той час були актуальними при прийнятті на державну службу: Генеральний Регламент Петра I від 28 лютого 1720 р. та Рескрипт Олександра I від 6 серпня 1809 р.<sup>2</sup>

Важливим етапом становлення конкурсу стало використання випробувань при прийнятті на службу. Випробування були необхідними для того, щоб визначити наявність чи відсутність знань у претендента. Для того, щоб бути прийнятим

---

© ЄФРЕМОВА Олена Петрівна – здобувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

на службу треба було вміти правильно писати, читати, знати основи граматики та арифметики. Іспити проводилися у тій же установі, де кандидат збирався нести службу. Пізніше з'явилися спеціальні випробування. Вони використовувалися для прийняття на ті посади, для виконання обов'язків по яких були потрібні спеціальні знання. Таким чином, у той період вже з'являються спроби застосування іспитів. На тому етапі розвитку конкурс вже був присутній. Деякі вчені вказують, що кадровим підрозділам Міністерств та Губернських правлінь дозволялося проводити конкурс на заміщення вакантних посад 14 класу канцелярських службовців, у формі спеціальних іспитів, якщо служба кандидата була бездоганна<sup>3</sup>.

Спираючись на вищевикладене, можна зробити висновок, що еволюція формування конкурсу проходила доволі повільно. На першому етапі особливості конкурсу є те, що вже тоді існувала необхідність прийняття на державну службу не випадкових, а спеціально підготовлених людей.

У радянській літературі з адміністративного права в основному виділяли три способи заміщення посад державної служби – обрання на посаду, призначення та заміщення посади за конкурсом<sup>4</sup>. Вибори вважалися демократичним та перспективним способом прийняття на державні посади та використовувалися найбільш частіше<sup>5</sup>. Але, на нашу думку, важливе місце при формуванні кадрового потенціалу відігравав і конкурс, хоча у радянський період конкурсне заміщення фактично порівнювали з виборами. Погоджуємося з точкою зору В.М. Манохіна, який підкреслює, що всі ознаки конкурсного заміщення посад у державних органах говорять про те, що конкурс не слід ототожнювати з виборами. Ці способи мають тільки одну загальну ознаку – це процедура вирішення питання (колегіальність, голосування)<sup>6</sup>.

За радянських часів розвиток порядку заміщення вакантних посад значно стримувався недосконалим юридичним регулюванням, необмеженим втручанням партійних органів та ігноруванням накопиченого досвіду. Конкурс у радянський період був заснований на вільному волевиявленні шляхом змагання заміщення посади між декількома кандидатами. Такий спосіб заміщення посад вже на той час вважався найбільш демократичнішим.

Державними службовцями визнавали осіб, що займали посади в управлінському апараті та за винагороду виконували визначені посадою організаційні функції<sup>7</sup>.

Слід зазначити, що систематизованих нормативно-правових актів про державну службу, а тим паче про регулювання конкурсного заміщення державних посад, не існувало. Діяли правові акти, які не мали спільного спрямування. Так, наприклад, «Тимчасові правила про службу в державних установах і підприємствах» затверджені декретом СНК РСФСР в 1922 р. Однак, «тимчасовими» правила були лише умовно, оскільки вони проіснували до 1993 р. та діяли вже на території незалежної України. Але не дивлячись на таку ситуацію, на всіх підприємствах, установах та організаціях призначення і оформлення на посади завжди було юридично обґрунтовано, тому що видавалися індивідуально-правові акти.

Конкурс з'явився у радянському законодавстві у зв'язку з необхідністю підбору та підготовки кадрів. Вперше застосування конкурсу на практиці мало місце у соціальній сфері, а саме, в освіті, науці та культурі. І лише згодом конкурс розповсюдився у промисловість, і тільки потім - у державну службу.

Найпершими законодавчими актами радянського періоду, що передбачали застосуванням конкурсу, стали постанови Ради Міністрів СРСР від 19 лютого

1953 року № 539 «Про заходи по поліпшенню підготовки професорсько-викладацьких кадрів для вищих учбових закладів СРСР» і від 15 серпня 1956 № 1133 «Про проведення конкурсів і атестацій наукових співробітників науково-дослідних інститутів і лабораторій». Згодом, були прийняті нормативні акти, що регулювали конкурс у сфері охорони здоров'я. Наприклад, Наказ Мінохоронздоров'я СРСР від 31 жовтня 1962 р. № 522 «Про затвердження тимчасових норм навантаження лікарів-рентгенологів і коефіцієнтів рентгєнівських одиниць, положення рентгєнівське відділення і кабінет, положення про завідування рентгєнівським відділенням (кабінетом), про лікаря рентгєнолога відділення (кабінету) лікувально-профілактичної установи, положення про рентгєнолаборанта рентгєнівського відділення (кабінету), положення про санітарку рентгєнівського відділення (кабінету)». Проведення конкурсу нормативно передбачалося у сфері телерадіомовлення. Наприклад, Постанова Радміну СРСР від 5 березня 1971 р. № 151 «Питання Державного комітету СРСР по телебаченню і радіомовленню». У сфері культури теж застосовувався конкурс, що регулювалася Наказом Мінкультури СРСР від 25 квітня 1991 року №139 «Про введення в дію Положення про порядок заключення контрактів з директорами і художніми керівниками союзних установ, організацій культури». Всі ці правові акти передбачали заміщення вакантних посад як рядового, так і керівного складів кадрів установ, організацій.

Лише у 70-х роках ХХ ст. на загальнодержавному рівні були закріплені правові норми, які передбачали застосування конкурсу на промислових підприємствах – у Законі СРСР «Про державне підприємство (об'єднання)» від 30 червня 1987 року та Постановою ЦК КПСС, Радміну СРСР, ВЦСПС від 8 лютого 1988 року № 174 «Про порядок виборів ради трудових колективів та проведення виборів керівників підприємств та установ».

Заслугує на увагу застосування конкурсного заміщення вакантних посад в апараті Ради Міністрів СРСР, яке було передбачено Постановою від 20 серпня 1987 р. № 984 «Про вдосконалення роботи в Раді Міністрів СРСР і структур з його апарату». Цей документ мав рекомендаційний характер для керівників, проте вже Положенням від 10 жовтня 1989 року № 305 «Про вдосконалення оплати праці керівників апарату органів державного управління» Рада Міністрів РСФСР визнає за необхідність приймати на посади в органи державної влади тільки за конкурсом.

Конкурс того часу мав заполітизований характер, тому що в СРСР домінувала єдина політична ідеологія. Коли службовець був членом правлячої партії, це було нормальним та необхідним явищем. До конкурсних комісій обов'язково входили представники партії та інших органів, комсомольських та громадських органів та організацій.

Таким чином, розглядаючи радянський досвід, можна зробити висновок, що правове регулювання конкурсу здійснювалося неналежним чином. Конкурс радянського періоду мав заполітизований характер, а сама процедура відбору представляла собою поєднання елементів конкурсу та виборів, тому, на думку деяких авторів, конкурс у той час розглядали як різновид виборів<sup>8</sup>. Більшість правових актів – це «тимчасові» правила, які діяли дуже довго, а узагальнюючого акта так і не було затверджено. Загальна нормативна база, розглянута вище, представляла собою правове поле, що потребувало подальшого розвитку. Прогрес конкурсного заміщення затримувався завдяки керівній ролі правлячої партії, яка впливала на процеси реформування та розвиток кадрів. Отже, в радянських умо-

вах конкурсна система застосовувалась, як бачимо, досить вузько.

Систему сучасного законодавства про конкурс, складають: міжнародні договори, Конституція України, Закони України, нормативно - правові акти Президента України, та правові акти державних органів.

Взагалі право кожної людини на рівний доступ до державної служби в своїй державі було проголошено ще у Загальній декларації про права людини, яка була прийнята 10 грудня 1948 р. Генеральною Асамблеєю ООН.

Конституція України за своєю природою є правовим актом первинного характеру – актом установчої влади. Конституційні положення про право громадян брати участь в управлінні державними справами відповідають Міжнародному пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р., згідно з яким кожний громадянин повинен мати, без будь-якої дискримінації та необґрунтованих обмежень, право й можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через вільно обраних представників. Під час прийому на державну службу не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання або іншими ознаками, а також інших обставин для громадян, чия професійна підготовка відповідає вимогам щодо відповідної посади<sup>9</sup>.

Ще одним міжнародно-правовим актом, що врегулював права та обов'язки державних службовців, став Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, ухвалений резолюцією № 34/169 від 17 грудня 1979 р., XXXIV сесії ООН. У цьому нормативному акті у восьми статтях окреслені такі вимоги до посадових осіб: служіння суспільству (громаді), підпорядкованість законодавству, захист людських прав, дотримання конфіденційності службової інформації, боротьба з корупцією тощо<sup>10</sup>.

Першим законодавчим актом в Україні, який відобразив положення про конкурс в державній службі, став Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ (далі – Закон). Цей Закон став базою та основою державної служби України, де в статті 15 закріплені конкурсний порядок вступу на державну службу. Також в Законі відображені правила публікації про вакансії посад державних службовців. Таким чином, Закон України «Про державну службу» вказує на те, що порядок конкурсу на заміщення вакантної посади державних службовців регулюється Положенням, що затверджене Кабінетом Міністрів України. В законі також відображено, яким чином може відбуватися прийняття на державну службу, а саме патронатна служба (ст. 15); стажування (ст. 19); випробування (ст. 18); просування (ст. 27); кадровий резерв (ст. 28).

На нашу думку, діючий Закон не повно показує саме конкурсне заміщення вакантних посад у державній службі, зокрема не визначає поняття «конкурсу» та не містить інших визначень, необхідних для трактування конкурсу. Наприклад, таких як адміністративна посада, державна посада, державний службовець, службова особа, службові повноваження, категорія державної служби, ранг державної служби, кваліфікаційні вимоги та інші.

Нова редакція Закону України «Про державну службу» була у прийнята 21.09.08 Верховною Радою у першому читанні.

Водночас, Указом Президента України від 14.04.2000 р. №599/2000 була затверджена Стратегія реформування системи державної служби в Україні. Стратегія передбачає головні напрямки удосконалення, побудови і розвитку системи сучасної державної служби. Серед них такі, як оптимізація управління держав-

ною службою, забезпечення конкурентності, об'єктивності, прозорості й гласності під час прийняття на державну службу та просування по службі, підвищення загальної культури державних службовців, суспільної довіри до них, професійне навчання державних службовців та кадрового резерву, наукове забезпечення реформування державної служби та інше. Указом Президента України від 26 липня 2000 р. затвердженні «Заходи на виконання Стратегії реформування системи державної служби в Україні». Зазначений документ передбачає конкретні напрямки удосконалення державної служби – від підготовки фахівців, створення кадрового резерву до вдосконалення всього кадрового потенціалу та дієздатного державного апарату.

Указ Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20.02.2006 р. № 140/2006 закріплює одне з основних положень, які повинні бути удосконалені, а саме порядок проходження державної служби, зокрема прийняття на державну службу та просування державних службовців по службі, їх ротації відповідно до інтересів держави, з урахуванням рівня кваліфікації ділових та моральних якостей державних службовців, їх професійних досягнень, а також володіння практичними навичками, необхідними для роботи на певній посаді.

Указ Президента України «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців» від 20.09.2007 № 900/2007 зобов'язує Кабінет Міністрів України удосконалити порядок проведення конкурсів на заміщення вакантних посад державних службовців, оцінювання при доборі претендентів на посаду, прийняття на державну службу та просування по ній, визначення загальних та спеціальних вимог до таких процедур. Таким чином, цей Указ Президента не вказує детально, яким чином удосконалювати порядок проведення конкурсів на заміщення вакантних посад державних службовців. Виходячи з чого, можна зробити висновок про декларативний характер Указу.

Затверджений постановою Кабміну України від 15.02.2002 р. № 169 «Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» (далі – Порядок) закріплює в п. 2 право рівного доступу громадян України до державної служби на підставі конкурсного заміщення вакантних посад.

Цей Порядок має чимало недоліків, які заважають реалізувати принцип рівного доступу до державної служби. Також як і Закон України «Про державну службу» у Порядку відсутні визначення багатьох понять, а саме визначення вакантної посади, принципів конкурсу, конкурсної комісії, її функцій та завдань, строки та порядок її роботи, склад комісії, не дуже чітко прописано інформаційне забезпечення конкурсу, є недоліки у прийомі та розгляді документів на участь у конкурсі, не приділено уваги спеціальній перевірці кандидатів, виникають питання щодо строків порядку винесення та оформлення рішень за результатами конкурсу.

Ще одним актом є Наказ Голодержслужби України від 10.05.2002р. №30/84 «Загальний порядок проведення іспиту на заміщення вакантних посад державних службовців» (далі – Загальний порядок), у якому вказана мета проведення іспиту, організаційна підготовка до іспиту, оцінка та підбиття підсумків іспитів, є загальний перелік питань на перевірку знання Конституції України, законів України «Про державну службу» та «Про засади запобігання та протидії корупції». Також як оформлювати екзаменаційний білет та екзаменаційну відомість. На нашу думку, Загальному порядку не вистачає визначень іспиту, більш детальну увагу треба

приділити визначенню та структурі співбесіди.

Нормативно закріплені також і правила етики державних службовців у «Загальних правилах поведінки державного службовця», затверджених наказом Голодержслужби України від 23 жовтня 2000 р. № 58. Таким чином, правове регулювання конкурсу в державній службі характеризується декларуванням основних положень та не глибоким і недостатнім обсягом правового регулювання. Проаналізувавши процес розвитку конкурсу на різних етапах, стає зрозумілим, що конкурсу не приділялася належна увага у процесі реформування державної служби. Декілька століть проходив процес становлення конкурсу. За радянського періоду конкурс повільно, але все ж таки розповсюдився майже на всі сфери діяльності, були закріплені його основні положення. Однак вважаємо, що повноцінний розвиток законодавства, що регулює конкурс, розпочався вже за часів незалежності України. Крім того, сучасний період розвитку правового регулювання конкурсу став найбільш вдалим щодо повноти регулювання різних аспектів конкурсних процедур. На жаль, на сьогодні порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад характеризується недостатнім обсягом нормативно-правового регулювання. Тому пропонуємо законодавцю визначити ряд основних понять зокрема таких, як адміністративна посада, державна посада, державний службовець, службова особа, службові повноваження, категорія державної служби, ранг державної служби, кваліфікаційні вимоги, вакантна посада, принципи конкурсу, конкурсна комісія, її функції та завдання, строки та порядок її роботи, склад комісії, не дуже чітко прописано інформаційне забезпечення конкурсу. Є недоліки у прийомі та розгляді документів на участь у конкурсі, не приділено уваги спеціальній перевірці кандидатів, виникають питання щодо строків порядку винесення та оформлення рішень за результатами конкурсу. Отже, при подальшому реформуванні правового регулювання конкурсного порядку прийняття на державну службу необхідно врахувати та усунути перелічені недоліки.

1. *Павлов-Сильванский Н.* Государевы служивые люди (происхождение русского дворянства). – СПб., 1898. – С. 1. 2. *Административное право*: В 2 ч. – Ч. 2. / Старилов Ю.Н. – Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 2001. – С. 225, 236-237. 3. *Служебная карьера*: Учеб. пособ. / Под ред. Е.В. Охотского. – М.: РАГС Экономика, 1998. – С. 102. 4. *Якуба О.М.* Советское административное право. – К.: Вища школа, 1975. – С. 127; *Советское административное право* / Под ред. Ю.М. Козлова. – М.: Юрид. лит, 1973. – С. 150-154. 5. *Иванов А.П.* Выборность как способ формирования кадров государственных органов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов 1966. – С. 6. 6. *Советское административное право* / Под ред. В.М. Манохина. – М.: Юрид. лит., 1977. – С. 180. 7. *Розенбаум Ю.А.* Формирование управленческих кадров: социально-правовые проблемы. – М.: Наука, 1982. – С.106. 8. *Сергун П.П.* Служба в органах внутренних дел: Справочник. – М.: Новый юрист, 1997. – С. 219-220. 9. *Оболеньский О.Ю.* Державна служба: Навч. посібник. – К.: КНЕУ. – С. 103. 10. *Черноног Є.С.* Державна служба: історія, теорія і практика: Навч. посіб. – К.: Знання, 2008. – С. 195-196.