

УДК 35.073

О. П. Єфремова*здобувач кафедри теорії та історії держави і права**(Інститут політології та права Національного**педагогічного університету імені М.П. Драгоманова)*

СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНКУРСУ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

Постановка проблеми у загальному вигляді. Конституцією України 1996 року започатковано новітній етап розвитку українського суспільства. Він характеризується реформуванням правових інститутів, зокрема інституту державної служби. Закон України "Про державну службу" реалізує одне з найважливіших конституційних прав рівного доступу громадян до державної служби України. Норми зазначеного Закону знайшли своє відображення в інших нормативних правових актах. Однак, на сьогодні потребує подальшого вдосконалення правове регулювання процедури конкурсу щодо вступу на державну службу. Недосконалість правового регулювання зазначеної процедури призводить до непрозорості та зловживань, й заважає добору на державну службу дійсно високопрофесійних фахівців. Тому, необхідно проаналізувати нормативну базу конкурсного заміщення вакантних посад в державній службі, задля виявлення прогалин та недоліків, та вказати на шляхи їх вирішення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Розробкою зазначеного питання займалися такі вітчизняні та зарубіжні науковці: В. Б. Авер'янов,

Т. О. Коломоець, Л. В. Романюк, О. Ю. Оболенський, Є. С. Черноног та деякі інші дослідники.

Формулювання цілей статті. Аналіз шляхів вдосконалення правового регулювання процедури конкурсу щодо вступу на державну службу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Радянський період розвитку України характеризувався відсутністю законодавчого регулювання державної служби. Разом з цим, конкурс в державній службі був визнаний офіційно, але його проведення було лише формальністю [1, с. 9, 14].

Сучасний стан правового регулювання конкурсу нерозривно пов'язаний з реформою державної служби. Адже, завдяки їй інститут конкурсу став нормативно врегульованим. Реформа державної служби це один з елементів змін, які наша держава повинна реалізувати на шляху до правової та демократичної держави. Але теоретичні аспекти, що активно розвиваються не мають нічого спільного з практичним положенням справ. Тому неможливі глобальні системні перетворення, оскільки змінюються лише окремі положення.

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

З огляду на викладене, метою статті є дослідження сучасного стану правового регулювання конкурсу в державній службі України.

Основним завданням запропонованої статті є аналіз нормативно-правових актів України, які регулюють порядок конкурсу в державній службі України.

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 року Генеральною Асамблеєю ООН [2, с. 39-43]. Це положення має своє продовження у Конституції України. Взагалі, Конституція України за своєю юридичною природою є правовим актом первинного характеру – актом установчої влади [3, с. 73]. Ст. 38 розділу II "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" Конституції України передбачає право громадян брати участь в управлінні державними справами. Зокрема Конституція визначає рівне для всіх громадян право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. 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 цим нормативно-правовим актом кожний громадянин повинен мати, без будь-якої дискримінації та необґрунтованих обмежень, право та 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 [4, с. 103].

Першим Законом України, який відобразив положення про конкурс в державній службі став Закон України "Про державну службу" від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ (далі – Закон). На базі цього Закону було створено нову нормативно-правову базу незалежної України, яка включає

в себе 37 законів, понад 200 указів та розпоряджень Президента України, 400 актів Кабінету Міністрів України та Голодержслужби, всього понад 650 нормативно-правових актів. Цей Закон став базою та основою державної служби України, де в статті 15 закріплений конкурсний порядок вступу на державну службу. В Законі України "Про державну службу" прямо не вказується про гарантії для громадян України права на зайняття державною службою. В Законі розкриті питання, які також регулюються іншими нормативними актами України та доповнюють його. Серед цих питань і прийняття на державну службу, яка здійснюється на конкурсній основі. Також в Законі відображені правила публікації про вакансії посад державних службовців. Разом з цим, Закон України "Про державну службу" вказує на те, що порядок конкурсу на заміщення вакантної посади державних службовців регулюється Положенням про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 [5]. 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) та кадровий резерв (ст. 28) [6].

На нашу думку, чинний Закон не окреслює конкурсне заміщення вакантних посад у державній службі у повному обсязі, а саме не визначає поняття "конкурсу", та 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.

Вважаємо за необхідне внести до ст. 3 Закону "Про державну службу" принцип "відкритих дверей", що передбачає доступ до державної служби

усіх бажаючих та принцип гласності. Ці принципи не передбачені у Законі України "Про державну службу", але вони зроблять конкурсні процедури прийняття на державну службу більш відкритими і прозорими.

Статтею 4 Закону України "Про державну службу" передбачається, що до участі у конкурсі допускаються громадяни України [6]. Разом з цим, зарубіжний досвід свідчить, що корисними можуть бути державні службовці – громадяни інших, більш економічно розвинених держав, які вже мали позитивний досвід перебування на державній службі у своїх країнах, для реалізації реформ в Україні.

На нашу думку, в цьому контексті заслуговує досвід Франції, згідно з яким громадяни країн Євросоюзу також можуть брати участь у конкурсах на заміщення посад державних службовців (ст. 48 Римського договору 1957 року про створення ЄС), але не на всі посади – деякі сфери діяльності (юстиція, поліція, дипломатія, народна освіта тощо) доступні лише для громадян Франції [7, с. 84].

Наступними за ієрархією нормативних актів є Укази Президента. Варто звернути увагу на Указ Президента від 22.07.1998 р. № 810/98 "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" [8]. Запропонована цим указом Концепція проголошує конкурсність, об'єктивність, прозорість і гласність у прийнятті на державну службу та просуванні щодо службової кар'єри. Передбачається перехід до єдиного порядку проведення конкурсу та стажування із складанням іспиту. Цей документ вперше окреслив завдання необхідні для трансформації конкурсної процедури в державній службі.

Заслуговує на увагу й Указ Президента України від 14.04.2000 р. № 599/2000 "Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні" [9]. Затверджена цим указом Стратегія передбачає головні

▪ Сучасний стан правового регулювання конкурсу в державній службі України / О. П. Єфремова // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11yopdsu.pdf>.

напрями удосконалення, побудови і розвитку системи сучасної державної служби. Серед них такі, як оптимізація управління державною 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 тощо.

Важливим джерелом для вивчення окресленої нами проблеми, яке характеризує питання конкурсу в державній службі України є Указ Президента України від 20.02.2006 р. № 140/2006 "Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні" [10]. Цей документ визначає напрями розвитку та вдосконалення законодавства у сфері державної служби. Зокрема, запропоновано реформування таких положень як, прийняття на державну службу та просування державних службовців по службі, 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 від 20.09.2007 р. № 900/2007 "Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців" зобов'язав 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 [11]. Однак, Указ Президента не деталізує, яким чином треба здійснювати удосконалення порядку проведення конкурсів на заміщення вакантних

посад державних службовців. Це дає підстави говорити про декларативний характер Указу.

Варто зазначити, що вище зазначені Укази Президента України: "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні", "Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні", "Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні", "Про заходи реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців" більшою мірою теоретично й декларативно регулюють відносини державних службовців та лише частково реалізувалися на практиці.

Постанови Кабінету Міністрів України є також важливим джерелом для вивчення окресленої нами проблеми. Зокрема, проаналізуємо Постанову Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 169 "Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців" (далі – Порядок) [5]. В п. 2 ця постанова закріплює право рівного доступу громадян України до державної служби на підставі конкурсного заміщення вакантних посад. Порядок складається з: загальних положень, умов проведення конкурсу, оголошення конкурсу, прийом та розгляд документів на участь у конкурсі, проведення іспиту та відбір кандидатів.

Проведений нами аналіз показав, що Порядок має деякі недоліки, які заважають реалізувати принцип рівного доступу до державної служби. Адже як і у Законі України "Про державну службу", так і 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.

Проведене дослідження обґрунтовує пропозицію законодавчо закріпити у Порядку такі види конкурсів: перший – для випускників вузів; другий – для кадрових службовців, що тільки вступають на службу, третій – для службовців, тобто для просування по службі тих службовців, що вже мають певний стаж у самому державному органі.

За своєю формою та структурою Порядок подібний до Постанови Кабінету Міністрів України від 04.10.1995 р. № 782 "Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців".

Важливим джерелом для вивчення сучасного стану правового регулювання конкурсу в державній службі України є Наказ Голодержслужби України від 08.07.2011 р. № 164 "Про затвердження Загального порядку проведення іспиту на заміщення вакантних посад державних службовців" (далі – Загальний порядок) [12]. Цей нормативно-правовий акт повністю повторює попередній Наказ Голодержслужби України від 10.05.2002 р. № 30/84 "Про затвердження Загального порядку проведення іспиту на заміщення вакантних посад державних службовців" [13]. Новий Наказ Голодержслужби України не врахував жодних зауважень, що були запропоновані вченими у наукових розробках.

Мета проведення іспиту у Загальному порядку – об'єктивна оцінка знань та здібностей кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців. Він має таку структуру: загальні положення, організаційна підготовка до іспиту, складання іспиту, оцінювання та підбиття підсумків іспиту.

На нашу думку, Загальному порядку не вистачає визначень іспиту, більш детальну увагу необхідно приділити визначенню та структурі співбесіди.

Державні органи можуть приймати нормативні акти, які регулюють конкурс, в їх державному органі з урахуванням Загального порядку. Наприклад, Указ Президента України від 01.11.2007 р. № 1043/2007 про "Порядок проведення конкурсу з добору кандидатів для обрання суддею Європейського суду з прав людини від України", а саме поєднання в одному нормативному акті загальних положень про конкурс та порядку проведення іспиту на заміщення вакантної посади [14].

Деякі органи розробляють тільки постанови про конкурсні комісії, а інші повністю закріплюють повний порядок процесуальних документів, які використовуються в процедурі конкурсу.

Таким чином, законодавство, яке регулює порядок конкурсу, включає: Конституцію України, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р., Закон України "Про державну службу" від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ, Укази Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22.07.1998 р. № 810/98, "Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні" від 14.04.2000 р. № 599/2000, "Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні" від 20.02.2006 р. № 140/2006, Постанова Кабміну України від 15.02.2002 р. № 169 "Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців", Наказ Голодержслужби України від 08.07.2011 р. № 164 "Про затвердження Загального порядку проведення іспиту на заміщення вакантних посад державних службовців".

Проведене дослідження дає підстави виділити 3 етапи розвитку законодавства України про конкурс.

I етап – формування законодавчого закріплення законодавства України про конкурс, він починається з перших років незалежності нашої держави – з прийняттям Закону України "Про державну службу" від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ, де у ст. 15 був уперше закріплений конкурсний порядок прийняття на державну службу.

II етап – удосконалення та подальше детальне регламентування конкурсної процедури в Указах Президента України: від 22.07.1998 р. № 810/98 "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні"; від 14.04.2000 р. № 599/2000 "Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні". Регламентування конкурсної процедури продовжилося у Постанові Кабміну України від 15.02.2002 р. № 169 "Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців" та Наказі Голодержслужби України від 08.07.2011 р. № 164 "Про затвердження Загального порядку проведення іспиту на заміщення вакантних посад державних службовців". Цей етап є визначальним, бо в нормативно-правових актах була закріплена і процедура конкурсу і порядок проведення іспиту на заміщення вакантних посад. Вважаємо, що ці нормативні акти є недосконалими, але їх прийняття стало великим прогресом у становленні інституту конкурсу в державній службі.

III етап – закріплення декларативності конкурсу, що втілювалося в Указах Президента України від 20.02.2006 р. № 140/2006 "Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні", та від 20.09.2007 р. № 900/2007 "Про заходи реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців". Ці

нормативні акти можна охарактеризувати як такі, що мають недосконалий порядок правового регулювання.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Отже, проаналізувавши нормативно-правову базу конкурсного заміщення в державній службі, варто зазначити, що всі акти різних органів державної влади були направлені на розвиток положень про конкурс. Однак, низка нормативно-правових актів мають декларативний характер. На нашу думку, найбільш дієвими за всю історію розвитку законодавства про конкурс є Постанова Кабміну України від 15.02.2002 р. № 169 "Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців", та Наказ Голодержслужби України від 08.07.2011 р. № 164 "Про затвердження Загального порядку проведення іспиту на заміщення вакантних посад державних службовців". Варто зазначити, що саме нормативні акти вміщують опис конкурсу та його стадій, процедуру іспиту та інше. Однак, і вони потребують вдосконалення, тому саме теоретичне дослідження нормативно-правової бази державної служби дозволить у практичній діяльності більш ефективно втілювати в життя норми законодавства.

Список використаних джерел

1. Романюк Л. В. Адміністративно-правові засади формування кадрів органів виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 "Теорія та історія держави і права" / Л. В. Романюк. – К., 2006. – 29 с.
2. Всеобщая декларация о правах человека: принята и провозглашена резолюцией 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948

года // Медународные акты о правах человека : [сборник документов]. – М. : НОРМА – ИНФРА, 1998. – 400 с.

3. Виконавча влада і адміністративне право : [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. – 668 с.

4. Оболенський О. Ю. Державна служба : [навч. посібник]. / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.

5. Про Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 (зі змінами та доповненнями) // Офіційний вісник України, 2002. – № 8. – Ст. 351.

6. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

7. Рубинский Ю. Государственная служба во Франции / Ю. Рубинский // Современная Европа. – 2007. – № 2 (30). – С. 79-90.

8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента від 22.07.1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/law/show/810/98>.

9. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14.04.2000 р. № 599/2000 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/law/show/599/2000>.

10. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20.02.2006 р. № 140/2006 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/law/show/140/2006>.

11. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців : Указ Президента України від 20.09.2007 р. № 900/2007 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/law/show/900/2007>.

12. Про затвердження Загального порядку проведення іспиту на заміщення вакантних посад державних службовців : Наказ Голодержслужби України від 08.07.2011 р. № 164 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/law/show/164/2011>.

13. Про затвердження Загального порядку проведення іспиту на заміщення вакантних посад державних службовців : Наказ Голодержслужби України від 10.05.2002 р. № 30/84 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/law/show/30/84/2002>.

14. Про Порядок проведення конкурсу з добору кандидатів для обрання суддею Європейського суду з прав людини від України : Указ Президента України від 01.11.2007 р. № 1043/2007 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/law/show/1043/2007>.

Єфремова О. П.

Сучасний стан правового регулювання конкурсу в державній службі України

У статті проаналізована нормативна база конкурсного заміщення вакантних посад в державній службі України та вказано шляхи розвитку положень про конкурс

Ключові слова: державна служба, вакантна посада, конкурс, конкурсне заміщення

Ефремова Е. П.

Современное состояние правовой регуляции конкурса в государственной службе Украины

В статье проанализирована нормативная база конкурсного замещения вакантных должностей в государственной службе Украины и указаны пути развития положений о конкурсе

Ключевые слова: государственная служба, вакантная должность, конкурс, конкурсное замещение

Efremova O. P.

The modern consisting of the legal adjusting of competition is of government service of Ukraine

In the article the normative base of competitive substitution of vacant positions in government service of Ukraine is analysed and the ways of development of positions are indicated about a competition

Key words: government service, vacant position, competition, competitive substitution