

ЄФРЕМОВА
Олена Петрівна

КОНКУРС В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ
(ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ)

МОНОГРАФІЯ

Чернігів – 2019

УДК 354.08(477)(091)
ББК Х9(4УКР)301
Є 92

Рецензенти:

Дятлов В. О., доктор історичних наук, професор,
Національний університет «Чернігівський колегіум» імені
Т.Г. Шевченка;

Шамрук Н. О., кандидат юридичних наук, Академія
пенітенціарної служби.

Єфремова О. П.

Є 92 **Конкурс в державній службі (історико-правові
аспекти):** монографія. Чернігів: Видавець Лозовий В.М.,
2019. 112 с.

У монографії запропоновано теоретичні положення,
висновки й рекомендації, щодо історичних та правових
аспектів проблем проведення конкурсу на заміщення
вакантних посад державної служби України та зарубіжних
країн.

ISBN

УДК 354.08(477)(091)
ББК Х9(4УКР)301

Рекомендовано до друку вченою радою
Національного університету «Чернігівський колегіум»
імені Т.Г. Шевченка
(Протокол № від березня 2019 року)

ISBN

© Єфремова О.П., 2019



ВСТУП

Монографія спрямована на розв'язання значущої, але недостатньо дослідженої проблеми історико-правових аспектів інституту конкурсного заміщення вакантних посад на державній службі. Сьогодення висуває новітні вимоги до формування кадрів органів державної служби. Воно залежить від реалізації кадрової політики країни та створення кадрового потенціалу органів державної влади, здатного заради прав і свобод людини реалізувати завдання та функції держави. Щоб досягнути цієї мети, необхідно шляхом добору, підготовки та розстановки кадрів забезпечити правове регулювання діяльності державних службовців. Тому основним та першочерговим завданням нової влади України є наступне: забезпечення об'єктивності та прозорості при вступі на державну службу, шляхом конкурсного заміщення вакантних посад.

Конкурс на заміщення вакантних посад у державній службі існує вже тривалий час, однак його процедури до кінця не врегульовані. Мають деякі прогалини механізми реалізації конкурсних процедур, їхнє правове, організаційне, економічне та інформаційне забезпечення. Закон «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI реалізує одне з найважливіших конституційних прав рівного доступу громадян до державної служби нашої держави. Однак для вдосконалення правового регулювання конкурсу в державній службі та умов його реалізації необхідно внести певні зміни до чинного законодавства, що регламентує проведення конкурсного відбору претендентів на заміщення вакантних посад державних службовців, а саме: до постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169, якою затверджено

Вибір теми написання монографії обумовили практична і наукова значимість, дискусійність визначених питань. Недостатня теоретична та практична розробка у теорії та історії права проблеми конкурсного порядку заміщення вакантних посад дає поштовх для внесення пропозицій щодо вдосконалення прогалин. Це можливо вирішити лише шляхом проведення дослідження та впровадження опрацьованого вітчизняного та зарубіжного досвіду правового регулювання конкурсу.

Теоретичну основу написання монографії становлять наукові праці таких вчених, як: Авер'янов В.Б., Атаманчук Г.В., Барциц І.Н., Безкоровайний Б.О., Битяк Ю.П., Бахрах Д.Н., Василенко І.А., Візіров Б.Й., Гай-Нижник П.П., Данильєва І.Е., Дубенко С.Д., Желюк Т.Л., Кибанов О.Я., Козлов Ю.М., Козловський В.О., Лазор О.Д., Лазор О.Я., Леліков Г.І., Ляхович У.І., Малиновський В.Я., Манохін В.М., Нижник Н.Р., Ноздрачов А.Ф., Оболенський О.Ю., Оболонський А.В., Овсянко Д.М., Панов А.Н., Пархоменко-Куцевіл О.І., Плахотнюк Н.Г., Продаєвич О.С., Розенбаум Ю.О., Романюк Л.В., Старілов Ю.М., Цветков В.В., Черепанов В.В., Черноног Є.С., Чмига В.О., Юсупов В.А. та інших учених, які займалися проблемами дослідження інституту державної служби, державного управління. Положення, висновки, наукові результати, що містяться у працях зазначених науковців, є фундаментальною основою будь-якого дослідження наукових проблем вступу на державну службу.

Емпіричну базу склали офіційні статистичні дані, та інформація мережі Інтернет, що стосується визначеної проблематики.

Нормативну базу монографії склали національне та зарубіжне законодавство в сфері регулювання конкурсу у державній службі, а також законодавство Європейського Союзу та таких країн, як: США, Великобританія, Японія.

З огляду на вищевикладене, актуальність написання монографії зазначеної проблеми визначається сукупністю чинників. По-перше, необхідністю теоретичного вдосконалення основних положень конкурсу в державній службі України.

По-друге, характеристикою концептуальних засад, на яких ґрунтується конкурсне заміщення в Україні та зарубіжних державах.

По-третє, об'єктивна необхідність у здійсненні такого дослідження зумовлюється потребами розвитку юридичної науки, аналізу позитивних і виявленню негативних причин становлення правового регулювання інституту конкурсу та практику його застосування на різних історичних етапах.

По-четверте, вагомим практичним значенням для ефективного та прозорого використання конкурсного заміщення при вступі на державну службу України.

Хронологічні межі матеріалу монографії охоплюють XIX-XXI століття, граничними межами яких є період зародження конкурсу в державній службі до реформування конкурсу на сьогодні в Україні та зарубіжних країнах. Деякі держави (Франція, Великобританія, Японія, США), законодавство котрих помітно вплинуло на формування державної служби, завершили процес становлення та реформування конкурсу в державній службі, що і досі залишається без змін, значно раніше зазначених хронологічних меж.

Мета монографії полягає у виробленні ефективних теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо конкурсного заміщення вакантних посад державної служби, розкритті основних закономірностей, тенденцій і особливостей конкурсу в державній службі України та в зарубіжних країнах з урахуванням історичних факторів.

Важливою проблемою монографії є виявлення ролі та місця конкурсного заміщення посад у процесі вступу на державну службу як одного з основних елементів побудови демократичної правової держави та визначення напрямів його подальшого удосконалення. У монографії теоретично узагальнено і розв'язано важливу наукову проблему – вивчити низку теоретичних положень конкурсного заміщення вакантних посад державної служби України та зарубіжних країн в історичному та правовому аспектах.

З повагою, автор



РОЗДІЛ 1

ІСТОРИОГРАФІЯ КОНКУРСУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

- 1.1. Сучасний стан дослідження проблем інституту конкурсу в державній службі України**
- 1.2. Характеристика нормативно-правових актів, що регулюють інститут конкурсу державної служби України**

Висновки до першого розділу



1.1. Сучасний стан дослідження інституту конкурсу в державній службі України

У світі не існує держав без державного управління і держав – без службовців. Кожна країна будує свою систему управління. Сучасні суспільні процеси становлення державності потребують професійно підготовлених службовців, здатних ефективно виконувати свою функцію в органах державної влади та вирішувати складні питання, що постають перед ними. У подальшому потреба у службовцях-професіоналах тільки зростатиме. Конкурс забезпечує комплектування кадрів державного апарату демократичним шляхом на підставі рівних можливостей для всіх громадян. На думку Баглая В.М., Габричидзе Б.Н., суворе дотримання демократичних принципів в формуванні та діяльності державного апарату – важлива форма народовладдя.

Після здобуття Україною незалежності, розпочався нелегкий шлях побудови власної системи управління. Перехід від адміністративно-командної системи управління вимагає від держави створення нової професійної державної служби, котра зможе бути політично не заангажована, незалежна, користуватися повагою суспільства та кожного громадянина зокрема. Саме конкурсне заміщення вакантних посад дозволяє хоча б частково забезпечити прозорість та відкритість вступу на державну службу.

Процес аналізу історіографії конкурсу державної служби України автор дослідження розглядатиме за таким принципом: дореволюційна історіографія; радянська; зарубіжна; сучасна українська історіографія.

Дореволюційна історіографія характеризується описом передумов зародження конкурсу в державній службі. Історик Павлов-Сильванський М. у дослідженні «Государеві служиві люди (поява російського дворянства)» пов'язував передумови зародження конкурсу з початком XVIII століття, коли цар Петро I зобов'язав навчати служити державі молоде покоління дворян,

яких збирали з усіх міст Росії. Самодержець закріпив це положення «Табелем про ранги» від 1722 р. Також історик підкреслив, що вступ на державну службу у XIX – початку XX століття характеризувався призначенням на посади та залежав від прихильності правлячої еліти, коли враховувалося лише походження кандидата та його родинні зв'язки.

Наступним автором, який розкриває особливості державної служби за часів гетьмана Павла Скоропадського є Малиновський В. у статті «Державна служба за часів Гетьманщини». Порядок вступу на державну службу того часу, як зазначав Малиновський В., характеризувався призначенням, але за принципом професійності.

Детально аналізує період передумов зародження конкурсу на території ЗУНР (1918–1921 р.) розглядав науковець Гай-Нижник П.П. у статті «Формування органів державної влади та управління ЗУНР (1918–1920 рр.)», де автором приділяється увага державному устрою, складу державних органів, нормативним документам того часу.

Радянська історіографія характеризується тим, що теоретичні проблеми державної служби висвітлювалися у науковій літературі у не достатньому обсязі. Цей факт пояснюється низкою історичних, суспільно-політичних, ідейно-теоретичних та інших чинників, що впливали на формування конкурсного заміщення посад. Слід зазначити, що у той період конкурс вважався формальністю, мав заполітизований характер та порівнювався з виборами. Вчені того періоду у своїх наукових працях висвітлювали теорію конкурсного заміщення досить обмежено та стисло. Так, можна відмітити розділення дослідників на два табори. Перші, яких більшість, відносили конкурс до виборів та не звертали уваги на відмінності між цими способами заміщення посад. Другі розглядали конкурсне заміщення як самостійний спосіб вступу на державну службу. Однак, як на нашу думку, незважаючи на суттєві відмінності між поглядами вищезгаданих дослідників, подальше наукове вивчення проблеми не можливе без урахування їхніх надбань. Вважаємо, що при проведенні творчо-критичного аналізу наукового доробку зазначених історіографічних груп, при проведенні паралелей між їх поглядами з'явиться можливість для

поглиблення рівня дослідження питання конкурсу в державній службі. У радянській історіографії порівняно небагато робіт, що були присвячені конкурсному заміщенню вакантних посад. Так, окремі теоретичні питання нормативного регулювання конкурсу в державній службі у своїх працях висвітлювали такі науковці, як: Козлов Ю.М., Манохін В.М., Цветков В.В., Якуба О.М., Іванов О.П., Розенбаум Ю.О., Лазарев Б.М., Луньова А.Е., Пискотіна М.І., Юсупов В.А. Зазначені автори зробили посильний внесок у розвиток радянської юридичної науки, що дає змогу вивчати особливості конкурсу в державній службі того періоду.

Зарубіжна історіографія висвітлювала конкурсне заміщення в державній службі у зарубіжних країнах з ХІХ ст. Чимало цікавого матеріалу стосовно конкурсного заміщення вакантних посад державної служби Італії міститься у роботі «Італія. Конституція і законодавчі акти» за редакцією Туманова В.А., зокрема варто зупинитись на принципах, видах конкурсу та їх особливостях.

Наступним дослідженням, що розкриває суть конкурсу у державній службі Японії, необхідно зазначити Панова А.М. «Японська дипломатична служба». Автор пояснив зміст дипломатичної служби Японії, принципи, на яких вона базується, види конкурсу у цьому виді державної служби. Він наголосив на існуванні у структурі дипломатичної служби Японії специфічних традицій, заборон та освітнього цензу при проходженні конкурсу. При аналізі зазначеної роботи, заслуговує на увагу процедура конкурсу, методи його оцінювання та відбору кандидатів, можливість доступу до інформації стосовно результатів конкурсу та обов'язковий випробувальний термін. Варто зазначити, що досвід регулювання конкурсу на державній службі Японії позначений багатьма позитивними моментами та особливостями.

Важливі пропозиції знаходимо у навчальному посібнику Оболонського О.В. «Державна служба», де зазначається, що у США є спеціальна Служба управління кадрами, котра розробляє методичні рекомендації з проведення конкурсу. Це дає змогу мати єдиний, науковий та обґрунтований підхід у сфері конкурсного провадження.

Значну увагу державній службі (її системі та складовим) у зарубіжних країнах та конкурсу у тому числі приділив

Василенко І.А. у навчальному посібнику «Адміністративно-державне управління у країнах заходу: США, Великобританія, Франція, Німеччина».

При розгляді конкурсу у США звертає на себе увагу праця Деміна А.А. «Державна служба у країнах основних правових систем світу. Нормативні акти», де наводиться та аналізується Зібрання законів США, а саме Титул 5 Державні органи та службовці. Автор визначає, те що процедура конкурсу у США має формалізований та деталізований характер, бо це єдиний спосіб потрапити до лав державних службовців.

Цікавим є дослідження Робертсона І., Титлайна Г. «Відбір та найм персоналу: технології тестування та оцінки». Так, у роботі розкриваються такі положення, як поняття особистості, визначення потреб замовника та встановлення стандартів, що висуваються, оціночні стандарти для методів відбору, встановлення критеріїв для процедури відбору (розрахунок повернення інвестицій, впровадження, оптимізація проектування процедури відбору, функції процедур відбору), приваблення кандидатів (методи приваблення кандидатів, оціночні стандарти), методи відбору. У праці автори зазначають, що доречно використовувати різні методи при оцінці кандидата на посаду, наводять приклади, обґрунтовують технології тестування та оцінки претендента. Отже, зазначене дослідження буде корисним при впровадженні нових методів оцінки кандидатів на державну службу.

Має велике значення у розумінні змісту конкурсних процедур посібник Кібанов О.Я. «Основи управління персоналом». У посібнику розглядаються особливості оцінки персоналу, позитивні якості претендента на посаду та поділ цих якостей на групи.

Має свою новизну у понятійному апараті конкурсу в державній службі за кордоном, а саме у Франції, Збірник, виданий Французькою організацією технічної співпраці «Державна служба та державні службовці у Франції», підготовлений Бурдоном Ж. та Науковим центром підготовки територіальних кадрів (CNFPT). У зазначеному Збірнику змістовно окреслюються історія розвитку та нормативно-правова

база конкурсу у Франції, його процедура, суб'єкти, види конкурсу, випробувальні терміни.

Вагомі факти та пропозиції щодо конкурсу на державній службі США наводить Лобанов В.В. у науковій статті «Служба вищих керівників США». Автор підкреслює, що заслуговує на увагу існування у США загального переліку вакантних посад державних службовців, який публікується в Internet Службою управління персоналом кожні 14 днів, що є доцільним у формуванні **принципiально** нового положення про конкурс.

Розкриває поняття процедури конкурсу державній службі США Оболонський О.В. своєю статтею «Державна служба США. Історія та сучасність» у російському журналі «Держава і право». У зазначеній роботі автор визначає особливості процедури конкурсу, її принципи та виключення з правил. Що розкриває більш широкий спектр теоретичних знань на конкурсне заміщення в державній службі в США. Також за цією тематикою є стаття науковця Рубинського Ю. «Державна служба у Франції» у журналі «Сучасна Європа», де автор стисло та конкретно розписує процедуру конкурсного заміщення вакантних посад у державній службі Франції. Визначає свою точку зору на процеси та процедури конкурсу. Вищезгадані праці науковців є важливим елементом при впровадженні нових положень при реформуванні конкурсу в Україні, бо французька історія використання конкурсного заміщення є найдовшою та найвдалішою у світі.

Наукова стаття Корж І. «Добір кандидатів на державну службу: порівняльний аналіз» розкриває процедуру складання іспиту кандидатами на зайняття посад державних службовців в США. Процедура складається з трьох етапів. На першому перевіряється «загальна інтелектуальна підготовленість» кандидатів. Ним пропонується відповісти на питання з історії та державного устрою США, економіки, географії, права, міжнародних відносин. На другому етапі здійснюється перевірка уміння зрозуміло висловлювати думки англійською мовою – шляхом написання короткого твору на зазначену тему; на третьому – перевіряється «професійна та функціональна придатність» кандидата, тобто, здійснюється перевірка основ спеціальних знань з однієї або декількох спеціалізацій: політичної, економічної, управлінської, юридичної.

Аналізувала конкурсне заміщення у зарубіжних країнах і автор дисертації у науковій статті «Законодавче регулювання конкурсу в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз». Де виявляла позитивні та негативні риси конкурсу та його значення для України. Тому, необхідно проводити системну реформу державної служби України та адаптування її до стандартів ЄС. «Головна мета адаптування, як вважає професор Якубовський О.П. – утворення такої державної служби, яка б працювала на основі професіоналізму, стабільності та політичної нейтральності, була прозорою, відкритою, зрозумілою для громадянина. Це дасть змогу сформувати владу абсолютно нової якості, владу більш прозору, більш відповідальну, котра діє в інтересах народу, а не окремих олігархічних угруповань».

Заслуговує на увагу наукова стаття Ісаєнко І. «Організація відкритого конкурсного відбору персоналу на посади в інституціях ЄС в контексті досвіду для України» у журналі «Освіта та управління». Автор цієї статті аналізує досвід Європейського союзу при проведенні конкурсу на посади в інституції ЄС, та вносить свої пропозиції, щодо удосконалення конкурсу в Україні. Це є важливим аспектом, тому що таких розширених досліджень конкурсу в установах Європейського Союзу дуже обмежена кількість.

Порівняно з вітчизняним законодавством більш детально проблема конкурсу розглядається в Російській Федерації. Тому у зарубіжній історіографії, російська – займає провідне місце. Так, питання державної служби та змісту конкурсу сьогодення розкриваються у працях: Абакумова Д.В., Барцица І.Н., Бахраха Д.Н., Ігнатова В.Г., Ноздрачева О.Ф., Старилова Ю.М., Розенбаума Ю.О., Черепанова В.В., Іванова В.П. Російські вчені присвятили широке коло досліджень, втілених у монографіях та статтях, становленню та функціонуванню державної служби та конкурсному заміщенню вакантних посад. Науковці прагнули визначити зміст конкурсу, місце цього інституту в структурі державної служби.

Дисертаційне дослідження Старилова Ю.М. направлене на визначення основних положень державної та муніципальної служби, принципів державної служби, її інституту, конституційних основ та пропозицій щодо її реформи. Слід

зазначити, що зазначене дослідження одне з перших, що комплексно окреслювало інститут державної служби РФ.

Дисертація Абакумова Д.В. на тему «Конкурсний порядок (спосіб) заміщення державної службової посади» є першим комплексним дослідженням проблематиці конкурсу на території країни. Науковець визначає поняття конкурсу – як змагальний організаційно – правовий спосіб заміщення посад на державній службі, що включає оцінку професійного рівня претендентів. Та зазначає, що сьогодні конкурс є лише на етапі реформування. Також у роботі досліджено: історію конкурсного відбору, конкурс у зарубіжних країнах, поняття, мета, завдання, принципи, види та законодавство, що регулює конкурсний порядок заміщення посад на державній службі країни. Важливі і пропозиції до законодавства, що стосуються процедурного характеру конкурсу, а саме – умови конкурсу, заснування, склад, повноваження конкурсної комісії, порядок проведення конкурсу. Автор пропонує ширше поглянути конкурс: не тільки як на спосіб заміщення посад, а і як на спосіб формування кадрового резерву. Та пропонує формувати кадровий резерв лише на основі конкурсу. У дослідженні значна увага приділяється розмежуванню не тільки процедурам конкурсу, а й термінології. Так, на думку автора, конкурс та призначення є різними способами заміщення посад, і при їхньому використанні не повинні підмінюватися одне одним. Також, необхідно зазначити, що активне впровадження демократичного інституту конкурсу позбавить державну службу від корупції та конфлікту інтересів.

Заслуговує на увагу посібник Ноздрачева А.Ф. «Державна служба. Посібник для підготовки державних службовців», де розглядаються основні положення державної служби, її мета, функції, джерела, історія розвитку. Конкурс автор відносить до зміни державно-службових відносин.

Значна увага темі державної служби та конкурсу приділяється у посібнику Бахраха Д.Н. «Адміністративне право Росії», яким присвячено цілий розділ та описується понятійний апарат та стадії конкурсу в державній службі.

Велике значення у розумінні державної служби Росії несе у собі посібник Ігнатова В.Г., а саме сучасну систему організації та управління державною службою, її моделі реформування та

порівняння з зарубіжним досвідом. Приділено увагу соціології держслужби, теорії адміністративних еліт, державній кадровій політиці, проблемам ефективності державного управління. Також розглянуто конкурсне заміщення посад та дано його авторське визначення.

Заслуговує на увагу посібник Барцица І.Н. «Службове право (Державна цивільна служба)», де розглядається правове регулювання державної служби на федеральному рівні та рівні суб'єктів. Також розглядається правове регулювання конкурсного заміщення посад у змісті державної служби.

Систематизований учбовий та науковий матеріал стосовно державної служби викладений у посібнику Черепанова В.В., Іванова В.П. «Основи державної служби та кадрової політики», де висвітлена нормативна база, що розкриває основи теорії та організації цивільної державної служби та кадрової політики. Також окреслюється нормативна база, що регулює конкурсне заміщення вакантних посад.

Важливі положення розкриває Розенбаум Ю.О. у науковій статті «Проблеми оцінки державного службовця», а саме питання конкурсної комісії. Так, автор наголошує на необхідності об'єднання конкурсної та атестаційної комісії, тому що у них єдині не тільки завдання а також і єдині вимоги до складу комісії. Конкурсна комісія повинна діяти постійно, та при необхідності, працювати на час атестації. Цей процес необхідно розглядати лише як поєднання декількох функцій у одній структурі, а не об'єднання інститутів конкурсу та атестації. Варто зазначити, що Розенбаум Ю.О. перший з авторів, хто запропонував подібне положення та дав йому правову оцінку. До сьогодні інших подібних пропозицій не існує.

Сучасне дослідження інституту конкурсу в Україні починається разом з прийняттям Закону України «Про державну службу» 1993 р., де вперше на законодавчому рівні був закріплений конкурсний порядок вступу на державну службу. Новий закон став поштовхом для вітчизняної науки завдяки чому почали з'являтися наукові розробки з зазначеної проблеми.

Необхідно звернути увагу на вітчизняних науковців, які розкривали сутність конкурсу в державній службі України у своїх працях, а саме: Авер'янова В.Б., Битяк Ю.П., Візірова Б.Й.,

Данилюк О.В., Данильєвої І.Е., Дубенко С.Д., Козловський В.О., Кравець В.Р., Нижник Н.Р., Машкова О.А., Лазор О.Д., Лазор О.Я., **Лелікова Г.**, Ляхович У.І., Оболенського О.Ю., Пархоменко-Куцевіл О.І., Продаєвича О.С., Плахотнюк Н.Г., Рашитова Н.К., Романюк Л.В., Малиновського В.Я., Цветкова В.В., Чернонога Є.С. При аналізі попереднього доробку у сфері конкурсу в державній службі України можна побачити ознаки наукового підходу до проблеми лише за наявності у працях дослідників таких аспектів, як: загальна характеристика конкурсу у змісті державної служби України та зарубіжних країн; висвітлення нормативно-правової бази конкурсного заміщення, її прогалин; визначення принципів та характеристика окремих стадій конкурсного провадження; аналіз конкурсного іспиту.

Передусім, варто зазначити, що законодавцем не дано визначення «конкурсу в державній службі». До сьогоднішнього часу проблема конкурсного заміщення посад в державній службі в Україні науковцями майже не розроблялася. Так, не вийшло жодної узагальнюючої спеціальної праці з проблем конкурсу в державній службі України. Існують розрізнені дослідження конкурсу, та значна кількість авторів розглядає конкурс лише у змісті державної служби. А більшість закордонних та вітчизняних вчених, окреслюють проблему конкурсного заміщення вакантних посад в державній службі лише теоретично з огляду на нормативні положення.

Заслуговує на увагу дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Битяка Ю.П. «Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування». У дослідженні аналізуються проблеми законодавчого регулювання державно-службових відносин та відносин у сфері здійснення службової діяльності в системі місцевого самоврядування в Україні. Визначаються конституційно-правові засади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, соціальна роль, функції, принципи і завдання державної (публічної) служби. Значна увага приділена удосконаленню системи та структури органів виконавчої влади, значенню діяльності їхнього апарату для становлення державності в Україні. Наводиться характеристика посади, розглядаються категорії посад, проблемні питання щодо поняття

державних службовців, їхніх видів, правового статусу, аналізуються шляхи кадрового забезпечення державних органів, підвищення культури і етики державних службовців, їхньої кваліфікації, юридичної відповідальності. Також розроблено сучасну теорію державної служби, визначені та розглянуті основні напрямки її розвитку, підвищення ефективності, оцінки службової діяльності і контролю в цій сфері. Сформульовані концептуальні напрями реформування системи та змісту законодавства про державну службу і службу в місцевому самоврядуванні.

Цікаві пропозиції щодо вдосконалення кадрових процедур містить дисертація Візірова Б.Й. «Кар'єра державного службовця в Україні: теоретичні засади». Де здійснено аналіз теоретичних засад кар'єри державного службовця в Україні. Доведено, що на сучасному етапі функціонування української державної служби кар'єру державного службовця доцільно визнати суспільним, публічним явищем, у якому максимально має реалізуватися сутність особистості професіонала, його здібності та професійна діяльність, індивідуальні й професійні риси. Визначено, що основою кар'єри на державній службі мають стати принципи реалістичності, динамічності та ритмічності. Розкрито поліпарадигмальний характер кар'єрного розгортання державного службовця та запропоновано визнати за особистістю службовця-професіонала сучасний статус «активного розбудовника» своєї кар'єри.

Велике значення щодо розуміння принципів державної служби має дисертація Данильєвої І.Е. «Принципи організації та функціонування державної служби в Україні». Дослідження присвячено теоретичним і практичним проблемам визначення ролі й механізму реалізації принципів організації й функціонування державної служби в системі правового регулювання одноіменного інституту. Проаналізовано взаємозв'язок принципів організації й функціонування державної служби із загальноправовими принципами, принципами адміністративного права й державного управління. Визначено поняття принципів організації й функціонування державної служби, наведено їхню систему. На підставі аналізу чинного національного законодавства й зарубіжного досвіду надано

характеристику принципів організації й функціонування державної служби. Удосконалено нормативну модель системи принципів державної служби. Проаналізовано соціально-економічні й політичні передумови впровадження принципів державної служби в практичну діяльність. Визначено елементи механізму реалізації принципів державної служби.

Науковець Данилюк О.В. у дослідженні «Юридичні факти як підстави виникнення індивідуальних трудових правовідносин». Зокрема визначено структуру таких фактичних складів, як обрання на посаду, конкурсне заміщення та призначення на посаду. Проаналізовано особливості елементів даних фактичних складів.

Заслуговує на увагу дослідження Козловського В.О. «Морально-психологічний потенціал державних службовців (організаційно-управлінський аспект)». У дисертації аналізується морально-психологічний потенціал державних службовців, досліджується система чинників та механізми його формування у сучасних умовах. Розглядаються узагальнюючі підходи з проблематики дослідження, виявлено низку малодосліджених аспектів формування морально-психологічного потенціалу, запропонована модель співвідношення потенціалу управління та його морально-психологічного компонента. Особлива увага приділена організаційному аспекту створення умов реалізації морально-психологічного потенціалу державних службовців – кадровому моніторингу ефективності діяльності та її морально-психологічному забезпеченню.

Важливі теоретичні положення атестації у державній службі містить дисертація Кравець В.Р. «Атестація державних службовців в Україні». Її присвячено аналізу теоретично-правових засад атестації державних службовців в Україні. Визначається поняття, сутність, принципи атестації державних службовців як важливого інструменту удосконалення ефективності і дієвості державної служби, професіоналізму і компетентності державних службовців. Характеризуються поняття, механізм державних службовців, основні критерії оцінки діяльності державних службовців, методик їх проведення.

Дисертаційне дослідження Ляхович У.І. «Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового

статусу державного службовця» присвячене теоретичним і практичним питанням забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця. Досліджено правову природу інституту державної служби. З'ясовано сутність та співвідношення понять «державний службовець», «посадова особа», «службова особа». Дано загальну характеристику адміністративно-правового статусу державного службовця, досліджено категорію «правовий статус», встановлено її співвідношення з термінами «правове положення», «компетенція». З'ясовано передумови набуття особою адміністративно-правового статусу державного службовця, а також види прав та обов'язків як елементи його змісту. Визначено поняття та систему засобів забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця, які зводяться до загальних, юридичних та організаційних гарантій. Охарактеризовано механізм внутрішньоуправлінського та зовнішньоуправлінського впливу на державного службовця, спрямований на забезпечення реалізації ним свого адміністративно-правового статусу.

Заслуговує на увагу дисертаційна робота Пархоменко-Куцевіл О.І. «Механізм формування кадрового потенціалу державної служби в Україні». Дисертація присвячена розкриттю сутності кадрового потенціалу державної служби, кадрового потенціалу державного службовця та механізму формування, а також шляхам удосконалення цього механізму. У роботі з'ясовано систему категорій кадрового потенціалу державної служби, визначено поняття «механізм формування кадрового потенціалу державної служби», «механізм формування кадрового потенціалу державного службовця», етапи та шляхи удосконалення механізму формування кадрового потенціалу державної служби. Автором запропонована принципово нова парадигма формування кадрового потенціалу, що обґрунтовує необхідність застосування механізму формування зазначеного потенціалу.

Важливі проблеми адаптації до професійної діяльності на державній службі проаналізовано у дисертації Рашитової Н.К. на тему «Адаптація до професійної діяльності на державній службі: соціально-психологічний аспект». У роботі розглянуто

положення про сутність і зміст цього процесу, які виявляються у подоланні адаптаційних ускладнень і розвитку здібностей працівників для успішної професійної діяльності на державній службі. Запропоновано модель процесу адаптації, яка розкриває його функціональні складові, доведено перспективність її використання як інструменту вдосконалення процесу адаптації для забезпечення сприятливих умов щодо підготовки державних службовців. Рекомендовано підходи стосовно здійснення консультаційної роботи з питань ефективності процесу адаптації; розроблено етапи впровадження системи психолого-управлінського консультування як засобу підвищення ефективності процесу управління на державній службі.

Заслуговує на увагу дисертаційне дослідження Романюк Л.В. «Адміністративно-правові засади формування кадрів органів виконавчої влади», де аналізується конкурс за радянського періоду та його трансформація до останнього десятиліття. Науковець зазначає, що конкурсний порядок заміщення посад на державній службі дозволяє знизити рівень корупції серед державних службовців, звести до мінімуму протекціонізм при вирішенні кадрових питань. Так, Романюк Л.В. зазначає, що недоліком конкурсної процедури в Україні є доволі широкий перелік посад державних службовців, які можуть прийматися на державну службу поза конкурсом. Автор пропонує свої рекомендації щодо удосконалення законодавства у цій сфері, а саме передбачити можливість заміщення посад на державній службі в органах виконавчої влади виключно за результатами конкурсу. Для чіткого встановлення процедури проведення конкурсу визнається необхідність перегляду законодавства України про державну службу та визначення переліку посад, які заміщуються за конкурсом, а також відокремлення політичних посад в органах виконавчої влади. Також вона наголошує на необхідності відокремлення посад політичних діячів від посад державних службовців в органах виконавчої влади допоможе більш чітко визначити перелік осіб, які зможуть вступати на державну службу тільки після проходження конкурсу, а це в свою чергу є гарантом того, що державний апарат буде укомплектовуватися високопрофесійними, компетентними працівниками.

Значний внесок в розгляд конкурсу у державній службі вніс Продаєвич О.С. у своєму дисертаційному дослідженні «Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект». Взагалі, зазначений науковець розглядає конкурс у змісті проходження державної служби. Конкурс він відносить до службових процедур та організаційного аспекту прийняття на службу. Визначає конкурсне провадження – як систему державно-службових відносин, що виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з підготовкою, проведенням конкурсу, прийняттям рішення та його виконанням та регламентуються переважно нормами адміністративного права.

Також конкурс у державній службі розглядав дослідник Терницький С.М. у дисертації «Правове регулювання конкурсного заміщення державних службовців». Працю присвячено теоретичним та практичним проблемам, що виникають під час конкурсного заміщення державних службовців, розкриттю поняття і юридичної природи конкурсу, аналізу принципів проведення конкурсу на державній службі, характеристиці історії конкурсного заміщення посад державних службовців та зарубіжного досвіду конкурсного заміщення посад державних службовців. Обґрунтовано, що за сучасних умов конкурсний відбір, як умова виникнення трудових правовідносин з державними службовцями, є важливим і вирішальним чинником забезпечення органів державної служби контингентом дійсно професійних і здібних фахівців. Завданнями конкурсного заміщення посади державного службовця є гарантування конституційного права громадян України на рівний доступ до державної служби, забезпечення права державних службовців на кар'єрний ріст на конкурсній основі, формування високопрофесійного кадрового апарату державних органів; попередження корупції та профілактика конфліктів інтересів.

Одним з перших досліджень, котрі розглядали політико-правовий аспект вітчизняної служби є робота Цветкова В.В. «Державне управління: Основні фактори ефективності (політико-правовий аспект)». Автор наголошував на необхідності більш широкого впровадження конкурсного заміщення в державній службі, тому що відкритий та прозорий доступ до служби дає

можливість більш ефективно реалізувати державне управління в цілому.

Першим науковцем, який виділив принципи конкурсу при прийнятті на державну службу став Дубенко С.Д. у навчально-методичному посібнику «Державна служба і державні службовці в Україні». Автор також розглядає конкурс, але тільки у формальному змісті з огляду на нормативно-правові акти, що регулюють конкурс.

Заслуговує на увагу посібник Малиновського В.Я. «Державна служба: теорія і практика», у якому розглядаються основні елементи державної служби України та приводяться нормативні документи на яких вона базується. Приділено увагу і конкурсному заміщенню посад, також окреслюються його стадії.

Більш фундаментальне теоретичне дослідження державної служби Україні відображено у книзі Оболенського О.Ю. «Державна служба». Конкурс автор виділяє у розділ «Формування та реалізація державно-службових відносин» та деталізує положення Кабінету Міністрів. Виділяються умови проведення конкурсу та його порядок.

Значний вклад у розуміння конкурсу внесла робота колективу науковців за загальною редакцією Авер'янова В.Б. «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики». Де конкурс вважається складовою інституту державної служби України, та відноситься до «позитивних» адміністративних проваджень, також детально розглядається процедура та етапи конкурсу. Наступне дослідження у сфері державного управління це «Виконавча влада та адміністративне право» за загальною редакцією Авер'янова В.Б., де науковцем Філіпповським В.М. проводиться дослідження основних недоліків конкурсного провадження в Україні та за кордоном.

Вітчизняні вчені Лазор О.Д., Лазор О.Я. у своєму навчальному посібнику «Державна служба в Україні» описують конкурсне заміщення вакантних посад лише з огляду на нормативні положення. Однак, суттєвим вважають, що при рівних професійно-кваліфікаційних вимогах та умовах перевага повинна надаватися особам, які: мають науковий ступень за профілем майбутньої роботи; отримали нову вищу освіту за фахом, зокрема в одній з країн з розвиненою економікою, або

мають фаховий стаж роботи за кордоном; працювали (працюють) на керівних посадах в державних або казенних підприємствах; володіють однією або декількома іноземними мовами.

Значний вклад у розуміння державної служби в цілому вніс навчальний посібник Чернонога Є.С. «Державна служба: історія, теорія і практика». Автор приділив увагу історії розвитку державної служби України, її основним положенням, визначенням та практичному впровадженню нормативно-правових документів.

Значну увагу конкурсному заміщенню приділяє Плахотнюк Н.Г. у своїй публікації «Процедури прийняття на посади державної служби в Україні: теоретико-правовий аспект». У зазначеній праці автор виділяє специфічні ознаки конкурсу, що дозволило дати авторське визначення конкурсним процедурам. Науковець зазначає, що процедура конкурсу повинна визначатися тільки як процедура прийняття на державну службу, та на необхідності правової регламентації процедури конкурсу на рівні закону. Також необхідно відмітити статтю цієї ж авторки «Кадрові процедури як обов'язковий елемент управління державною службою». Зазначена стаття містить обґрунтоване поділення кадрових процедур на види, та виділено їх недоліки.

Автор дослідження у деяких роботах розглядає конкурсне заміщення. Наприклад, розглядає принципи, на яких базується конкурс у науковій статті Єфремова О.П. «Принципи здійснення конкурсу в державній службі в Україні». Зазначений автор, підсумовуючи досвід Радянського Союзу у впровадженні в державну службу конкурсу, видала наукову публікацію «Становлення і розвиток правового регулювання конкурсу у державній службі України». Також у науковій статті Єфремової О.П. на тему «Удосконалення процедури конкурсу в державній службі України на його окремих стадіях» зазначається необхідність суттєвого реформування конкурсних процедур при вступі на державну службу. Аналіз нормативних джерел на яких базується інститут конкурсу описується у науковій статті зазначеного автора «Сучасний стан правового регулювання конкурсу в державній службі України». Також автор підкреслює необхідність реформування конкурсних процедур у статті «Методики конкурсного заміщення посад в державній службі».

Отже, розглянувши сучасний стан дослідження проблем інституту конкурсу в державній службі України, можна умовно поділити вище згадану історіографію на наступні розділи: 1) дореволюційна історіографія; 2) радянська; 3) зарубіжна; 4) сучасна українська історіографія. Отже, аналіз наукових праць свідчить про те, що на всіх етапах розвитку історіографії з проблеми конкурсного заміщення вакантних посад проводилися наукові дослідження. Але майже усі роботи мають фрагментарний характер, та дають уявлення лише про окремі аспекти конкурсу в державній службі. Завдяки аналізу дисертаційних досліджень та інших наукових праць, публікацій, підручників, можна відтворити передумови та обставини виникнення конкурсу в державній службі в Україні та у зарубіжних країнах, а також простежити його процес становлення, розкрити особливості принципів, змісту та структури конкурсу як окремої важливої складової вступу на українську державну службу.

1.2. Характеристика нормативно-правових актів, що регулюють інститут конкурсу державної служби України

Одним з ключових та головних завдань, що впливають на розвиток державного управління та визначають результати впроваджених Урядом України реформ в умовах становлення політичних, соціальних та економічних відносин є ефективне кадрове забезпечення державної служби. Однак, кадрове забезпечення не може бути ефективним без впровадження оновленого складу органів виконавчої влади. Основою влади є державні службовці, бо втілити її в життя можливо лише за умови компетентної праці, що спрямована на суспільство. Як вважають науковці, роль виконавчої влади тепер полягає не в управлінні суспільним розвитком, а у створенні умов для саморозвитку суспільства. Отже, оновлення виконавчої влади неможливо реалізувати, якщо на державну службу вступатимуть некваліфіковані кадри. Та цього недоліку можна запобігти, удосконаливши законодавство про державну службу, а саме конкурсне заміщення вакантних посад.

Джерельну базу дослідження конкурсу становлять: нормативні акти, що регулювали конкурс за СРСР, міжнародні договори, Конституція України, Закони України, нормативно-правові акти Президента України та нормативно-правові акти державних органів, нормативні акти зарубіжних країн; матеріали інформаційних та статистичних видань та матеріали науково-практичних конференцій. Також, заслуговує на увагу нормативні акти України, що збереглися у Центральному державному архіві вищих органів влади і управління України та Центральному державному історичному архіві України у м. Львові, а саме Тимчасовий основний Закон «Про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії» та «Про державну адміністрацію» («Про адміністрацію Західно-Української Народної Республіки»). Завдяки вище згаданим документам можна більш глибоко дослідити державний устрій та державну службу того часу.

Заслуговує на увагу Вісник державних законів і розпорядків Західної області Української Народної Республіки за 1919 р. У ньому зазначалися вимоги до державних службовців, обмеження при вступі на державну службу, порядок стажування, порядок складання іспитів кандидата на посаду. Усі зазначені положення вказували на існування передумов зародження конкурсу на території ЗУНР (1918–1921 р.).

За радянського періоду конкурс в органах державної влади регулювався такими нормативними актами, як Кваліфікаційний довідник посад службовців: затверджений Постановою Державного комітету Ради Міністрів СРСР з питань праці та заробітної платні від 14.01.1969 р. № 15, Постанова Ради Міністрів СРСР від 15 серпня 1956 р. № 1133 «Про проведення конкурсів і атестацій наукових співробітників науково-дослідних інститутів і лабораторій», інструкція, затверджена Президією Академії наук СРСР від 14 грудня 1962 р. № 982 «Про порядок заміщення посад наукових працівників науково-дослідних установ» та Положенням Міністерства культури СРСР від 8 лютого 1960 р. 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 рентгеновських одиниць, положення про рентгеновське відділення і кабінет, положення про завідування рентгеновським відділенням (кабінетом), про лікаря рентгенолога відділення (кабінету) лікувально-профілактичної установи, положення про рентгенолаборанта рентгеновського відділення (кабінету), положення про санітарку рентгеновського відділення (кабінету)». Проведення конкурсу нормативно передбачалося у сфері телерадіомовлення. Наприклад, Постанова Ради міністрів СРСР від 5 березня 1971 р. № 151 «Питання Державного комітету СРСР по телебаченню і радіомовленню». У сфері культури теж застосовувався конкурс, що регулювався Наказом Мінкультури СРСР від 25 квітня 1991 р. № 139 «Про введення в дію Положення про порядок укладання контрактів з директорами і художніми керівниками союзних установ, організацій культури». Застосування конкурсу на промислових підприємствах закріплювалося у Законі СРСР «Про державне підприємство (об'єднання)» від 30 червня 1987 р. та Постановою ЦК КПРС, Ради міністрів СРСР, ВЦСПС від 8 лютого 1988 р. № 174 «Про порядок виборів ради трудових колективів та проведення виборів керівників підприємств та установ». Положенням від 10 жовтня 1989 року № 305 «Про вдосконалення оплати праці керівників апарату органів державного управління». Завдяки зазначеним нормативним актам з'явилася необхідність прийняття на посади в органи державної влади за конкурсом, за для забезпечення органів державної влади більш кваліфікованими кадрами.

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, і неможливі глобальні системні перетворення, оскільки змінюються лише окремі положення.

Право кожної людини на рівний доступ до державної служби в своїй країні було проголошено у пункті 2 статті 21 Загальної декларації прав людини, яка була прийнята та

//////////////////// 1.2. Характеристика нормативно-правових актів,
що регулюють інститут конкурсу державної служби України

проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральною Асамблеєю ООН від 10 грудня 1948 р. Це положення має своє продовження у Конституції України 1996 р. 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. Але говориться про це опосередковано, оскільки гарантіями можна вважати: вільний і всебічний розвиток особистості (ст. 23); рівність конституційних прав і свобод та рівність перед законом, рівність прав жінки і чоловіка (ст. 24); право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34); право на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35); право на свободу об'єднань у політичні партії та громадянські організації (ст. 36); право на звернення (ст. 40); право на працю та вільне її обрання (ст. 43); право на освіту (ст. 53).

Конституційні положення про право громадян брати участь в управлінні державними справами відповідають Міжнародному пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. (Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73). 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.

Першим Законом України, який відобразив положення про конкурс в державній службі став Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-XII (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, більш ніж 400 актів Кабінету Міністрів України та Голодержслужби, всього понад 650 нормативно-правових актів. Закон став базою та основою державної служби України, де в статті 15 закріплений конкурсний порядок вступу на державну службу. Закон України «Про державну службу» вказував 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. На нашу думку, Закон не окреслював конкурсне заміщення вакантних посад у державній службі у повному обсязі, були відсутні 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. В Законі України «Про державну службу» прямо не вказувалося про гарантії для громадян України права на зайняття державною службою. Взагалі, науковці, зокрема професор Битяк Ю.П., наполягали на прийнятті узагальнюючого Закону «Про державну службу в Україні», на базі якого прийняти окремі закони щодо різних видів державної служби. Академік зазначав, що «... на такій основі логічним буде розвиток законодавства у сфері державної служби щодо проблем підготовки кадрів державних службовців, їх навчання, кадрового резерву, конкурсного відбору, перекваліфікації і підвищення кваліфікації, просування по службі, атестації державних службовців. Такій підхід, як здається, дозволить створити, з одного боку, якісні правові засади державної служби, а з іншого – умови для недопущення руйнації системи державної служби, гарантії її розвитку та утвердження відповідно до конституційних вимог. Постійне доопрацювання, внесення змін та доповнень до чинного Закону України «Про державну службу» не може вирішити всіх проблем, оскільки він був прийнятий на початку становлення України як незалежної, самостійної держави».

Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI (далі – Закон) став важливим етапом у регулюванні

правовідносин у державній службі. Закон вирішує багато спірних питань, на яких наголошували науковці, має визначення, що були відсутні у попередньому. Закон закріплює такі визначення – «державна служба», «державний службовець», «доручення», «керівник державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті», «посада державної служби», «посадові обов'язки», «профіль професійної компетентності посади державної служби», «рівень професійної компетентності особи», «робочий час державного службовця», «служба персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їхнього апарату», «службова дисципліна державного службовця», «службові обов'язки», «суб'єкт призначення», «функції з обслуговування». Однак, у новому Законі відсуне визначення поняття «конкурс».

Новизною Закону стала класифікація посад державної служби – посади державної служби залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків поділяються на 5 груп. А групи посад державної служби поділяються на підгрупи. Виділяють у державній службі службу персоналу державного органу, що має право на обробку персональних даних фізичних осіб відповідно до законодавства з питань захисту персональних даних для виконання покладених на цю службу повноважень. Визначено правовий статус державного службовця. Розділ IV регулює вступ на державну службу та проходження державної служби. Стаття 16 Закону закріплює вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби.

Статтею 17 частиною 2 Закону зазначається, що вступ на державну службу на посаду державної служби груп II, III, IV і V – за результатами конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби в порядку, визначеному цим Законом, якщо інше не передбачено законом. Законодавець присвятив цілу главу під назвою «Конкурс на зайняття вакантних посад державної служби», яка містить 5 статей. У названій главі розглядаються важливі питання стосовно: конкурсної комісії та порядок проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби, оприлюднення інформації про вакантні посади державної служби та оголошення про проведення конкурсу,

документи для участі у конкурсі, результати конкурсу, повторний конкурс на зайняття вакантних посад державної служби.

Варто зазначити, що у Законі присутній новий погляд на принципи державної служби. Так, стаття 3 Закону закріплює такі принципи державної служби: 1) верховенство права; 2) патріотизм та служіння Українському народу; 3) законність; 4) рівний доступ до державної служби; 5) професіоналізм; 6) добросовісність; 7) політична неупередженість; 8) прозорість діяльності; 9) персональна відповідальність державного службовця. Ця стаття кардинально відрізняється від основних засад попереднього Закону України «Про державну службу», що декларував інші положення. Новизною державної служби є проголошення принципів: верховенства права; патріотизму та служіння Українському народу; рівного доступу до державної служби; політичної неупередженості; прозорості діяльності. Заслуговує на увагу на задекларований принцип відповідальності державних службовців. Сутність цього принципу полягає у тому, щоб зобов'язати службовців нести відповідальність за рішення, що приймаються, та за їх виконання. А самі рішення повинні бути компетентними, законними та відповідати нормативній базі України. Також, варто відмітити принцип політичної неупередженості. Цим принципом можливо забезпечити політичну нейтральність державних службовців, виключити політизацію державного апарату. Тому що, безконтрольне втягування у політичну боротьбу адміністративного ресурсу призводить до знецінення професійності державної служби. До цієї точки зору схиляється науковець Мельниченко В.І. та пропонує проводити заходи, що спрямовані на централізацію та закритість державної служби в Україні. Його підтримує професор Старілов Ю.М. і зазначає, що державна служба повинна бути неупередженою та «забезпечувати стабільне управління; вона може відігравати визначену роль у стабілізації соціально-політичного життя, розв'язанні політичних конфліктів, урівноваженні дій різних політичних сил».

Для повноцінного функціонування державної служби та для прозорого використання конкурсу важливий Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI «Про засади запобігання та протидії корупції». Закон визначає основні засади запобігання та протидії

//////////////////// 1.2. Характеристика нормативно-правових актів,
що регулюють інститут конкурсу державної служби України

корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої шкоди внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів фізичних осіб, інтересів держави. Для питання конкурсного заміщення вакантних посад Закон важливий закріпленням спеціальної перевірки при проходженні конкурсу.

Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. тісно пов'язаний порядком конкурсу, тому що однією з умов конкурсного заміщення є громадянство України. А зазначений закон визначає правовий зміст громадянства України, підстави і порядок його набуття та припинення, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових та службових осіб.

Закони, що регулюють окремі види державної служби, визначають вік з якого особа може вступити на державну службу, а саме Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р., Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р., Закон України «Про службу безпеки» від 25 березня 1992 р. На нашу думку, це положення є раціональним, тому що державна служба це перш за все емоційне та психологічне навантаження, яке не завжди може витримати неповнолітня особа.

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». 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 Указ Президента України від 14.04.2000 р. № 599/2000 «Про Стратегію реформування системи

державної служби в Україні». Затверджена цим указом Стратегія передбачає головні 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.

Указом Президента України № 1211/2002 від 24 грудня 2002 р., схвалено «Заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби на 2003 рік» зокрема, передбачається удосконалення складових системи професійного навчання, підвищення вимог до освітнього рівня державних службовців та пов'язане з цими процесами поглиблене вивчення ділових, професійних і моральних якостей осіб, які на конкурсних умовах залучаються до роботи в органах державної влади.

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». 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. 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.

Указом Президента від 09.12.2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» розпочалося реформування системи влади та державної служби взагалі. Першим результатом реформ стало зменшення кількості членів Кабінету Міністрів та укрупнення Міністерств. Однак, конкурсне заміщення посад виключається з процедур прийняття чиновників на державну службу, нормативно закріплене лише призначення на посаду Президентом України. Ця ситуація нівелює прозорість при вступі на державну службу. У попередньому, що втратив чинність на підставі вищезазначеного Указу, Указі Президента від 15 грудня 1999 р. № 1573 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» процедура призначення на посади керівників також була виключена з процедур прийняття на державну службу.

Необхідно звернути увагу на Указ Президента від 25.01.2012 р. № 33/2012 «Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави місцевого самоврядування». Указ Президента деталізує ст. 11 Закону України від 07.04.2011 р. № 3206-VI «Про засади запобігання та протидії корупції» і затверджує порядок проведення спеціальної перевірки відомостей кандидата на посаду.

Варто констатувати, що вище зазначені Укази Президента України 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). В п. 2

ця постанова закріплює право рівного доступу громадян України до державної служби на підставі конкурсного заміщення вакантних посад та характеризується більш детальною регламентацією процедури проведення конкурсу. 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, що 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 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, виникають питання щодо строків порядку винесення та оформлення рішень за результатами конкурсу.

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», що втратила чинність.

В ч. 1 ст. 9 Конституції України зазначається, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Так, Верховною Радою України було затверджено Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Але для реалізації вказаної програми необхідно виконати ряд завдань. Планом роботи з адаптації законодавства України передбачено удосконалення законодавства у сфері енергетики, оподаткування, торгівлі та послуг, охороні праці, якості та безпеки продукції, захисту прав споживачів, підприємницької діяльності, регіональної політики та регіонального співробітництва. Існує програма для оцінки сфери державного управління країн-кандидатів на вступ до ЄС за розробленим комплексом базових показників SIGMA. У рамках цієї програми оцінюються різні

сфери діяльності системи державного управління країн-кандидатів. Оцінивши кожну окрему країну за допомогою програми, виробляється перелік рекомендацій, щодо відповідності системи державного управління до єдиних стандартів ЄС та визначаються чіткі напрямки для подальшого розвитку. В Україні виділено шість сфер, які оцінюються за базовими показниками програми SIGMA – це планування та координація державної політики; адміністративне законодавство та державна служба; внутрішній фінансовий контроль; зовнішній аудит; сфера державних закупівель; управління видатками державного бюджету. Ці сфери оцінюються і перевіряються за допомогою таких дозволених в нашій країні інструментів інституційного будівництва як Twining та TAIEХ. Організація та діяльність державної служби оцінюється за такими показниками «... правовий статус державних службовців, відповідальність та підзвітність, неупередженість та об'єктивність державних службовців, ефективність системи управління державною службою та управління людськими ресурсами, професійність і стабільність державної служби, спроможність державної служби у сфері європейської інтеграції».

Постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 1995 р. № 423 «Про деякі питання застосування статей 4, 15 і 27 Закону України «Про державну службу» визначено багато спірних питань, у тому числі і конкурсного порядку заміщення вакантних посад.

Затверджене Постановою Кабінету Міністрів від 01.12.1994 р. № 804 «Положення про проведення стажування у державних органах» зазначає, що при проведенні конкурсу на вакантну посаду надається перевага державним службовцям, які пройшли стажування, перед особами, які беруть участь у даному конкурсі, але не проходили стажування. Це положення, на нашу думку, не досить конституційне.

Постанова Кабінету Міністрів України затверджує Положення від 28 лютого 2001 р. № 199 «Про формування кадрового резерву для державної служби» містить положення про те, що кадровий резерв формується, у тому числі і з осіб, рекомендованих конкурсними комісіями для зарахування до

кадрового резерву. Зазначена Постанова містить багато спірних питань щодо конкурсного заміщення.

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). Цей нормативно-правовий акт майже повністю дублює попередній Наказ Голодержслужби України від 10.05.2002 р. № 30/84 «Про затвердження Загального порядку проведення іспиту на заміщення вакантних посад державних службовців». 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.

Заслуговує на увагу Наказ Голодержслужби України від 04.08.2010 р. № 214 «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця». Як зазначається у пункті 1.1. ці загальні правила є узагальненням стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способів врегулювання конфлікту інтересів. Наказ містить такі положення, як загальні обов'язки державного службовця, врегулювання конфлікту інтересів та запобігання проявам корупції. Завдяки зазначеному Наказу вітчизняне законодавство робить значний крок уперед та наближається до законодавства країн ЄС. Тому що у законодавствах більшості зарубіжних країн службовці керуються у своїй діяльності подібними документами.

Наказ Нацдержслужби України від 13 вересня 2011 р. № 11 яким затверджено «Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців» використовується та служить основою при конкурсному доборі. Довідник має сприяти правильному вирішенню питань перерозподілу праці поміж державними службовцями, забезпечувати єдність при

визначенні їх посадових обов'язків, повноважень та кваліфікаційних вимог, що до них ставляться.

Державні органи можуть приймати нормативні акти, що 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 судді.

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

З метою вдосконалення функціонування інституту державної служби було видано Розпорядження Кабінету Міністрів від 27 червня 2012 р. № 411-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року», котрий має за мету покращення якості державних послуг шляхом удосконалення системи та структури органів виконавчої влади та підвищення професійної спроможності державних службовців. Також наголошується на необхідності реформування конкурсного заміщення вакантних посад.

Велика кількість інформаційних та статистичних матеріалів з питань державної служби містяться на офіційному веб-сайті Нацдержслужби України. Завдяки відкритому доступу усіх бажаючих – можна ознайомитися зі статистичними даними у державних органах України за останні роки, дослідити публікації видань та нормативно-правові документи державної служби, звернутися за консультацією до служби он-лайн.

У різний час на науково-практичних конференціях автор монографії виступала з докладами про необхідність реформування процедури та нормативно-правової бази на наступні теми: «Реформування та адаптація правового регулювання конкурсу в державній службі України до законодавства Європейського Союзу»; «Правове регулювання конкурсу в державній службі України»; «Деякі питання правового регулювання порядку

проведення конкурсу на заміщення вакантних посад в державній службі України»; «Реформування процедури конкурсу на заміщення вакантних посад в державній службі України».

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 що теоретичне дослідження нормативно-правової бази державної служби дозволить у практичній діяльності більш ефективно втілювати в життя норми законодавства.

Висновки до першого розділу

1. Конкурсне заміщення вакантних посад дозволяє забезпечити прозорість та відкритість вступу на державну службу. Однак, варто зазначити, що законодавцем і досі не дано визначення «конкурсного заміщення вакантних посад на державній службі». Майже усі науковці розглядають конкурс лише як незначну складову вступу на державну службу.

2. Взагалі конкурс автори досліджують у наступних аспектах: загальна характеристика конкурсу у змісті державної служби України та зарубіжних країн; висвітлення нормативно-правової бази конкурсного заміщення, її прогалин; визначення

принципів та характеристика окремих стадій конкурсного провадження; аналіз конкурсного іспиту.

3. Радянський період історіографії конкурсу характеризується розділенням поглядів дослідників конкурсного вступу на службу на два табори. Але більшість поділяли тезу поєднання конкурсу та виборів, не звертаючи уваги на відмінності між цими способами заміщення посад. Але незважаючи на цей факт, дослідження науковців дає змогу вивчати особливості конкурсу в державній службі того періоду.

4. Більш широкий спектр можливостей для вивчення конкурсу надає історіографія зарубіжних країн починаючи з ХІХ ст. Так, існує багато досліджень, публікацій, посібників у яких розкривається суть конкурсного заміщення вакантних посад на державній службі у таких країнах, як Японія, США, Великобританія, Франція, Італія та інші країни Європейського союзу.

5. Джерельну базу дослідження конкурсу становлять: нормативні акти, що регулювали конкурс за СРСР, міжнародні договори, Конституція України, Закони України, нормативно-правові акти Президента України та нормативно-правові акти державних органів; нормативні акти зарубіжних країн; матеріали інформаційних та статистичних видань та матеріали науково-практичних конференцій.

6. Більшість нормативно-правових актів джерельної бази з проблеми конкурсного заміщення вакантних посад потребують вдосконалення. Тому, що історичні події кінця ХХ століття сприяли трансформації України від складової радянського союзу до незалежної держави. Такий перехід призвів до змін у політичній, економічній, соціальній сферах, а також у сфері державного управління. Це спричинило створення нового для України інституту державної служби. На сьогоднішній день державна служба України переходить на новий рівень чим наближається до державної служби європейських країн. Важливе значення у правовій системі України є адаптація та вдосконалення законодавства про державну службу до законодавства Європейського Союзу. Наприклад, Леліков Г.І. виділяє такі напрямки розвитку державної служби сучасних демократичних країн «... звертають на себе увагу такі тенденції

розвитку державної служби зарубіжних країн, як орієнтація на клієнта, інтереси якого стають головною турботою державних службовців; пріоритет підбору кадрів на державну службу таких людських якостей, як ініціативність, творчість, новаторство, здібність до виправданого ризику, інтуїція та інші, звичайно властиві підприємцям, менеджерам; постійне застосування інновацій; безперервне підвищення кваліфікації, орієнтація на результат, а не на процес; підвищення ролі моральності в регулюванні діяльності і поведінки службовців; введення принципу просування по службі з урахуванням досягнень працівника, його уміння працювати».



РОЗДІЛ 2

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ КОНКУРСУ НА РІЗНИХ ЕТАПАХ ІСТОРІЇ УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

- 2.1. Виникнення та юридична природа конкурсу в державній службі**
- 2.2. Розвиток інституту конкурсу за радянського періоду**
- 2.3. Еволюція конкурсу в державній службі у зарубіжних країнах (XIX-XXI ст.)**

Висновки до другого розділу



2.1. Виникнення та юридична природа конкурсу в державній службі

Конкурсне заміщення посад має свій шлях історичного розвитку у змісті державної служби. Також у конкурсу є своя юридична природа, яку більш детально розглянемо у подальшому.

Отже, передумови зародження конкурсу з'явилися на початку XVIII століття, коли цар Петро I зобов'язав навчати служити державі молоде покоління дворян, яких збирали з усіх міст Росії. Тим самим цар відбирав кадровий потенціал службовців.

Важливим кроком у появі передумов виникнення конкурсу в державній службі стала необхідність наявності освіти у кандидата. Першим нормативним актом, що регулював необхідність професійних знань став «Табель про ранги» від 1722 р. що затвердив Петро I. Освіта стала необхідною як при прийнятті так і при просуванні по службі. Старилов Ю.М. виділяє також і інші нормативні акти, що врегульовували прийняття на державну службу того часу: Генеральний Регламент Петра I від 28 лютого 1720 р. та Рескрипт Олександра I від 6 серпня 1809 р. Зазначені акти стали основою регламентації державної служби того періоду.

Першочерговим етапом становлення та зародження 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 на службу необхідно 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, де для виконання обов'язків були потрібні спеціальні знання. Отже, у XVIII столітті 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.

Варто зазначити, що еволюція формування передумов виникнення конкурсу проходила доволі повільно. Особливістю зародження конкурсу стала необхідність прийняття на державну службу не випадкових, а спеціально підготовлених людей. Можна зробити висновок, що поява передумов виникнення конкурсу дозволило у подальшому перейти до цього способу заміщення посад на державній службі.

Вступ на державну службу у ХІХ – початку ХХ століття характеризувався нестабільною політичною ситуацією у країні та значними історичними подіями. Наприклад, коли Центральна Рада (квітень 1917 – квітень 1918 років) консолідувала своєму керуванні основні політичні та державотворчі функції України. За цей короткий час правління вона мала успіхи в окремих сферах діяльності суспільства. Однак, УНР було ігнорувало такі основи національної державності, як боєздатна армія та апарат державного управління.

Відсутнє конкурсне заміщення і за Гетьмана Скоропадського П., який зосередився на побудові професійної державної служби. Передусім, був прийнятий Закон «Про тимчасовий державний устрій», який запровадив інститут державної служби в Україні, його доповнювали інші системні закони. Так, заслуговує на увагу Закон «Про порядок призначення на урядову службу» від 24 липня 1918 р., яким закладено механізм призначення на посади державних урядовців, що певною мірою нагадує нинішній: порядок призначення урядовця залежав від класу посади, причому кандидатури для призначення гетьманом на вищі посади державних службовців (заступники міністрів, директори департаментів) попередньо узгоджувалися з Радою Міністрів. Добір персоналій на посади в апараті управління здійснювався за принципом, насамперед, професійності, а не національного чи політичного забарвлення.

Отже, про конкурсне заміщення посад у державній службі за часів Скоропадського П. навіть мови не велося, це пояснюється великими труднощами, що залишилися у спадок від

соціалістичної Центральної Ради, що так і не спромоглася створити дієздатний державний механізм. Гетьман намагався за короткий час запровадити інститут державної служби як фундаментальну засаду національної державності, тому довготривалі процедури конкурсу на той період просто не мали сенсу.

9 листопада 1918 р. на території Східної Галичини з'явилася Західно-Українська Народна Республіка, та був сформований вищий законодавчий орган – Українська Національна Рада на чолі з Президентом Петрушевичем Є., яка проіснувала до 1921 р., та вже 13 листопада був прийнятий Тимчасовий основний Закон «Про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії», що закріплював основні підвалини нової держави. Заслуговує на увагу розпорядження Державного Секретаріату «Про державну адміністрацію» («Про адміністрацію Західно-Української Народної Республіки»), який наголошував на те, що всі державні службовці колишньої Австро-Угорської держави, які складають письмову обіцянку чесно служити Західно-Українській Народній Республіці, залишаються на своїх місцях. Усі органи виконавчої влади на місцях підлягають Державному Секретаріатові і відповідним галузевим секретарствам.

У березні 1919 р. Державне секретарство внутрішніх справ видало «Розпорядження для урядників в державній адміністраційній службі». В ньому вказувалось, що до служби в державних органах можуть бути допущені тільки громадяни Української Народної Республіки, «бездоганного поведіння, що володіють українською мовою в слові і письмі і не переступили сорокового року життя». Правда, ця остання вимога не стосувалася тих службовців, які вже працювали. Не могли бути службовцями державного апарату особи, засуджені за кримінальні злочини проступки проти публічного порядку, моралі чи користолюбство; особи недієздатні; неоплатні боржники, проти яких порушена судова справа; «особи, що своєю поведінкою викликають публічне згіршення». Поміж начальником і підлеглим на державній службі не могло бути «споріднення, ані посвоячення по лінії прямій, а по лінії бічній до другого степеня». Всі прийняті на державну службу особи

повинні після однорічного стажування скласти перед відповідною комісією спеціальний іспит – письмовий і усний: щодо знання законодавства, вміння ним користуватися, вміння складати відповідні документи, знання своїх повноважень і обов'язків. Кандидат, який двічі не здав таких іспитів, «має бути зі служби звільнений». Навіть канцелярські працівники повинні були задовольняти певним вимогам: «знати признані в державі мови; поправно читати і писати; знати канцелярську маніпуляцію». Таким чином, порядок вступу на державну службу за ЗУНР актуальний і на теперішній час. Вступу характерні вимоги, обмеження, спеціальна комісія, спеціальний екзамен. Процес вступу на державну службу можна назвати зародженням конкурсу на території Західної України, це пояснюється впливом на національне законодавство віянь європейських держав, а саме Австрії.

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 теоретично був заснований на вільному волевиявленні шляхом змагання заміщення посади між декількома кандидатами. Але вибори, як спосіб заміщення вакантних посад на той час вважалися найбільш демократичними.

На теперішній час конкурсний порядок заміщення вакантних посад в Україні закріплено у главі 2 Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI. Питома вага державних службовців, посади яких заміщуються на таких засадах, становить понад 95%. Однак, як зазначає офіційний веб-сайт Нацдержслужби України у 2010 році кількість службовців прийнятих на посади в державні органи становила лише 62,7 %.

Взагалі, соціально-правова природа державної служби полягає у побудові нової правової та демократичної держави, через реалізацію державними службовцями соціальної функції, та у детальній правовій регламентації питань цього інституту. Державна служба є самостійним інститутом.

Під терміном «інститут» розуміється сукупність правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, які утворюють самостійну відокремлену групу, проникненні

внутрішньою єдністю і охоплюють всі основні моменти врегулювання відповідної галузі. У теорії держави і права існують різні погляди на поняття «інститут права». Його розуміють як групу юридичних норм однієї галузі права, об'єднаних відповідними загальними ознаками виду однорідних суспільних відносин, що ними регулюються (найбільш поширене); як об'єктивно відокремлену в середині однієї або декількох галузей права сукупність взаємопов'язаних юридичних норм, об'єднаних спільністю регулювання конкретного виду суспільних відносин; як систему взаємопов'язаних норм, що регулюють, відносно самостійну сукупність суспільних відносин або які-небудь компоненти, властивості. Однак, на нашу думку державну службу можна віднести до самостійної галузі права. Тому що галузь права – це складовий елемент системи права, відокремлена сукупність норм права, які регулюють певні якісно однорідні суспільні відносини. Щодо визначення поняття галузі права, то в юридичній літературі у принципі виробився єдиний підхід, згідно з яким визначаються такі її ознаки: основа відокремлення галузі права – якісно однорідні суспільні відносини; об'єктивність відокремлення груп суспільних відносин; певна структура. Отже, можна зробити висновок про те, що державна служба регулює однорідні суспільні відносини у сфері державного управління, має відокремлені групи суспільних відносин, до яких входять, вчені виділяють на такі складові: принципи державної служби; статус посади в державному апараті; статус посадової особи в державній службі; правовий статус державного службовця; державно-службові відносини (прийом, проходження, переміщення та просування по державній службі, мотивація, атестація, критерії і порядок проведення оцінки професійної діяльності службовців (поточної оцінки та у формі атестації), присвоєння рангів (спеціальних звань), стимулювання (заохочення) та відповідальності службовців, припинення державно-службових відносин; етика державного службовця; державної дисципліни; умови державної служби (грошове утримання, відпустка, пенсійне забезпечення); підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців; управління державною службою. Також можна виділити структуру державної служби.

На думку науковця Продаєвича О.С. на підставі аналізу чинного законодавства та науково-теоретичних напрацювань у своєму дослідженні зробив висновок, що структура проходження державної служби – це система взаємопов'язаних, взаємообумовлених і взаємодоповнюючих елементів, які можна поділити на: а) встановлення державної посади; б) прийняття на службу (конкурс, призначення, зарахування, вибори); в) прийняття присяги; г) правообмеження; д) випробувальний строк; є) стажування; ж) перепідготовка та підвищення кваліфікації; з) атестація; і) щорічна оцінка діяльності державного службовця; к) службова кар'єра; л) ротація; м) службове розслідування; н) заохочення; о) юридична відповідальність; п) припинення державної служби.

Отже, можна сказати що інститут конкурсу є складовою інституту державно-службових відносин. Вважаємо за необхідне запропонувати визначення *інституту конкурсу*, як системи взаємопов'язаних норм державно-службових відносин, що регулює конкурсне провадження в державній службі України.

Українським законодавством не дано визначення поняття «конкурс» в нормативно-правових актах, це суто теоретичне визначення. Так, у науковій літературі, в якій розглядається поняття «конкурс» визначається, що воно походить від латинських слів «збіг», «зустріч», «зіткнення» (*concurans*) і означає різновид змагання за встановленими правилами й у конкретні строки, що має на меті визначити найкращого серед осіб, які беруть у ньому участь, за певними критеріями залежно від сфери та виду їхньої діяльності.

Науковець Ноздрачев О.Ф. під конкурсом в системі державної служби розуміє особливу процедуру підбору кадрів на вакантні державні посади у відповідності з рішенням державної конкурсної комісії. Та інші автори під конкурсом в державній службі також розуміють особливу процедуру відбору. Дане поняття не розкриває всього змісту «конкурсу», а лише окреслює його, тільки як процедуру відбір. На нашу думку, краще застосовувати визначення конкурсу як порядок, який складається з процедур.

Деякі вчені вважають, що конкурс є оцінкою професійного рівня претендентів на заміщення посади державної служби, їх

відповідності встановленим кваліфікаційним вимогам даної посади. Теоретичні розробки у цій проблематиці майже не велися. Взагалі, вважається прийнятним визначення конкурсу науковця Манохіна В.М., як спосіб заміщення державної посади у порядку змагальності. Подібне визначення пропонує професор Бахрах Д.Н. Конін Н.М. вважає, що сутністю конкурсу є підбір кандидатів на посади у порядку ділового суперництва. Однак, змагальність та ділове суперництво у даному випадку майже теж саме. Професор Охотський Є.В. підкреслює, що конкурс – єдино можливий демократичний механізм відбору на державну службу без протекції та відповідного зовнішнього впливу, тобто той механізм, який забезпечує не тільки справедливе заміщення посади на державній службі, але й гарантує реалізацію права рівного доступу громадян до державної служби відповідно до їхніх здібностей, професійної підготовки, особистих прагнень людини. Вищезгадані визначення окреслюють лише суть конкурсу, однак, вони потребують уточнення та визначення основних моментів. Так, конкурс, заснований лише на принципі змагальності, у деякій мірі порівнюється з виборами. Саме принцип змагальності породжує у свідомості службовців занижений вплив керівника на саму процедуру конкурсу. Тому що, використовуючи конкурсне заміщення вакантних посад дає можливість громадянам планувати та втілювати у життя своє кар'єрне зростання, розраховуючи лише на свої професійні навички. Як зауважує професор Битяк Ю.П. – конкурс дає змогу відібрати найбільш гідних на посади, створює умови для участі громадян в обговоренні кандидатур, що можуть висуватись як державними і громадськими організаціями, трудовими колективами, так і з особистої ініціативи. Висування кількох кандидатів забезпечує змагальність між претендентами.

Вітчизняні науковці по різному трактують поняття «конкурс». Наприклад, Чмига В.О. у своєму дисертаційному дослідженні «Система підготовки державних службовців у Франції» зазначає, що конкурс – це один із правових способів раціонального добору кадрів, основною метою якого є визначення за встановленими критеріями найкращого серед його учасників на заміщення вакантної посади. Так, наприклад, Оболенський О.Ю. визначає конкурс як особливу процедуру

підбору кадрів на вакантні посади державних службовців відповідно до рішення державної конкурсної комісії. Малиновський В.Я., в свою чергу, вважає, що конкурс це соціально-правовий метод оцінювання ділових якостей претендентів, у основі якого лежать демократичні принципи об'єктивності, гласності, порівняльності та змагальності. Данилюк О.В. визначає поняття «конкурсу» в якості спеціальної форми підбору працівників з метою прийняття на вакантні посади найкомпетентнішого з його учасників, керуючись критеріями, визначеними законодавством. У кожного автора своє бачення визначення поняття «конкурсу», хтось вважає процедурою, дехто методом оцінки, а інші вважають його способом раціонального добору кадрів.

Вважаємо що, можна сформулювати таке визначення поняття *конкурсу* – *це порядок, який складається з процедур оцінки освітнього, кваліфікаційного та професійного рівня кандидатів, правовим способом заміщення посад в державній службі.*

Аналізуючи вітчизняне законодавство, можна виділити декілька цілей, що вирішуються завдяки конкурсу в державній службі. *Основною метою конкурсу* є відбір кваліфікованого кандидата або претендента на заміщення вакантної посади. Допоміжними цілями для реалізації основної мети є наступні:

1) забезпечення права на рівний доступ до державної служби всіх громадян України (ст. 38 Конституції України). Згідно з частиною другою ст. 38 Конституції України громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Зазначена норма Основного Закону України не передбачає поділу державної служби на службу в органах законодавчої, виконавчої і судової влади. З частини другої ст. 38 та пункту 12 частини першої ст. 92 Конституції України, за яким виключно законами України визначаються основи державної служби, впливає, що державна служба єдина за своїми основами. Інститут державної служби врегульований Законом України «Про державну службу», а її особливості в апаратах окремих органів, зокрема дипломатичної служби, державної податкової служби, визначаються законами про ці органи.

Право рівного доступу до державної служби міститься також в міжнародних нормативних актах, що були визнані Україною, а саме у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. (Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73 р.) (далі – Пакт). Згідно зі ст. 25 Пакту громадянин повинен мати право і можливість допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до публічної служби без будь-якої дискримінації та без необґрунтованих обмежень. У ст. 2 Пакту встановлено, що кожна держава має поважати та забезпечувати усім особам, які перебувають на її території та під її юрисдикцією, права визнані у цьому Пакті, без будь-яких обмежень, як-то стосовно раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження, майнового становища, народження або іншої обставини;

2) досягнення більш високого морально-етичного рівня державних службовців. Цветков В.В., розмірковуючи про моральні якості та етику поведінки управлінських кадрів, зазначає, що «нові політичні та економічні реалії вимагають виробити нові морально-етичні стандарти суспільної поведінки». На його думку, виробнича етика державного службовця значною мірою характеризує відносини держави і громадянина. «Етика управління – це галузь деонтології державної діяльності, проблема обов'язку і незалежності», – стверджував Цветков В.В.

Конкурс в державній службі допомагає розв'язати такі завдання:

– підняти престиж посади державної служби, завдяки тому, що перемагає кандидат який має вищий освітньо-кваліфікаційний рівень;

– збільшити кількість претендентів, бажаючих перебувати на державній службі;

– підвищити об'єктивність оцінки кандидатів шляхом порівняння документів, професійності та психологічних особливостей особистості;

– підвищити демократичність самого процесу конкурсу. У вирішенні питання про прийняття на посаду приймає участь конкурсна комісія;

– формування професійного кадрового резерву;
– попередження корупції та виключення конфліктів інтересів. Це завдання потрібно виявляти з самого початку проведення конкурсу.

Поняття «конфлікт інтересів» в державній службі визначається у «Загальних правилах поведінки державного службовця», затвердженого Наказом Головдержслужби України від 04.08.2010 р. № 214. Саме у пункті 3.1. вказано, що державний службовець зобов'язаний у межах своїх повноважень вживати заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, а саме суперечності між особистими інтересами та службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих йому службових повноважень. У пункті 4.1. закріплено правило недопущення проявів корупції – державний службовець повинен суворо дотримуватись обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством та Законами України «Про державну службу», уникати дій, які можуть бути сприйняті як підстава підозрювати його в корупції.

Вище зазначені завдання можуть бути виконані за наступних умов: виконання чинного законодавства; відкритість та прозорість як для кандидатів так і для суспільства дій конкурсних процедур; зменшення фінансових та часових витрат; демократичність та толерантність керівника, який приймає рішення.

Отже, визначення завдань конкурсу дає можливість виділити умови, при яких вони виконуються, тим самим проявляє конкурс, як професіональний, відкритий інститут державної служби та підвищує авторитет конкурсу шляхом узагальнення основних ознак. Однак, визначення мети, завдань та умов їх виконання недостатньо для того, щоб окреслити ознаки конкурсу, необхідно також визначити на яких принципах базується цей інститут.

На нашу думку, крім основних принципів державної служби, перелічених раніше, існують й ще додаткові, які стосуються саме конкурсного заміщення вакантних посад в державній службі. Як вважає професор Битяк Ю.П., принципи

державної служби є ключовими, вихідними ідеями для інституту державної служби, основою його побудови, визначальними для суспільних, державно-службових відносин, витікають із них і відбивають їх закономірності.

Отже, принципи конкурсу в державній службі можна визначити як керівні ідеї, що характеризують сутність конкурсу в державній службі.

Деякі науковці виділяють в інституті конкурсу при прийнятті на державну службу такі принципи: принцип рівноправності, який виключає дискримінацію за походженням, статтю, віросповіданням або політичними поглядами; принцип відповідності здібностей та професійного рівня вимогам конкретного виду діяльності в системі державної служби; принцип гласності – забезпечення гласності при проведенні конкурсу. Зазначені принципи лише частково закріплені у законодавстві. Як вважають деякі дослідники «відсутність чітко сформованих правових принципів державної служби спричиняє появу в ній ріст бюрократизму та приводить до порушень законів». Як на нашу думку, крім основних принципів конкурсу можна вирізнити додаткові принципи: рівноправності, рівного доступу на державну службу та рівних умов її проходження, об'єктивності та неупередженості, змагальності, підконтрольності, ефективності або неформальності, оперативності.

Принцип рівноправності складається з двох аспектів. По-перше, це відсутність незаконних привілеїв, а по-друге, заборона дискримінації. Рівність або формальна рівність полягає у рівних можливостях, реалізація яких залежить від таланту, розуму і підприємливості кожної людини. Такі характеристики тлумачать принцип рівності, бо кожен з конкурсантів рівний у можливості доступу до державної служби, але вакантну посаду займе той, хто покаже свій найвищий освітній та кваліфікаційний рівень. Лише зазначені якості підлягають оцінюванню. Дискримінація за походженням, статтю, віросповіданням або політичними поглядами, расою, національністю, майновим і посадовим положенням, місцем проживання, переконаннями, приналежністю до суспільних об'єднань заборонена. Однак, так було не завжди. Існували історичні періоди розвитку держави та суспільства, коли для зайняття посади державного службовця

необхідно було мати певне майнове та посадове положення. Принцип рівності у конкурсній процедурі проявляється у рівності суб'єктів конкурсу перед законом. А також рівності умов проходження конкурсної процедури.

Принцип рівноправності складається із двох складових: *рівного доступу на державну службу та рівних умов її проходження*. Ці положення закріплені у ст. 38 Конституції України та у ст. 15 Закону України «Про державну службу». Тут визначаються рівні можливості зайняти будь-яку посаду без дискримінації. Цей принцип дуже близький до демократичних міжнародних норм.

Складові принципу рівноправності не є тотожними. Процесуальним складовим конкурсу є принцип рівності серед кандидатів, він проявляється у рівних правах та обов'язках кандидатів. Матеріальною складовою конкурсу є рівний доступ до державної служби, що закріплює рівні можливості зайняти вакантну посаду.

Вважаємо, що можна додатково виділити такі принципи конкурсу – 1) об'єктивності та неупередженості, 2) змагальності, 3) підконтрольності, 4) ефективності, 5) оперативності.

Принцип об'єктивності та неупередженості оцінки при проведенні конкурсу є одним з основних принципів проведення конкурсу. Значення цього принципу полягає у тому, що рішення по конкурсу ухвалюється ґрунтуючись тільки на положеннях, закріплених у законодавстві, тим самим виключається будь-який вплив на ухвалення рішення конкурсною комісією. У пункті 19 Постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» та пункті 1.1. Наказу Голодержслужби України від 08.07.2011 р. № 164 «Про затвердження Загального порядку проведення іспиту на заміщення вакантних посад державних службовців» вказано, що конкурс проводиться для об'єктивної оцінки знань і здібностей кандидатів на посаду державних службовців. Об'єктивність та неупередженість є єдиними принципами на яких повинно базуватися рішення, що ухвалюється. Також, неупередженість проявляється у тому, що посадові особи не мають права

проявляти свою зацікавленість ходом чи результатом справи. Ці принципи закріплені та гарантовані законодавством України.

Принцип змагальності є найбільш значущим у процесуальному аспекті. Змагання складає основу конкурсного способу заміщення. На це вказує те, що конкурс проводиться тільки при наявності не менше двох кандидатів. Також те, що за результатами конкурсу керівник видає акт про призначення переможця конкурсу на вакантну посаду державної служби.

Принцип підконтрольності втілюється у зовнішньому контролі органів та посадових осіб, що проводять конкурс та визначають його переможця та можливості оскаржити попередні – так звані процедурні – рішення та поведінку посадових або службових осіб.

Принцип ефективності або неформальності, який полягає у тому, що державний орган повинен діяти своєчасно та не формалізувати процедуру конкурсу. А також використовувати доцільні та найпростіші засоби для досягнення основної мети – виявлення професійного кандидата.

Принцип оперативності, який полягає у тому, що усі строки, які застосовуються у конкурсній процедурі повинні не затягуватися – оголошення про проведення конкурсу має бути поширено не раніше ніж за місяць до його проведення; рішення конкурсної комісії про відбір кандидатів, дату проведення іспиту визначає кадрова служба за погодженням з керівником конкурсної комісії; проведення співбесіди з кандидатами, остаточне рішення за результатами конкурсу приймає керівник державного органу протягом місяця з дня прийняття рішення конкурсної комісії.

Отже, принципи конкурсу можна визначити як керівні ідеї, положення що характеризують зміст конкурсу в державній службі. Можна виділити основні та додаткові принципи конкурсу. Основні принципи закріплені у ст. 3 Закону України «Про державну службу» (2011), але, на нашу думку, законодавець не врахував принцип гласності, який необхідно вказати у тексті статті.

Не закріплені законодавством, на нашу думку, принципи, які стосуються саме конкурсу: принцип об'єктивності, неупередженості та змагальності, підконтрольності, ефективності

або неформальності, оперативності, що були вирішенні через аналіз наукової літератури та узагальнення відповідної практики. Тому пропонуємо врахувати ці недоліки, оскільки формалізація принципів та їх недосконале застосування лише декларує наявність принципів, але у подальшому відмежовує принципи від реальних правових механізмів.

Умови проведення конкурсу складаються необхідних елементів, котрі потрібно виконати для здійснення конкурсних процедур. Правові умови проведення конкурсу це закріплені у законодавстві необхідні передумови для проведення конкурсу, що обмежують проведення конкурсних процедур. Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. у главі 2 декларує конкурсне заміщення посад – вважається, що конкурс є основним способом заміщення посад. Однак, насторожує факт закріплений у ч. 3 ст. 17 «призначення на посади державної служби, зазначені у частині третій ст. 6 цього Закону, здійснюються без обов'язкового проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби, саме Посади помічників, радників, уповноважених, представників Президента України, керівників патронатних служб Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України належать до підгрупи І-1. Посади помічників і радників Голови Верховної Ради України, радників Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, помічників і радників Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України належать до підгрупи ІІ-1. Посади інших працівників патронатних служб Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України належать до підгрупи ІІІ-1. Посади помічників-консультантів народних депутатів України належать до підгруп ІV-1 і V-1. Посади керівників патронатних служб членів Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України) належать до підгрупи І-2. Посади працівників патронатних служб членів Кабінету Міністрів

України (крім Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України) належать до підгрупи П-2». Тому науковці вважають, що конкурс законодавець перетворює конкурс «на виключний спосіб вступу на державну службу, котрий, неодмінно, буде використовуватися на практиці украї рідко». З даним висновком важко не погодитись. Доказом цього є структура статті 17 Закону України «Про державну службу». Побудована норма таким чином, що призначення відбувається за результатами конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби, а потім з цього робиться виняток. Слід зазначити, що виняток зроблений для груп осіб, які призначаються на певний строк. Цих осіб можна віднести до «політичних» посад державних службовців. Так, деякі науковці до «політичних» відносять службовців, що заміщають посади вищих категорій і на певний строк, прив'язаний до строку керівника. Основним принципом вище зазначеного призначення на «політичні» посади є довіра керівника та особиста приналежність до певної партії.

Також заслуговує на увагу, умови прийняття поза конкурсом визначені Постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 1995 р. № 423 «Про деякі питання застосування статей 4, 15 і 27 Закону України «Про державну службу». Де визначено, що просування по службі державного службовця, який зарахований до кадрового резерву чи пройшов стажування, а також службовця, який припинив державну службу у зв'язку з відставкою, може здійснюватись за рішенням керівника відповідного державного органу без конкурсного відбору. Затверджене Постановою Кабінету Міністрів від 01.12.1994 р. № 804 «Положення про проведення стажування у державних органах», у пункті 8 зазначається, що при проведенні конкурсу на вакантну посаду надається перевага державним службовцям, які пройшли стажування, перед особами, які беруть участь у даному конкурсі, але не проходили стажування. Державний службовець після успішного закінчення стажування може бути переведений на посаду за рішенням керівника відповідного органу без конкурсного відбору.

На нашу думку, ці підстави прийняття на державну службу поза конкурсом суперечать зі ст. 38 Конституції України, а саме,

що «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби а також до служби в органах місцевого самоврядування». Адже, особу, яка успішно пройшла стажування, по суті оцінює лише керівник державного органу. Як можна побачити на практиці, часто керівники керуються особистісними мотивами при доборі на стажування «своїх» кадрів, і самі ж таки призначають їх на державну службу. Але науковці зазначають, конкурс це єдина процедура, що забезпечує рівноправність змагання, відповідність здібностей та професійного рівня вимогам конкретного виду діяльності в апараті державного управління.

Отже, розглянуті вище підстави прийняття на державну службу, такі як випробування, стажування та зарахування до кадрового резерву мають бути додатковими при прийнятті на службу, а сама конкурсна процедура повинна бути присутня при будь-якому заміщенні посади, тому що лише завдяки їй можливе визначення більш достойного кандидата, а додаткові підстави, на нашу думку, можна враховувати лише у тому випадку, коли у кандидатів однакові результати іспитів, як наприклад, у Єгипті, де передбачено, що при однакових результатах іспитів перевага віддається особі, що має більш вищий освітньо-кваліфікаційний рівень або одержала його раніше іншого кандидата з аналогічним освітнім рівнем. При рівності зазначених характеристик перевагу одержує старший за віком.

Існують відносні умови виключення конкурсу. Вони не завжди можуть впроваджуватися, та залежать від рішення керівника державного органу. Так, прикладом є виключення, що пов'язане з призначенням на певну посаду державної служби, де при виконанні обов'язків використовується допуск до державної таємниці. Закон України «Про державну таємницю» у ст. 1 визначає, що допуск до державної таємниці – оформлення права громадянина на доступ до секретної інформації. Також зазначається, що доступ до державної таємниці – надання повноважною посадовою особою дозволу громадянину на ознайомлення з конкретною секретною інформацією та провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, або ознайомлення з конкретною секретною інформацією та провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею,

цією посадовою особою відповідно до її службових повноважень. Тобто, допуск до державної таємниці передбачає попереднє вивчення довідки про доступ до державної таємниці. Якщо данні довідки не є дійсними кандидату відмовляють у призначенні на посаду.

Інститут конкурсу має важливе значення при прийнятті на державну службу, тому ми розглянули його поняття та основні ознаки. Ознаки складаються з мети, допоміжних цілей, завдань, умов виконання та принципів конкурсу. Виходячи з цього можна зробити висновок, що поняття та основні ознаки конкурсу потребують подальшого опрацювання та нормативної регламентації для більш повного його розуміння. Правові умови проведення конкурсу заслуговують на увагу, тому що їхнє невиконання може надати можливість обминути цій спосіб заміщення посад.

Отже, передумови зародження конкурсу в державній службі пов'язують з початком XVIII століття, а саме з нормативним актом «Табель про ранги» від 1722 р. що затвердив Петро I. Кадровим підрозділам Міністерств та Губернських правлінь того часу дозволялося проводити конкурс на заміщення вакантних посад 14 класу канцелярських службовців, у формі спеціальних іспитів. Це пояснювалося необхідністю прийняття на державну службу не випадкових, а спеціально підготовлених людей. Але у наступних періодах XIX – початку XX століттях у зв'язку з нестабільною політичною ситуацією у країні та значними історичними подіями конкурс у державній службі не використовувався. Лише за часів Західно-Української Народної Республіки з'явився конкурс в державній службі, якому були характерні вимоги, обмеження, спеціальна комісія, спеціальний екзамен.

Юридичну природу конкурсу можна характеризувати недосконалим визначенням таких понять, як «конкурс», «інститут конкурсу», завдань конкурсу, умов їх виконання, принципів конкурсу, умов проведення конкурсу. Однак розглянувши ці поняття можна зробити висновок про те що удосконаливши юридичну природу конкурсу в державній службі значною мірою цю процедуру буде легше впроваджувати на практиці.

2.2. Розвиток інституту конкурсу за радянського періоду

Під радянським розуміється період розвитку державної служби з 1917 по 1991 роки. Цей час існування державної служби характеризується частковим юридичним регулюванням та повною відірваністю від досвіду минулого. На початку формування радянської держави наукові розробки про конкурсне заміщення були майже відсутні. Пануюча ідеологія визнавала професійну бюрократію атрибутом буржуазної держави.

Робота з кадрами в СРСР базувалася на принципах партійності та номенклатури посад. Принцип номенклатури посад полягав у тому, що всі посади державних службовців поділялися за ознакою підлеглості на ряд груп (номенклатури), комплектування кожної з яких доручалося певному державному органу чи посадовій особі. У номенклатурі посад відображався рівень кваліфікації та профіль підготовки фахівця, який повинен займати посаду відповідно до штатного розпису. Метою номенклатури вважалося поділення всього обсягу роботи по прийняттю на державну службу між конкретними органами або посадовими особами, та дозволяв встановити персональну відповідальність посадових осіб за комплектування конкретних посад.

Існував також перелік посад (номенклатура), кандидатури на які затверджувались партійними органами різного рівню. Право призначення керівників господарських, правоохоронних, військових, профспілкових та інших відомств і організацій було поділено між ієрархічними структурами партії: номенклатура Політбюро, номенклатура Секретаріату ЦК, номенклатура відділів ЦК, номенклатура обкомів та райкомів. Добір кадрів та прийняття на державну службу здійснювались через оргвідділи відповідних комітетів партії.

Радянська система мала свою спеціальну систему добру кадрів. Ця система засновувалася не на принципах законності, а на правильності та відданості справі побудові комунізму. Для того щоб потрапити до органів управління потенційному службовцю необхідно було володіти політичними якостями та

діловитістю. Політичний критерій був основний та необхідний елемент комплектування кадрового резерву того періоду. Основним завданням державних службовців вважалося знання основ марксистсько-ленінської теорії. Зазначалося, «знання марксистсько-ленінської теорії забезпечує найповніше використання досягнень науки, допомагає своєчасно помічати як те, що відживає і стає перешкодою, так і паростки нового, прогресивного й енергійно їх підтримувати». Завдяки цьому забезпечувався принцип політичного та організаційного керівництва з боку Комуністичної партії. Як зазначив Вороб'їов В.А.: «із високих ідеалів, мети і завдань будівництва комунізму, а разом з тим із всенародної, демократичної природи держави впливає політична вимога, як найбільш загальна із комплексу вимог при доборі кадрів».

Під діловими якостями особи вчені розуміли ділові, організаторські та морально-етичні риси, наявність спеціальної професійної підготовки кандидата. Їх вважали науковці, так би мовити, другорядними якостями, що можна виявити у висловлюваннях. Наприклад, Якуба О.М., характеризуючи якість кадрового потенціалу, на перше місце ставила політичну їх привабливість та підкреслювала що тільки поєднання високого політичного рівня та ділової відданості вирішує якість кадрів та служить єдиною правильним критерієм їхньої розстановки в радянському державному апараті. Саме цей принцип добору на державну службу комуністичної партії Радянського Союзу був ключовим.

Однак, деякі науковці все ж таки вважали необхідним вивчати ділові та психологічні якості кандидатів на державну службу. Так, наприклад, Тихомиров Ю.А. запропонував ввести в практику добору і розстановки кадрів «спеціальні критерії оцінки відповідних психологічних якостей працівників, а також їхніх здібностей та схильностей до того чи іншого характеру праці». Вчений пояснював це тим, що швидкий розвиток суспільства потребував більш високого обсягу знань від службовців, інтелектуального та культурного рівня працівників державних органів. Добір за аналізом анкетних даних в більшості випадків вже не забезпечував повний об'єм знань про кандидата і тому необхідними ставали пошуки інших методів вирішення цього питання. Основним методом Тихомиров Ю.А. вважав викорис-

тання спеціальних тестів при прийнятті на державну службу. На його думку, ці тести могли б сприяти виявленню не тільки психологічних якостей кандидата на державну службу, але й його придатності до праці на конкретній посаді.

Основним та найважливішим документом СРСР був Статут партії, де статутними обов'язком комуністів визнавався правильний відбір кадрів. Слід зазначити, що систематизованих нормативно-правових актів про державну службу, а тим паче про регулювання конкурсного заміщення державних посад, було небагато. Діяли правові акти, що не мали спільного спрямування. Так, наприклад, «Тимчасові правила про службу в державних установах і підприємствах» затверджені декретом СНК РРФСР у 1923 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.

Отже, нормативні акти, що регулювали діяльність державної служби було не велика кількість, але це компенсувалось впровадженням великої кількості спеціальних постанов партії і відомчих інституцій, що регулювали особливості вступу та проходження державної служби в окремих органах і установах.

Як зазначали деякі науковці під радянською державною службою необхідно розуміти окремий вид трудової діяльності особи, яка займає у державному апараті посаду за обранням або призначенням, по здійсненню певних державних службових обов'язків за певну грошову винагороду, яку вона одержує від держави. На основі вище викладеного можна зробити висновок – про конкурсне заміщення вакантних посад навіть у визначенні державної служби зазначалося дуже обмежено. Подібна ситуація складалася і з основними принципами державної служби. Принципами радянської державної служби були: а) державні службовці – слуги суспільства; б) виборність деяких службових осіб безпосередньо народом або його представницькими органами – Радами депутатів трудящих; в) змінюваність всіх працівників державного апарату; г) підконтрольність, підзвітність і відповідальність державних службовців перед народом, перед

Радянською державою; д) рівне право трудящих на державну службу, незалежно від статі, раси і національності; е) доступність для кожного громадянина всіх без винятку державних посад; є) відсутність будь – яких привілеїв у державних службовців перед робітниками і селянами; ж) відсутність право обмежень у державних службовців, крім тих, що неминуче витікають з характеру виконуваних ними службових обов'язків. Принцип виборності закладений в основу державної служби, цим повністю виключає інші способи зайняття посад.

Державними службовцями визнавали осіб, які займали посади в управлінському апараті та за винагороду виконували визначені посадою організаційні функції. Однак, деякі науковці вважали, що «державні службовці відрізняються від працівників громадських організацій (апарата їхніх органів, підпорядкованих їм підприємств, установ) та колгоспів, праця яких оплачується не державою, а із фондів цих організацій». Програмою партії були визначалися основні напрямки діяльності державних службовців, їхні права та обов'язки. В підручниках з адміністративного права радянського періоду розвитку України зазначалося: «Партія надає великого значення чіткому визначенню функцій, повноважень та відповідальності державних службовців».

У відомчих актах, що регулювали вступ на державну службу за радянського періоду, зазначалося основна умова за якою особа може бути прийнята на службу це громадянство СРСР. А загальною вимогою вважалося досягнення певного віку. Як правило це 18 років, але існували і виключення, так спеціальними законодавчими актами зазначалося, що у ряді випадків на посаду допоміжного персоналу мінімальний вік осіб встановлювався молодше 18 років. Наприклад, прокурорами країв, областей, автономних областей, округів, міст і районів, а також військовими прокурорами могли призначатися особи не молодше 25 років.

Заборонялося приймати на державну службу осіб, які судом були позбавлені права займати певні посади або займатися певною діяльністю, а також осіб, близькі родичі яких працюють в даній установі, при умовах підзвітності або підпорядкування їх один одному. Спеціальними нормативно-правовими актами різних галузей державного апарату фіксувалися свої вимоги при прийнятті на службу. Зокрема це були вимоги, що пов'язувалися

з рівнем підготовки і кваліфікації службовців. Так, в п. 3 Типових правил внутрішнього трудового розпорядку встановлено, що при прийнятті на службу, яка вимагає спеціальних знань, адміністрація має право вимагати у кандидата на державну службу диплом чи інший документ про закінчення вищого чи середнього спеціального учбового закладу. Спеціальні вимоги, щодо освітнього рівня передбачалися частинами 1 та 2 Кваліфікаційного довідника посад державних службовців, в яких були закріплені посадові кваліфікаційні характеристики для технічних виконавців і деяких категорій спеціалістів та керівників. В них, в розділі «Кваліфікаційні вимоги» був закріплений мінімальний рівень загальної та спеціальної підготовки, необхідний для виконання роботи за певними посадами, а в окремих випадках містились і вимоги до практичного стажу роботи на даній або аналогічній посаді. Також спеціальними вимогами вважали наявність у деяких категорій службовців вчених ступенів та звань, які були необхідними для заміщення посад в вищих навчальних закладах, науково-дослідних і деяких соціально-культурних установах.

Проаналізувавши вищевикладене, можна зробити висновок, про те що зовсім незначна увага при вступі на державну службу приділялася знанням основ законодавства та галузі наукової організації управління. А також їхні формулювання були не чіткі, торкалися обмеженого кола посад та рідко враховувалися на практиці.

У радянський період існували такі види заміщення посад як вибори, призначення, зарахування та конкурс. Вчені трактували конкурс, не як один із способів заміщення вакантних посад, а як процедуру відбору подібну до процедури проведення виборів. Конкурсне заміщення вакантних посад того часу являло собою змагання між декількома особами, засноване на волевиявленні кандидата. Окремі науковці, наприклад Манохін В.М., все ж таки розкривали сутність саме конкурсного відбору, та вважали, що конкурс це «заміщення посади в порядку ділового суперництва, змагання на рівних умовах для всіх учасників».

Поряд з цим науковці наголошували на тому, що особи, які були прийняті на державну службу за конкурсом, працювали більш продуктивно, професійно та грамотно. Однак, незважаючи

на це конкурс на заміщення посад в державній службі практично не застосовувався.

У радянській літературі в основному виділяли три способи заміщення посад державної служби – обрання на посаду, призначення та заміщення посади за конкурсом. Вибори вважалися демократичним та перспективним способом прийняття на державні посади та використовувалися найбільш частіше. Але, на нашу думку, важливе місце при формуванні кадрового потенціалу відігравав і конкурс, хоча у радянський період конкурсне заміщення фактично порівнювали з виборами.

Конкурс деякі вчені розглядали як різновид виборів, а аргументом вважали схожість процедур їхнього проведення. Так, ініціатива використання того чи іншого способу належала вищому органу, заміщення за конкурсом та виборами проходило шляхом колегіальних виборів: таємних голосуванням вибирався один найдостойніший кандидат. Результати виборів затверджував вищестоящий орган, а за конкурсом – наказом керівника. Науковці радянського періоду не звертали увагу на різницю між цими способами заміщення та вважали це не суттєвим для практики.

Так, науковець Розенбаум Ю.О. вважав, що аргументувавши віднесення конкурсу до виборних способів заміщення вакантних посад, дасть змогу йому розвиватися у подальшому, як демократичному напрямку при формуванні кадрового апарату. Можна розглянути як розрізняли процедури конкурсу і виборів за часів СРСР. Так, при використанні виборів висувати кандидата на посаду мають право державні органи, організації, окремі громадяни. Однак, окремі особи висували свою кандидатуру на вибори досить рідко, цей факт пов'язували з обставинами психологічного характеру. На дуже яскравий приклад посилається Розенбаум Ю.О. у своїй праці «Формування управлінських кадрів: соціально-правові проблеми», де у п'єсі Черних В. «Справа Боброва» головний герой Бобров висуває себе у якості кандидата виборів на посаду голови колгоспу, та подив та нерозуміння учасників зборів. Конкурсна система допускає самовисування кандидатів або висування кандидатури усіх бажаючих прийняти участь у цій процедурі. Зазначене положення є провідним у розрізненні процедури виборів та конкурсу. Наступні етапи: обов'язкове оповіщення у офіційному,

доступному населенню, джерелі інформації, зазначення вимог до конкурсантів, перелік документів, обрання конкурсної комісії, опублікування списку претендентів, можливість пробних іспитів. Ці етапи також використовуються у процесі виборів кандидата.

Отже, основним елементом розрізнення виборів та конкурсу, на думку Розенбаума Ю.О., є порядок висування кандидатів. Конкурс характеризується самовисуванням кандидатів. А вибори – тим, що державні органи, партія чи конкретна посадова особа самі називають осіб, які на їх думку, є достойними вакантної посади. Цей факт, на думку вченого, є принципіальною різницею між іншими етапами розглянутих процедур. Однак, незважаючи на вище викладене, він все одно наголошує, що зазначені обставини не дають підстав розрізняти вибори і конкурс.

Однак, ми погоджуємося з точкою зору Манохіна В.М., 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).

Конкурс з'явився у радянському законодавстві у зв'язку з необхідністю підбору та підготовки кадрів в органах державної влади. 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 р. № 539 «Про заходи по поліпшенню підготовки професорсько-викладацьких кадрів для вищих учбових закладів СРСР» і від 15 серпня 1956 р. № 1133 «Про проведення конкурсів і атестацій наукових співробітників науково-дослідних інститутів і лабораторій». Також на радянській державній службі конкурс існував для зайняття посади професорсько-викладацького складу, завідувачів кафедрами, асистентів вищих навчальних закладів строком на 5 років, та дійсних членів та членів-кореспондентів Академії наук СРСР та Академії наук УРСР, працівників деяких культурно-освітніх установ. Конкурсне заміщення цих посад регулювалося

інструкцією, затвердженою президією Академії наук СРСР від 14 грудня 1962 р. № 982 та положенням Міністерства культури СРСР від 8 лютого 1960 р.

Згодом, були прийняті нормативні акти, що регулювали конкурс у сфері охорони здоров'я. Проведення конкурсу нормативно передбачалося у сфері телерадіомовлення. Наприклад, Постанова Ради міністрів СРСР від 5 березня 1971 р. № 151 «Питання Державного комітету СРСР по телебаченню і радіомовленню». У сфері культури теж застосовувався конкурс, що регулювався Наказом Мінкультури СРСР від 25 квітня 1991 р. № 139 «Про введення в дію Положення про порядок укладання контрактів з директорами і художніми керівниками союзних установ, організацій культури». Усі ці правові акти передбачали заміщення вакантних посад як рядового, так і керівного складів кадрів установ, організацій.

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

Заслуговує на увагу застосування конкурсного заміщення вакантних посад в апараті Ради Міністрів СРСР, що 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 р. № 305 «Про вдосконалення оплати праці керівників апарату органів державного управління». Завдяки цим документам Рада Міністрів РФСР визнає необхідність приймати на посади в органи державної влади тільки за конкурсом. Усі зазначені нормативні акти передбачали конкурсне заміщення вакантних посад, як рядового так і керівного складів кадрів установ, організацій. Однак, можливість кількох учасників змагатися за одну і ту ж посаду, колегіальне вирішення комісією питання відбору найкращого кандидата, характеризували цей спосіб зайняття посад, як найдемократичніший.

Взагалі, деякі науковці радянського періоду відмічали перспективний вплив конкурсу на апарат державного управління. Цей спосіб заміщення посад дозволяв більш ретельно та гласно, у порівнянні з іншими, відбирати найкращі кадри, реально перешкоджаючи протекціонізму, використанню сімейних та інших зв'язків, що протиставляються соціалістичній моралі та суспільним інтересам.

Наприклад, науковець Розенбаум Ю.О. приводив приклади ефективного використання конкурсного заміщення на виробництві у Таджикистані та Україні. Так, Міністерством легкої промисловості Таджикистану, Центральним комітетом партії та газета «Комсомольська правда» було об'явлено конкурс на заміщення трьох посад керівників цехів Душанбінського бавовняного об'єднання. Метою конкурсу вважалася необхідність виконання підприємством держплану, зменшення плинності кадрів. Основною умовою конкурсу вважалася розробка пропозицій для нової організації праці, збільшення ефективності виробництва. У конкурсну комісію входили спеціалісти об'єднання та підприємства. У конкурсі заявили свою участь вісім кандидатів. Вони вивчили усі умови підприємства та виклали свої пропозиції у рефераті. В результаті конкурсна комісія виявила трьох переможців конкурсу, які зайняли, у подальшому, керівні посади на об'єднанні. Як для того часу такий конкурс вважався незвичайним як за цілями так і за умовами проведення, однак, як зазначає Розенбаум Ю.О., це засвідчувало реальні можливості здійснення заміщення управлінських посад.

Також виділяється досвід Львівського об'єднання «Мікроприлад». Там на протязі декількох років управлінські посади заміщувалися шляхом конкурсу. Заздалегідь подавалася об'ява, у котрій зазначалися умови конкурсу, вакантна посада, вимоги до кандидата, тощо. Бажаючі подавали заяву в спеціальну комісію, котра шляхом голосування виявляла найкращого (або найкращих) та рекомендувала адміністрації підприємства для призначення.

Маємо констатувати, що в радянських умовах конкурс застосовувався у досить вузьких сферах державного сектору. У той час на законодавчому рівні були закріплені та застосову-

валися такі форми заміщення, як вибори та призначення, і таким чином конкурсний порядок майже ігнорувався законодавцем. Цього твердження, на нашу думку, дотримувалися і деякі радянські вчені. Так, наприклад, Козлов Ю.М. порівнював конкурс з виборами. Він зазначає, що «розвиток виборності неминуче поставить питання про широке використання конкурсного порядку комплектування кадрів державного апарату, так як при проведенні конкурсів фактично здійснюються вибори». На нашу думку, автор фактично поділяє погляди правлячої партії та описує реальний стан конкурсного порядку радянського часу. 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, громадських органів та інших організацій. Вже пізніше, коли державна політика була спрямована на розвиток колективізму та гласності, з'явилася необхідність застосування конкурсного заміщення у інших державних секторах. Однак, і на цьому етапі конкурсна система була дещо недосконалою. Вона характеризувалася високим формалізмом, а саме на етапах організації та проведення конкурсу. Частіше за все про конкурс оголошували вже тоді, коли практично був відібраний кандидат, який завчасно отримав запрошення та дав згоду, в подальшому залишалася лише дотриматись встановленої процедури. Якщо з'являлися інші кандидати, їм натякали що вакантна посада вже заміщена, причому законним шляхом. Отже, у конкурсі радянського періоду часто відсутня змагальність між претендентами.

Деякі вчені того періоду все ж таки відносили конкурсне заміщення вакантних посад до основних способів прийняття на державну службу. Так, конкурс успішно впроваджувався у таких державах як Югославія, Польща та Болгарія. Науковці відмічали позитивні сторони цього способу заміщення, а саме: відпрацьовану систему та процедуру конкурсу, доступну публікацію про конкурс, у тому числі у спеціальних бюлетенях по найму, утворення незалежних конкурсних комісій, проведення спеціальних екзаменів по програмі відносно кожної посади.

Радянський науковець Розенбаум Ю.О. висловлював такі погляди на впровадження конкурсу в апарат державного управління:

– перехід від призначення на консультативні та ряд виконавчих посад на заміщення по конкурсу. Мова йшла про посади головних спеціалістів, експертів, консультантів, керівників проектних і конструкторських груп, головних та старших бухгалтерів, деякі категорії референтів, високооплачуваних допоміжно-технічних співробітників. Вважалося, що у конкурсному заміщенні повинні бути зацікавлені і керівники підприємств та організацій, тому що чим ліпші умови на підприємстві тим більше потенційних працівників мають бажання зайняти вакантну посаду;

– впровадження конкурсного заміщення управлінських посад, на той час, вважалося не реальним. Це явище пояснюється існуючим на той період розширенням колегіальних форм призначення, колегіальними виборами та виборами трудовим колективом. Вважалося, що прийняття рішень по цьому питанню необхідно віднести до компетенції галузевих та територіальних органів державного управління;

– використання конкурсного заміщення в апараті державного управління потребувало деяких змін процедури конкурсу. Так, наприклад, необхідно мати затверджені вимоги до вакантної посади (паспорт посади), встановити порядок утворення та незалежність конкурсних комісій, спеціалізацію цих комісій, розробити програму, процедуру письмових та усних екзаменів, співбесід, систему оцінювання.

Отже, за радянських часів розвиток порядку заміщення вакантних посад значно стримувався недосконалим юридичним регулюванням, необмеженим втручанням партійних органів та ігноруванням накопиченого досвіду.

А відтак, маємо зазначити, що конкурсне заміщення у радянський період було свідомо позбавлене основного – змагання між кандидатами, відбору найбільш здатних та кваліфікованих. 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. Більшість правових

РОЗДІЛ 2. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ КОНКУРСУ
НА РІЗНИХ ЕТАПАХ ІСТОРІЇ УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН 

актів – це «тимчасові» правила, що діяли тривалий час, 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 та номенклатурності посад, що впливала на процеси реформування та розвиток кадрів. Отже, в радянських умовах конкурсна система застосовувалась, як бачимо, досить вузько. Взагалі в СРСР був відсутній закон про державну службу, а державна служба розглядалася, як різновид трудової діяльності. Державних службовців призначали на посади лише при наявності таких якостей як відданість, дисципліна, слухняність та старанність. Як вважали деякі автори, що «державна служба Радянського Союзу була високодисциплінованою бюрократією». З таким визначенням важко не погодитись. Однак, проблеми конкурсного заміщення вакантних посад радянського періоду не вирішені і сьогодні. Наприклад, конкурсному заміщенню за СРСР підлягали тільки консультативні та ряд виконавчих посад, а управлінських посад це не стосувалося. Зазначена ситуація залишається і досі, так конкурсне заміщення у незалежній Україні використовується лише для посад II-V груп посад державних службовців, а перша – друга категорія (управлінська) лише виборами або призначенням. Так, і досі відсутні кваліфікаційні вимоги до посади (паспорт посади), не має положення про конкурсну комісію, не забезпечена її незалежність та спеціалізація, не врегульована та невдосконала процедура письмових та усних екзаменів, співбесід, не відпрацьована система оцінювання.

Отже, підсумуємо: більш ніж за двадцять років незалежності наша держава дуже повільно наближається до демократичного способу зайняття посад. Залишаються невирішеними проблеми що були ще за часів СРСР, коли конкурс майже не використовувався. Тому, необхідно впроваджувати в практику конкурсне заміщення вакантних посад, та спрямовувати цим суспільство до демократичного, відкритого та прозорого вступу на державну службу, а не повертатися до адміністративно-командної системи.

2.3. Еволюція конкурсу в державній службі у зарубіжних країнах (XIX-XXI ст.)

Порядок заміщення (прийняття) за конкурсом на державну службу передбачається, як українським законодавством, так і законодавством інших держав. Для державної служби нашої держави ця процедура є відносно новою. Але у зарубіжних країнах застосування конкурсу є необхідним елементом вступу на державну службу. Зміни в організації державної служби зарубіжних країн проходили на протязі довгого історичного періоду. Так само як і конкурсне заміщення вакантних посад впроваджувалося у державну службу зарубіжних країн на протязі XIX-XXI ст.

Заслуговує на увагу досвід Франції, де на нашу думку, встановлено взагалі найбільш вдалий, порівняно з іншими країнами, зокрема і з Україною, порядок проведення конкурсу. Тому що має найдовшу історію правового закріплення. У Франції проведення конкурсу регулюється такими нормативними актами: Ордонансом про державну службу від 4 лютого 1959 р. та «Загальним статутом публічної служби», який був прийнятий в 1946 році, та «Законом про загальний статус чиновників», який був прийнятий у 1946 р. Появу конкурсного найму чиновників у державній службі Франції вчені пов'язують з початком XIX століття. Вважалося, що конкурс допомагав зростанню професійності бюрократії та впровадженню у французьку державну службу нових цінностей, уявлень, правових норм. Так, у ст. 16 Загального статуту державної служби Франції 1946 р. зазначається: «Чиновники приймаються на службу за конкурсом...». Цим положенням підтверджується відбір чиновників за конкурсом на державну службу.

Конкурс проводиться або у вигляді іспитів, або за ступенями і званнями, коли порівнюються послужні списки кандидатів. Паралельно проводяться, зазвичай, 3 конкурси: 1 – для випускників вишів; 2 – для кадрових службовців, які можуть навіть не мати диплома (крім лікарів, для яких диплом обов'язковий); 3 – для вступаючих у Національну адміністративну школу виборних посадових осіб місцевих співтовариств, керівників асоціацій і профспілок.

Взагалі, контролює усю процедуру конкурсу у Франції – Адміністративний орган та Адміністративний суд. Будь-який громадянин, який відповідає вакантній посаді або приймав участь у іспиті, має право оскаржити результати конкурсу у ці органи, що призведе до анулювання результатів. Конкурс проводиться з початку.

Конкурс складається з письмових іспитів та усної співбесіди. Відповідно до результатів конкурсу журі складає список кандидатів з оцінками за екзамен. При призначенні на посаду враховується рейтинг кандидатів та зараховується переможець на посаду. Але статус чиновника кандидат отримує лише після проходження випробувального терміну від 6 місяців до 2-х років у якості стажера. Якщо випробувальний термін кандидат проходить успішно, то його зараховують до лав чиновництва. Але і із цього правила є виняток – слухачі таких спеціалізованих навчальних закладів, як Національна школа адміністрації (ENA), регіональних інститутів адміністрації (IRA), школа податкової служби та інші вже під час навчання отримують статус стажера. Як на нашу думку, це положення про застосування випробувального терміну заслуговує на увагу, тому що за такий тривалий термін відсіюються непрофесіонали та випадкові кандидати. Пропонуємо цю норму закріпити у вітчизняному законодавстві.

Характерною особливістю французької конкурсної системи є існування внутрішнього конкурсу, що дозволяє службовцям, які не мають відповідної освіти, але мають вислугу років на державній службі, одержати вищу категорію. Так, до регіональних інститутів адміністрації 30 % вступають за внутрішнім конкурсом.

Варто зазначити, що Великобританія довше за інших не потребувала професійної державної служби. Однак, ситуація змінилася після історичної доповіді Норткота-Тревельяна у 1854 р. Одним з положень цієї доповіді була заміна існуючої системи патронажу на відкриті конкурсні екзамени, що проводилися під наглядом центральної екзаменаційної комісії. Лише у 1870 р. остаточно завершилося впровадження конкурсних екзаменів.

Набір на державну службу здійснює Комісія зі справ державної служби. У Великобританії існує освітній ценз при

прийнятті на державну службу. Так, в основі вступу полягає проходження письмового екзамену загального типу, що заснований на програмах навчання Кембриджського та Оксфордського університетів. А при прийнятті на посади в адміністративний клас чиновників віковий ценз – 20-28 років. Екзамен у цей клас складається з письмового доповіді по загальним предметам, тестам та інтерв'ю.

Отже, державну службу у Великобританії можна охарактеризувати, як закриту систему чиновників, а конкурс лише як формальність, що можна здолати маючи відповідний освітній та віковий ценз.

Не менш корисний для вивчення є досвід Японії у сфері державної служби. Історія конкурсної заміщення вакантних посад державної служби Японії починається ще з XIX століття, та використовується і досі у майже незмінному вигляді. В цій країні прийняття на державну службу регулюється Конституцією Японії, Законом «Про державних службовців» 1947 року. Прийняття на державну службу та посадове підвищення у цій країні здійснюється у екзаменаційній формі, що має характер змагання. Метою конкурсу є оцінка можливостей кандидата стосовно посадових обов'язків. Варто зазначити, що конкурсна система прийняття на державну службу у Японії без суттєвих змін діє і по нині.

Отже, організовує та проводить конкурсні екзамени Палата із справ персоналу. Вона складається з трьох осіб, котрих призначає Кабінет Міністрів з дозволу обох палат парламенту. Основними вимогами до членів Палати є благородне походження та вік – старший 35 років. Палата має право – визначати який екзамен проводити (з метою прийняття на службу, кар'єрного зростання, або поєднання того та іншого виду конкурсу), вводити додаткові вимоги для кандидатів, які вступають у перше, або обмежити число кандидатів, котрі претендують на просування по службі. Також Палата повинна зробити конкурс більш доступним для участі усіх бажаючих.

Громадян, які вперше вступають на державну службу в Японії і складають іспити, поділяють на три категорії: 1) ті, хто закінчили вищі навчальні заклади; 2) ті, хто має неповну вищу освіту; 3) ті, хто закінчили середні навчальні заклади. На практиці, шанси зайняти керівні посади мають тільки особи, які

мають вищу освіту. Більшість представників японської бюрократичної еліти закінчили одні й ті ж навчальні заклади. Конкурсні іспити в Японії організуються за принципом «відкритих дверей». Принцип «відкритих дверей» у Японії передбачає доступ до державної служби усіх бажаючих. Цей принцип робить конкурсні процедури прийняття на державну службу більш відкритими і прозорими.

До конкурсу мають доступ тільки громадяни Японії. Суворо забороняється під час проведення екзаменів використовувати неправдиві нотатки, заяви, оцінки, свідоцтва, доповіді. Зміст конкурсу, у більшості випадків, однаковий в усіх державних установах. Екзамени бувають, як письмові так і усні. Можуть проводитися екзамени з оцінки спеціальних навичок або з фізичної підготовки.

Перед початком конкурсу складаються два списки (один – для тих, хто вступає вперше, другий – для кандидатів на підвищення). Список складається з прізвищ кандидатів і набраних прохідних балів. Ці списки зберігаються протягом одного року, та надаються для ознайомлення державній установі, що призначала конкурс, або особам, які мали відношення до проведення конкурсу. Через один рік списки не мають будь-якої юридичної сили.

Конкурс використовується також при підвищенні державного службовця. Кожний службовець має рівний доступ до підвищення на посаді. Однак, Палата у справах з персоналу має право додатково вносити вимоги, що стосуються обмежень, та замінити екзаменаційні завдання. Такий вид конкурсу проводиться кожний рік та має велику популярність серед чиновників. Але успішне виконання екзаменів не дає право займати вищу посаду. Призначення відбувається лише після випробувального терміну не менш ніж 6 місяців. І лише після успішного його проходження вже офіційно призначають на посаду.

Отже, конкурс у Японії має давню історію та позитивний довід його проведення. Хотілося зазначити, що багато положень у необхідно запозичити і українському законодавству. Так, наприклад, дуже цікавим органом є Палата у справах з персоналу, яка має свої повноваження та діє постійно. Також заслуговує на увагу принципи, процедура конкурсу, методи оцінювання та

відбору кандидатів, можливість доступу до інформації, стосовно результатів конкурсу, та обов'язковий випробувальний термін.

Розглянемо систему проведення конкурсу у США. Взагалі, конкурс у державній службі у США домінує серед інших видів прийняття. Він застосовується на практиці з дев'ятнадцятого століття. Тому, має одну з найдовших історій, що дає можливість перейняти позитивний досвід і нашої державі. Першим, хто спробував ввести конкурсні екзамени при вступі на державну службу був Президент США Грант У. у 1871 р. Ця система конкурсу була запозичена в Англії. Але ініціатива була блокована парламентом, тому що йшла у розріз з існуючою тоді, системою партійних призначень. Нормативним закріпленням зародження конкурсу у США став Закон Пендлтона «Закон про цивільну службу» 1883 р. Цей закон заснував «систему заслуг», вона базувалася на принципі конкурсних екзаменів для державних службовців при прийомі на службу та заміщенні посад. Слід зазначити, що конкурсні екзамени спочатку були обов'язковими лише для 10% службовців. Ця система складається з таких елементів: підбір на державну службу повинен проводитися з числа кваліфікованих осіб та по можливості з різних прошарків суспільства, а вибір кандидатів і просування по службі повинні здійснюватися з урахуванням здібностей, знань та професійної підготовки на основі відкритого конкурсу, котрий забезпечує усім рівні можливості.

В США існує орган, котрий відповідає за проведення конкурсу. Він має назву «конкурсна служба» або адміністративна служба та включає усі посади державної служби виконавчої влади, виключенням з цього правила є посади, в процедурі призначення яких присутній Сенат і посади вищих керівників, а також посад, спеціально введених в конкурсну службу.

Основним принципом державної служби є рівність можливостей при працевлаштуванні. Однак, в цьому правилі є виключення для ряду категорій, у тому числі ветеранів війни, колишніх військовослужбовців, інвалідів, представників національних меншин.

Законодавством США чітко регламентовані ситуації, що забороняють ті або інші дії. Так, наприклад, відповідальні особи не мають права: вводити в оману претендента або спеціально

РОЗДІЛ 2. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ КОНКУРСУ
НА РІЗНИХ ЕТАПАХ ІСТОРІЇ УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН *////////////////*

чинити йому завади при здійсненні їм права на участь у конкурсі, при наймі, на державну службу; впливати на особу таким чином, щоб вона відмовилася від участі у конкурсі на заміщення посади, з метою поліпшити чи погіршити перспективи інших осіб при прийнятті на службу; надавати перевагу, не закріплену законом, або застосовувати особливі правила чи постанови у відношенні службовця або кандидата на зайняття посади (враховуючи визначення умов або характеру конкурсу, або вимог до посади) з метою поліпшити чи погіршити перспективи інших осіб при прийнятті на службу; здійснювати або відмовляти у здійсненні дій у відношенні службовця або кандидата на зайняття посади у вигляді покарання за реалізацію права на оскарження, котре встановлено законом, правилом чи постановою.

Конкурс на державну службу в США є відкритим. У ньому може брати участь будь-який громадянин, який відповідає таким характеристикам, як громадянство, вік та освіта. Політичні діячі не мають права впливати на проходження конкурсу, таким чином, у них відсутня можливість створювати ланки однодумців та «своїх» людей. Основним моментом є публікація переліку посад, що підлягають заміщенню. Це робиться для того, щоб кожний бажаючий міг брати участь у конкурсі. Тому, вакантна посада може бути заміщена найбільш професійним кандидатом, який успішно проявив себе на екзаменах.

В державних установах створюється комісія з питань прийняття на службу. Ця комісія складається з службовців установи, та має за мету розгляд заяв кандидатів, що мають бажання зайняти вакантну посаду. Заява розглядається та виноситься рішення, що оформлюється письмово.

Критеріями оцінки кожного з кандидатів є: 1) досвід діяльності у сфері управління; 2) участь у програмах Управління державною службою щодо підвищення кваліфікації та успішне їх складання; 3) наявність у кандидата досвіду та теоретичних знань, що можуть свідчити про те, що він буде вдало виконувати усі обов'язки та посадові інструкції.

Конкурсна процедура в США складається з таких стадій: 1) перевірка заяви; 2) проведення екзаменів або співбесіди; 3) перевірка благонадійності; 4) відбір кандидата на посаду; 5) перевірка на протязі випробувального терміну.

Конкурсні іспити проводяться в усній або письмовій формі, та мають за мету перевірити кандидатів на посади середньої ланки професійності. Екзаменаційні вимоги корегуються з управлінням державної служби США. У загальному вигляді за результатами конкурсу приймається на посаду кандидат, який найбільш успішно виконав усі завдання, тоді як кандидат, який має найнижчі бали буде прийнятий у останню чергу, якщо залишаться вакантні посади. На практиці, багато установ відбирають декілька найбільш успішних кандидатів з конкретних груп. Отже, діють правила «трьох» або «десяти», тобто, наприклад, відбирають трьох або десять кандидатів, які мають найвищі результати з групи.

У конкурсному відборі виділяють такі випробування: «випробування з виконання», письмові випробування, усні випробування та «центри оцінки».

1. Випробування з виконання, призначені для визначення, чи може претендент виконувати завдання, що вимагає посада, на котру він претендує. Наприклад, екзамен операціоністів, визначає суму операцій, котрі може обробити кандидат за конкретний час.

2. Письмові екзамени, повинні підтвердити наявність у кандидата тих або інших досягнень чи здібностей. Перевагою таких випробувань є мінімальні затрати.

3. Усні екзамени. Їх часто вважають найбільш практичними для посад вищого рівня, тому що на них претендує невелика кількість претендентів. Взагалі, усні екзамени проводить комісія експертів (спеціалістів). Кандидати екзаменуються усно по одному.

4. «Центри оцінки» дублюють деякі з підходів інших випробувань та використовуються для посад, в котрих завдання менш конкурентні та оцінюються більш суб'єктивно. У цих випробуваннях кандидатами моделюються деякі критичні аспекти в роботі. Такі дії можуть складатися з взаємодії з іншими кандидатами, для виявлення лідерських якостей. Такі випробування проводяться у групі, з визначеними критеріями для оцінки.

Іншою складовою конкурсу є перевірка випробувань на якість знань. Вона теж має свої різновиди. Можуть проводитися

прогнозуюча, паралельна, змістовна, конструктивна та поверхова перевірка.

Отже, конкурсна система прийняття на державну службу в США постійно розвивається та доповнюється, незважаючи на сторічну історію існування. Тому вважаємо за необхідне запозичити деякі елементи конкурсної процедури. Наприклад, такі випробування – «випробування з виконання», письмові випробування, усні випробування та «центри оцінки», бо саме вони дають можливість визначити найбільш професійного з кандидатів. Отже, відмежовується конкурсна процедура від впливу зацікавлених осіб.

Республіка Польща мала історичну спадщину СРСР, де конкурс порівнювався з виборами та майже не використовувався. Впроваджується відкритий конкурс з кінця 90-х років ХХ століття на вищі посади, та проводиться комісією з п'яти або більше осіб, що призначаються Головою Адміністрації державної служби. Конкурс у Польщі здійснюється на зайняття посад працівників державних органів. До участі у конкурсі допускалися лише урядники цивільної служби. Якщо конкурс відбувався двічі без вибору кандидата, до участі у наступному конкурсі на ту посаду допускалися особи, які не були урядниками. Конкурс проводиться у вигляді кваліфікаційних іспитів. У випадку позитивного проходження іспитів з кандидатом укладається контракт терміном на 3 роки. Але перемога у конкурсі не означає остаточне прийняття на державну службу. Законом «Про державну службу» від 18 грудня 1998 р. закріплений «підготовчий етап», тобто після конкурсної процедури особа повинна пройти випробування, що закінчується іспитом, при позитивному результаті підписується контракт на необмежений термін. Новим Статутом про цивільну службу від 24 серпня 2006 р. були вилучені вищі посади в урядовій адміністрації та посада Шефа цивільної служби (який саме призначав конкурс). Однак, проектом 2008 р., пропонується відновити ці посади, бо це був крок до кращого керівництва. Це положення цікаве у плані заміщення вищих посад бо в Україні подібна практика відсутня.

Заслуговує на увагу досвід Польщі у правовому регулюванні процедури конкурсу на посади вищої державної служби. Так, конкурсна комісія складається з шести членів, що представляють

професорів університетів, вищих державних службовців, фахівців з управління персоналом. Вважаємо, що подібний досвід необхідно впровадити і в нашій державі, тому що кваліфіковані представники конкурсної комісії здатні об'єктивно оцінити кожного з кандидатів.

Очолює конкурсну комісію Голова Адміністрації державної служби. Конкурсну процедуру готує підрозділ Адміністрації державної служби. Процедура складається з психологічного тесту, іспиту на знання більшості законодавчих актів держави та письмову роботу з аналітичним змістом. В деяких випадках проводиться конкурс документів. Отже, конкурсна процедура в Польщі подібна до конкурсу вітчизняного, але більш досконала та має за мету визначити з кандидатів професіонала, який виконував свої функції в системі державної служби.

Ще однією з держав Європи де приймають на державні посади за конкурсом є Італія. До 1947 року конкурс на державній службі Італії не використовувався. Конституцією Італії 1947 року спеціально закріплюється конкурсний порядок заміщення посад у публічній адміністрації (ч. 3 ст. 97). Так, законодавчо закріплюється конкурсна основа заміщення вакантних посад державної служби. Законодавством виділяються такі способи заміщення вакантних посад, як відкритий конкурс та призначення на вільний розсуд адміністрації. Відповідно до ст. 20 Закону Італії «Про державну службу» № 93 від 29 березня 1983 р. сутність конкурсу в об'єктивній оцінці достоїнств кандидатів шляхом вивчення їх документів та (або) шляхом відбірних екзаменів або екзаменів по проходженню курсів теоретико-прикладного характеру з підбору та підготовки створених у цілях отримання професійних знань необхідних для службовців даної кваліфікації.

Виділяються також, як і в Україні, внутрішні та зовнішні конкурси. Також існують загальні та обмежені конкурси. В обмежених конкурсах можуть брати участь лише кандидати, які мають певні характеристики, що відповідають певним вимогам. Сам порядок конкурсу повинен відповідати таким критеріям, як своєчасність, економічність та швидкість. Конкурс в Італії складається з трьох етапів. На першому – комісія розглядає можливість приймати участь документів претендентів. На

другому – піддаються оцінці кандидати, на відповідність встановленим вимогам. На третьому – складається таблиця результатів кандидатів.

Отже, конкурс у державну службу Італії має специфічні особливості. Так заслуговує на увагу критерії конкурсу (своєчасність, економічність, швидкість) та обмежені конкурси.

Наступною країною з конкурсним заміщенням вакантних посад у державній службі є Іспанія. Конституція Іспанії 1978 р. пунктом 3 ст. 103 закріплює положення, що вказує на закон та встановлює статус державних службовців, умови їхнього доступу на державну службу за здібностями. Так, у Іспанії до 1984 р. конкурс на державну службу не проводився. Відповідно до ст. 520 Закону Іспанії 1984 р. «Про засоби реформування системи державного управління» робочі місця, закріплені за службовцями, заміщуються:

а) за допомогою конкурсу, який складає нормальну систему призначення на посаду (в даному випадку до уваги приймаються виключно позитивні якості, необхідні для відповідного конкурсу, серед яких характеристики, що відповідають кожному робочому місцю такі, як певний професійний рівень, оцінки виконуваної роботи, прослухані курси навчання та підвищення кваліфікації і стаж роботи);

б) шляхом вільного призначення на посаду, зважаючи на зміст функцій службовця (оскільки окремі керівні посади або посади, які пов'язані з особливою відповідальністю). Службовці, призначені на посаду в результаті вільного призначення, можуть бути зміщені на власний розсуд органу, що їх призначив. Зараховані на основі конкурсу службовці можуть бути звільнені тільки в результаті несподіваних причин. До таких причин відносять зміни у змісті роботи, пов'язані з цим зміни у списках робочих місць, внаслідок чого змінюються основні посади, з приводу яких було проведено конкурс, або у зв'язку з браком можливостей для виконання даного виду робіт, продемонстрованим низьким рівнем продуктивності праці. Важливо зазначити, що 97% вакантних посад публічних службовців в Іспанії заміщується за конкурсом і тільки 3% – за вільним призначенням.

У висновку варто зазначити те, що Іспанія приділяє значну роль конкурсу при формуванні кадрів для державної служби. Про

це свідчить закріплення конкурсного порядку заміщення посад на конституційному рівні.

Окремими пунктом, як на нашу думку, необхідно розглянути конкурсний відбір у інституціях Європейського Союзу. Тому що наднаціональними органами ЄС впроваджені високі стандарти управління та врядування, і це потребує забезпечення європейських інституцій кваліфікованими та професійними кадрами.

Вважається, що конкурсний відбір кандидатів – один із ефективних способів кадрового забезпечення органів управління. При конкурсному відборі кадрів створюється конкурентне середовище, учасники змагаються за отримання вакантної посади, перебуваючи у рівних умовах. Разом з тим конкурс стимулює, сприяє заохоченню до оволодіння необхідними знаннями. Він вимагає здійснення безперервної професійної підготовки з метою постійного підвищення свого професійного і загальнокультурного рівня, внаслідок чого підвищується робота працівників.

До складу Європейського Союзу входять такі найбільш відомі інституції, як Європейський Парламент, Рада ЄС, Європейська Комісія, Суд ЄС, Європейський Омбудсмен, Палата аудиторів, Економічного і соціального комітету, Комітету регіонів. У цих інституціях задіяно близько 40 000 співробітників. За набір кваліфікованих працівників відповідає Європейське бюро з відбору персоналу (European Personnel Selection Office, EPSO), що працює у Брюсселі з 1 січня 2003 р. Бюро на постійній основі виконує функції оголошення відкритих конкурсів, їх адміністрування та відбору претендентів.

Оголошення про вакансії в офіційному виданні «Вісник європейського Союзу», а також на офіційний web-сайті EPSO в Інтернеті. У офіційних виданнях розміщуються оголошення про конкурси на посади чиновників та працівників за договорами, умови роботи, оплата праці, зразки конкурсних тестів, відповіді на запитання, вказівки на додаткові інформаційні джерела. Існує можливість заповнення та відправка анкети – резюме кандидата в режимі он-лайн. Інформація доступна на англійській, німецькій та французькій мові. Доступ до інформації безкоштовний.

РОЗДІЛ 2. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ КОНКУРСУ НА РІЗНИХ ЕТАПАХ ІСТОРІЇ УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН *////////////////*

Конкурси поділяються на два типи: відкриті конкурси та конкурси національних експертів. Формально їх учасниками може стати кожний громадянин Євросоюзу, але на практиці конкурси національних експертів лише для держчиновників відповідної країни.

Основною умовою вступу на службу в установи ЄС є загальний відкритий конкурсний відбір (перший тип). Для того щоб взяти участь в оголошеному EPSO конкурсі на посаду чиновника відповідної категорії, претендент повинен створити персональний електронний профіль (My EPSO profile) на офіційному web-сайті EPSO. Після того, як кандидат заявив про участь у конкурсі, він на свій персональний профіль (файл) отримає із EPSO інформацію про проведення і час конкурсу, терміни, в які можна здавати тест. Наступним кроком кандидат надсилає заповнену заяву-анкету та інші необхідні документи, що підтверджують відповідність висунутим вимогам. У заяві детально описується отримана освіта, вчені ступені, додаються копії дипломів. У резюме зазначається перелік попередніх місць роботи, рекомендації попередніх роботодавців, або копії контрактів з довідками про сплату податків.

Відкриті конкурси в інституції ЄС проходять у три етапи: попередній відбір за даними анкети, письмові та усні тести. Кандидат проходить три попередні тести (на нерідній мові для претендента), де кожний складається приблизно з 40 питань: 1) спеціалізований тест; 2) тест на знання історії та устрою ЄС; 3) тест на перевірку мовних і математичних навичок.

Наступним етапом є написання есе, напрям котрого пов'язаний з майбутньою сферою бажаної діяльності кандидата.

Заключний етап конкурсного відбору є співбесіда. На неї запрошуються кандидати, які за попередніми випробуваннями набрали максимальну кількість балів. Співбесіда проводиться у тій установі де планує працювати кандидат. Питання ставлять від трьох до восьми уповноважених осіб. Співбесіда триває в середньому близько 45 хвилин. Щоб стати успішним кандидатом, претенденту необхідно продемонструвати високі здібності, ініціативність та мотивацію.

Конкурсний етап до інтерв'ю можна пройти у відповідній країні – члені ЄС у наявному екзаменаційному центрі. Екзамена-

ційні центри створені у всіх країнах – членах ЄС. Найбільші країни мають декілька таких центрів (Німеччина – 3, Іспанія – 2, Італія – 2, Франція – 2).

Кандидати, які успішно пройшли усі етапи конкурсного відбору включаються до списку очікування (reserve lists). Із зазначеного списку установи ЄС відбирають працівників на вакантні посади. Списки очікування публікуються на сайті та доступні усім зацікавленим особам.

Конкурси оголошуються у трьох категоріях: керівники структурних підрозділів, усні і письмові перекладачі, економісти, юристи; адміністратори – лінгвісти (усні і письмові перекладачі) і асистенти. Кожна з цих категорій має декілька ступенів. Залежно від займаної посади і ступеня до кандидата висуваються відповідні вимоги про рівень освіти і необхідний досвід роботи.

Другим типом конкурсу на вакантну посаду в структурах ЄС є конкурси національних експертів. Слід зазначити, що робота національного експерта це не постійна робота, а особливий вид відрядження. Національна комісія займається відбором кандидатів на ці посади. До складу національної комісії входять – спеціалісти євроструктур, Міністерства внутрішніх справ, представники профспілкових та громадських організацій. Сама процедура конкурсу базується на принципі відбору за заслугами.

Отже, конкурс в інституції Європейського Союзу можна відзначити як прозорий, відкритий та доступний спосіб заміщення посад. На сьогоднішній день Європейський Союз накопичив значний досвід у сфері конкурсного заміщення вакантних посад у свої установах, тому на нашу думку, необхідно запозичити зазначені рекомендації, щодо вдосконалення законодавства у даній сфері. Основними позитивними моментами проведення конкурсу на службу в інституції ЄС є наступні положення: проведення розширеного тестового механізму визначення знань кандидата; забезпечення кандидатів відкритою інформацією тестових завдань та відповідей у системі Інтернет; можливість заповнення та відправки кандидатом анкети-резюме на участь у конкурсі в режимі он-лайн; розміщення на офіційних порталах переліку необхідних документів та пояснень до процесу заповнення заяв, їх зразки та іншу необхідну інформацію;

формування спеціального списку з кандидатів, які успішно пройшли конкурсний відбір, але не стали переможцями, та використовувати його у якості кадрового резерву; спеціальний список публікувати на офіційних сайтах органів влади.

Також, аналіз досвіду зарубіжних країн дозволяє зробити такі висновки: у законодавстві більшості держав присутні норми про конкурс як найбільш демократичну й ефективну процедуру відбору кандидатів на державну службу, оскільки дозволяє виділити здібних, ґрунтуючись винятково на оцінці професійного та освітньо-кваліфікаційного рівня кандидата та їхні вмінні проявити себе. Особливості в організації конкурсу на заміщення вакантних посад у державній службі є у кожній з розглянутих країн. Розглянутий вище досвід зарубіжних країн, буде корисним та необхідним для удосконалення законодавства у державній службі в Україні та конкурсному заміщенню зокрема. Як на нашу думку, за для досконалого проведення конкурсного заміщення посад в Україні, необхідно поєднати та запозичити позитивні риси кожної з країн, а саме: у Франції – конкурс проводиться або у вигляді іспитів, або за ступенями і званнями, коли порівнюються послужні списки кандидатів. Паралельно проводяться три конкурси: перший – для випускників вишів; другий – для кадрових службовців, які можуть навіть не мати диплома (крім лікарів, для яких диплом обов'язковий); третій – для вступаючих у Національну адміністративну школу виборних посадових осіб місцевих співтовариств, керівників асоціацій і профспілок; можливість громадянину, який відповідає вакантній посаді або приймав участь у іспиті, оскаржити результати конкурсу в Адміністративний орган та Адміністративний суд, що призведе до анулювання результатів; статус чиновника кандидат отримує лише після проходження випробувального терміну від 6 місяців до 2-х років у якості стажера. У Великобританії – програму екзаменів, що відповідає найкращім навчальним закладам країни. У Японії принцип «відкритих дверей», що передбачає доступ до державної служби усіх бажаючих; формування списків конкурсу, що складаються з прізвищ кандидатів і набраних прохідних балів. Списки зберігаються протягом одного року, та надаються для ознайомлення державній установі, що призначала конкурс, або особам, які мали

відношення до проведення конкурсу. Через один рік списки не мають будь-якої юридичної сили. У США існує орган, котрий відповідає за проведення конкурсу – «конкурсна служба» або адміністративна служба; «випробування з виконання», письмові випробування, усні випробування та «центри оцінки», що використовуються для оцінки кандидатів на посади, у центрах завдання менш конкурентні та оцінюються більш суб'єктивно. У випробуваннях кандидатами моделюються деякі критичні аспекти у роботі. Такі дії можуть складатися з взаємодії з іншими кандидатами, для виявлення лідерських якостей, випробування проводяться у групі, з визначеними критеріями для оцінки. У Польщі правове регулювання процедури конкурсу на посади вищої державної служби здійснює конкурсна комісія, що складається з шести членів: представників професорів університетів, вищих державних службовців, фахівців з управління персоналом. Очолює конкурсну комісію Голова Адміністрації державної служби. Конкурсну процедуру готує підрозділ Адміністрації державної служби. Процедура складається з психологічного тесту, іспиту на знання більшості законодавчих актів держави та письмову роботу з аналітичним змістом. В деяких випадках проводиться конкурс документів. Конкурс в Італії повинен відповідати таким критеріям, як своєчасність, економічність та швидкість. В Іспанії зараховані на основі конкурсу службовці можуть бути звільнені тільки в результаті несподіваних причин. До таких причин відносять зміни у змісті роботи, пов'язані з цим зміни у списках робочих місць, внаслідок чого змінюються основні посади, з приводу яких було проведено конкурс, або у зв'язку з браком можливостей для виконання даного виду робіт, продемонстрованим низьким рівнем продуктивності праці. В Європейському Союзі конкурсу характерне широке застосування новітніх технологій та системи Інтернет у процесі конкурсного добору; об'ємні тестові завдання.

Отже, впровадження конкурсних процедур у вітчизняну державну службу можливо лише враховуючи досвід правового регулювання у більш розвинутих країнах.

Висновки до другого розділу

1. Зародження та вдосконалення передумов виникнення конкурсу, пов'язують діяльністю царя Російської держави Петра I, який на початку XVIII століття зобов'язав навчати служити державі молоде покоління дворян, яких збирали з усіх міст Росії. Нормативно врегульовано необхідність професійних знань та конкурсу «Табелем про ранги» від 1722 р., що зумовило дозволило у подальшому перейти до цього способу заміщення посад на державній службі. Вступ на державну службу XIX початку XX століття характеризувався призначенням на посади, та залежав від прихильності правлячої еліти, враховувалося походження кандидата та його родинні зв'язки. Єдиним позитивним впровадженням конкурсу у державну службу можна побачити за часів ЗУНР, коли вплив європейських держав зумовив трансформацію національного законодавства.

2. На теперішній час конкурсний порядок заміщення вакантних посад в Україні закріплено у главі 2 Закону України «Про державну службу». Але українським законодавством не дано визначення поняття конкурсу. Вважаємо що, можна сформулювати таке визначення поняття конкурсу в державній службі – це порядок, який складається з процедур оцінки освітнього, кваліфікаційного та професійного рівня кандидатів, правовим способом заміщення посад в державній службі.

3. Основною метою конкурсу є відбір кваліфікованого кандидата або претендента на заміщення вакантної посади. Допоміжними цілями є: 1) забезпечення права на рівний доступ до державної служби всіх громадян України (стаття 38 Конституції України); 2) досягнення більш високого професійного та морально-етичного рівня державних службовців.

4. Конкурс в державній службі допомагає розв'язати такі завдання: підняти престиж посади державної служби, завдяки тому, що перемагає кандидат який має вищий освітньо-кваліфікаційний рівень; збільшити кількість претендентів, бажаючих перебувати на державній службі; підвищити об'єктивність оцінки кандидатів шляхом вивчення наданих

документів, професійності та психологічних особливостей особистості; підвищити демократичність самого процесу конкурсу; вирішення питань про прийняття на посаду приймає участь спеціально підготовлена конкурсна комісія; формування професійного кадрового резерву; попередження корупції та виключення конфлікту інтересів серед держаних службовців.

5. Принципи конкурсу в державній службі можна визначити як керівні ідеї, що характеризують сутність конкурсу в державній службі. Не закріплені законодавством, на нашу думку, принципи, що стосуються саме конкурсу: принцип об'єктивності, неупередженості та змагальності, підконтрольності, ефективності або неформальності, оперативності, що були вирішенні через аналіз наукової літератури та узагальнення відповідної практики.

6. За радянського періоду конкурс більшість вчених розглядало як різновид виборів, а аргументом вважали схожість процедур їх проведення. Науковці радянського періоду не звертали увагу на різницю між цими способами заміщення та вважали це не суттєвим для практики. Так, вважалось, що аргументувавши віднесення конкурсу до виборних способів заміщення вакантних посад, дасть змогу йому розвиватися у подальшому, як демократичному напрямку при формуванні кадрового апарату. Конкурс застосовувався для заміщення посад керівного складу навчальних і наукових державних установ, робота в яких в радянський період вважалась проходженням державної служби.

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, громадських органів та інших організацій. На жаль, досі незалежна Україна не вирішила значних питань конкурсного відбору, що існували за часів СРСР.

7. Аналізуючи позитивні риси конкурсу у зарубіжних країнах, можна виявити таку ідеальну модель конкурсного заміщення вакантних посад в державній службі: 1) створення єдиного «центру оцінки кандидатів», підконтрольного начальнику Агентства державної служби, де мають бути створені

РОЗДІЛ 2. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ КОНКУРСУ
НА РІЗНИХ ЕТАПАХ ІСТОРІЇ УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН *////////////////*

умови для виключення впливу на працівників (висока оплата праці оцінюючого персоналу та контроль), склад центру склада-тиметься з найкращих представників професорів університетів, вищих державних службовців, фахівців з управління персоналом.

2) принципи конкурсу – своєчасність, економічність та швидкість та принцип «відкритих дверей», що передбачає доступ до державної служби усіх бажаючих; 3) проводити три конкурси: перший – для випускників вишів; другий – для кадрових службовців, які можуть навіть не мати диплома; третій – для інших осіб, претендентів на державну службу; 4) забезпечення кандидатів відкритою інформацією тестових завдань та відповідей у системі Інтернет; можливість заповнення та відправки кандидатом анкети – резюме на участь у конкурсі в режимі он-лайн; розміщення на офіційних порталах переліку необхідних документів та пояснень до процесу заповнення заяв, їх зразки та іншу необхідну інформацію; 5) зміст тестових завдань повинен відповідати найкращим освітнім закладам країни; 6) надати можливість кандидату реально оскаржувати рішення конкурсної комісії та керівника державної служби у суді; 7) формувати спеціальний список з кандидатів, які успішно пройшли конкурсний відбір, але не стали переможцями, та використовувати його у якості кадрового резерву; спеціальний список публікувати на офіційних сайтах органів влади. Через один рік списки не мають будь-якої юридичної сили; 8) зараховані на основі проходження конкурсу службовці можуть бути звільнені тільки в результаті несподіваних причин. До таких причин можна віднести, наприклад зміни у змісті роботи, пов'язані з цим зміни у списках робочих місць, внаслідок чого змінюються основні посади, з приводу яких було проведено конкурс, або у зв'язку з браком можливостей для виконання даного виду робіт, продемонстрованим низьким рівнем продуктивності праці.

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

Монографія надала змогу сформулювати теоретичні висновки та практичні рекомендації, спрямовані на удосконалення розуміння історико-правових аспектів інституту конкурсного заміщення вакантних посад державної служби України та зарубіжних країн:

1. Конкурсне заміщення вакантних посад державної служби України на сьогоднішній день потребує значного реформування та вдосконалення законодавства. Це пояснюється відсутністю регламентування багатьох його елементів, визначень та підходів, що призводить до зловживань, корупції та відсутності прозорості при вступі на державну службу.

2. Досліджуючи проблеми інституту конкурсу була виділена наступна історіографія – дореволюційна, радянська, зарубіжна, сучасна українська. Аналіз вищезгаданої проблематики дозволяє зробити висновки, що дослідження мають фрагментарний характер, та дають уявлення лише про окремі аспекти інституту конкурсу державної служби України.

3. Джерельна база інституту конкурсу України складається з низки нормативно-правових актів, однак деякі з них мають декларативний характер та потребують подальшого реформування та вдосконалення.

4. Дослідження процесу виникнення конкурсу в державній службі України можна пов'язати з появою Західно-Української Народної Республіки (1918-1920 рр.) на території Східної Галичини. Де нормативно закріплювався процес конкурсного заміщення посад на державній службі. Цей процес пояснюється впливом на законодавство Австрійської держави, що мав позитивний вплив на державну службу того періоду.

5. Дослідження радянського періоду розвитку конкурсу в державній службі дозволяє зробити висновок про відсутність Закону «Про державну службу», розгляд конкурсу як різновид виборів та вузьке його застосування. Радянські вчені майже не

досліджували зазначене питання та зосереджувалися на недоліках конкурсу, що пояснюється за політизацією радянського суспільства.

6.3 метою удосконалення законодавства України про державну службу пропонуємо в Законі України «Про державну службу» сформулювати таке визначення поняття конкурсу в державній службі – це порядок, який складається з процедур оцінки освітнього, кваліфікаційного та професійного рівня кандидатів, правовим способом заміщення посад в державній службі.

Також визначено поняття інституту конкурсу державної служби як систему взаємопов'язаних норм державно-службових відносин, що регулює конкурсне провадження в державній службі України. Монографія дає змогу стверджувати, що конкурс має свою мету, допоміжні цілі, принципи, завдання, умови виконання. Пропонуємо закріпити у Типовому порядку проведення конкурсу принципи конкурсу в державній службі. Їх можна визначити як керівні ідеї, що характеризують сутність конкурсу в державній службі. Не закріплені законодавством принципи, що стосуються конкурсу: принцип об'єктивності, неупередженості та змагальності, підконтрольності, ефективності або неформальності, оперативності.

7. Дослідження еволюції конкурсу в державній службі зарубіжних країн дає змогу стверджувати, що держави, де багато років використовується конкурс, мають більш професійну державну службу. Тому пропонуємо впровадити позитивний досвід зарубіжних країн у сфері конкурсного заміщення посад, врахувавши особливості вітчизняної державної служби та ментальності громадян, а саме центри оцінки, що включають у себе усі основні методи відбору, котрі використовуються на практиці. Розмежувати конкурс: перший – для випускників вишів; 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, а також програму екзаменів, що відповідає найкращим навчальним закладам країни; формувати доступні у мережі Інтернет списки конкурсу, що складаються з прізвищ кандидатів і набраних прохідних балів. Ці списки зберігати

////////////////////////////////////

протягом одного року, та надавати для ознайомлення державній установі, що призначала конкурс, або особам, що мали відношення до проведення конкурсу. Через один рік списки не мають будь-якої юридичної сили; впровадити орган, котрий відповідає за проведення конкурсу – «конкурсна служба» або адміністративна служба; запровадити «випробування з виконання», письмові випробування, усні випробування; конкурс повинен відповідати таким критеріям, як своєчасність, економічність та швидкість; більш активно застосовувати новітні технології та систему Інтернет у процесі конкурсного добору, що дозволить слідкувати за процесом конкурсу усім зацікавленим особам та зробити процедуру більш відкритою, прозорою та доступною.

8. В монографії дано авторське визначення конкурсних процедур в державній службі як законодавчо врегульований порядок проведення у певні терміни стадій (етапів) конкурсу для II-V груп державних службовців. Вважаємо, що конкурс є кадровою процедурою – внутрішньоорганізаційною, формалізованою процедурою набору на адміністративні посади державної служби, врегульована законом України та деталізована підзаконними актами. Тому, для ефективного добору кадрів необхідно застосовувати відповідні якісні конкурсні процедури. Вони повинні відповідати конкретним цілям, а саме: інформаційна мета, яка полягає у наданні керівникам кадрових служб необхідних документів для дистанційного аналізу здобутків кандидатів, та адміністративна мета, яка передбачає прийняття на державну службу об'єктивними кадровими рішеннями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абакумов Д. В. Конкурсный порядок (способ) замещения государственной служебной должности: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2007. 156 с.

2. Административное право зарубежных стран: учебное пособие. Москва: Изд. «СПАРТАК», 1996. 229 с.

3. Административное право России: учебник. Москва: Проспект, 2006. 448 с.

4. Административное право. Старилов Ю. Н. В 2-х частях. Ч. 2. Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 2001. 624 с.

5. Баглай В. М., Габричидзе Б. Н. Конституционное право РФ. Москва: Юрист, 1996. 412 с.

6. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для ВУЗов. Москва: Норма, 2002. 425 с.

7. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.

8. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. на здобуття ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 – «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2006. 20 с.

9. Большой энциклопедический словарь HYPERLINK. URL: <http://www.sci.aha.ru //ALL/VOC/voc.php>.

10. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учебное пособие. 2-е. изд. перераб. и доп. Москва: Изд-во корпорация «Логос», 2001. 200 с.

11. Виконавча влада та адміністративне право. За заг. ред. Авер'янова В. Б. Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

12. Візіров Б. Й. Кар'єра державного службовця в Україні: теоретичні засади : автореф. дис. на здобуття ступеня канд. держ. управлін. : спец. 25.00.03 «Державна служба». Київ, 2009. 20 с.

13. Вісник державних законів і розпорядків Західної області Української Народної Республіки. 1919. Вип. 7. 26 березня. С. 46.

14. Вопросы Государственного Комитета СССР по телевидению и радиовещанию: Постановление Совета Министров СССР от 5 марта 1971 № 151. *Свод законов СССР*. Т. 3. 1990. С. 740.

15. Воробьев В. А. Советская государственная служба. Ростов н/Д: РИНХ, 1975. 76 с.

16. Воротников А. Конкурс... без конкурса. *Правда*. 1979. 15 окт. № 8. С. 10–11.

17. Гай-Нижник П. П. Формування органів державної влади та управління ЗУНР (1918-1920 рр.). *Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту українознавства*. Київ: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2009. Вип. XXIII. С. 326–348.

18. Государственная служба и государственные служащие во Франции. Сборник № 23. *Французская организация технического сотрудничества*. Подгот. Бурдоном Ж., Научным Центром Подготовки Территориальных Кадров (CNFPT). 1994. 162 с.

19. Государственная служба: учебник. Под ред. проф. Игнатова В. Г. 2-е изд., под. и перераб. Москва: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д : Издательский центр «МарТ», 2004. 528 с.

20. Государственная служба: учебное пособие. Отв. ред. Оболонский А. В. 2-е изд. Москва: Дело, 2000. 400 с.

21. Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции. Азовкин И. А., Вишняков В. Г., Воробьев Н. Ф., Давитнидзе И. Л., и др. Отв. ред. : Пископин М. И. Москва: Наука, 1978. 407 с.

22. Государственное управление в странах капитала. Кадры, труд, оплата труда, пенсии. Анисимов А. А. Москва: Юрид. лит., 1970. 192 с.

23. Гришковец А. А. Государственная служба и гражданское общество. Правовые проблемы взаимодействия (практика России). *Государство и право*. 2004. № 1. С. 24–36.

24. Грищенко О. П. Поняття та види процедур прийняття на посади в органи державної влади. *Актуальні проблеми розвитку держави і права : збірник матеріалів круглого столу*. За ред. канд. істор. наук, доцента Козинець О. Г. Чернігів: Вид-во ЧДІПСТП, 2008. С. 22–26.

25. Данильєва І. Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2005. 20 с.

26. Данилюк О. В. Юридичні факти як підстави виникнення індивідуальних трудових правовідносин : автореф. дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 – «Трудове право; право соціального забезпечення». Одеса, 2008. 20 с.

27. Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку. За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. Авер'янова В. Б. Київ: Видав. Дім «ІН-Юре», 1999. 272 с.

28. Державна служба України шляхи реформування та кадрового забезпечення. *Методичні матеріали для вступників за спеціальністю «державне управління»*. Укладач к. і. н., проф. Якубовський О. П. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.

29. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. За заг. ред. Авер'янова В. Б. Київ: Факт, 2003. 384 с.

30. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади. За заг. ред. Нижник Н. Р., Олуйка В. М. Львів: Вид-во нац. Ун-ту «Львівська політехніка», 2002. 352 с.

31. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців: Наказ Нацдержслужби України від 13 вересня 2011 року № 11. (Яким затверджено). URL: http://nads.gov/ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=50190.

32. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посібник. За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Нижник Н. Р. Київ: Ін Юре, 1999. 244 с.

33. Єфремова О. П. Деякі питання правового регулювання порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад в державній службі України. *Основні напрямки реформування законодавства України в умовах розбудови демократичної держави : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції*. Харків: ГО «Асоціація аспірантів – юристів», 2010. С. 31–34.

34. Єфремова О. П. Законодавче регулювання конкурсу в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. *Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Вип. 44. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. С. 301–309.

35. Єфремова О. П. Конкурсний відбір у системі державної служби України (теоретико-прикладний аналіз) : автореф. дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2015. 20 с.

36. Єфремова О. П. Конкурсний відбір у системі державної служби України (теоретико-прикладний аналіз): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2015. 178 с.

37. Єфремова О. П. Методики конкурсного заміщення посад в державній службі. *Часопис Академії адвокатури України*. № 14 (1'2012). URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Chaau/2012-1/content.html>.

38. Єфремова О. П. Правове регулювання конкурсу в державній службі України. *Историко-правовые и социально-экономические аспекты развития общества : материалы VIII межвузовской научно-практической конференции*. Чернигов: Украинско-Российский институт (филиал) МГОУ в г. Чернигове, 2009. С. 54.

39. Єфремова О. П. Принципи здійснення конкурсу в державній службі в Україні. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2011. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>.

40. Єфремова О. П. Реформування процедури конкурсу на заміщення вакантних посад в державній службі України. *Правові реформи в Україні: проблеми реалізації : матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. У 4-х тт. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2011. Т. 3. С. 31–33.

41. Єфремова О. П. Реформування та адаптація правового регулювання конкурсу в державній службі України до законодавства Європейського Союзу. *Правова система України у світлі активних реформаційних процесів : матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. У 2-х тт. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2010. Т. 2. С. 23–26.

42. Єфремова О. П. Становлення і розвиток правового регулювання конкурсу у державній службі України. *Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Вип. 50. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. С. 301–309.

43. Єфремова О. П. Сучасний стан правового регулювання конкурсу в державній службі України. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2011. № 2(4). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11yopdsu>.

44. Єфремова О. П. Удосконалення процедури конкурсу в державній службі України на його окремих стадіях. *Форум права*. 2011. № 4. С. 253–257. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11eopios.pdf>.

45. Загальна декларація прав людини, яка була прийнята та проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральною Асамблеєю ООН від 10 грудня 1948 року. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/law/show/995_015.

46. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права : академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2006. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/1701.htm.

47. Заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби на 2003 рік: Указ Президента України від 24 грудня 2002 р. № 1211/2002. URL: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/law/show/1211/2002>.

48. Иванов А. П. Выборность как способ формирования кадров государственных органов : автореф. дисс. на соискание степени канд. юрид. наук Саратов, 1966. 18 с.

49. Иванов С. А. Правовое регулирование в сфере государственной службы. *Эж-Юрист*. 2004. № 6. С. 15.

50. Инструкция о порядке замещения должностей научных работников и об аттестации старших инженеров научно-исследовательских учреждений высших учебных заведений: утверждена постановлением Президиума АН СССР от 14 декабря 1962 г. № 982. *Бюллетень министерства высшего и среднего специального образования СССР*. 1963. № 3. С. 8–11.

51. Италия: Конституция и законодательные акты. *Перевод с итал.* Под ред. Туманова В. А. Москва: Прогресс, 1988. 391 с.

52. Ісаєнко І. Організація відкритого конкурсного відбору персоналу на посади в інституціях ЄС в контексті досвіду для України. *Освіта та управління*. 2010. Т. 13. № 1. С. 81–89.

53. Кадровый конкурс на государственной службе : опыт и перспективы. URL: <http://www.consultburo.ru/library/09.htm>. (Дата перегляду 16.04 2018).

54. Квалификационный справочник должностей служащих: утвержден Постановлением Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы от 14 января 1969 г. № 15. *Бюллетень Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы*. 1969. № 4. С. 32–44.

55. Кибанов А. Я. Основы управления персоналом : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: ИНФРА-М, 2008. 447 с. (Высшее образование).

56. Козлов Ю. М. Административное право. Москва: Юрид. лит., 1968. 575 с.

57. Козловський В. О. Морально-психологічний потенціал державних службовців (організаційно-управлінський аспект) : автореф. дис. на здобуття ступеня канд. з держ. управлін.: спец. 25.00.03 «Державна служба». Київ, 2005. 20 с.

12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2008. 20 с.

71. Малиновський В. Державна служба за часів Гетьманщини. *Незалежна громадсько-політична газета*. № 817. 22 липня 2008 р. URL: <http://www.volyn.com.ua/?rub=5&article=2&arch=817>.

72. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2003. 576 с.

73. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование. Москва: Юристъ, 1997. 296 с.

74. Манохин В. М. Способы замещения должностей. *Служба в государственных и общественных организациях : межвуз. сб. науч. трудов*. Свердловск: «Уральский рабочий», 1988. С. 26–31.

75. Мельниченко В. І. Політична нейтральність і професійність державної служби в Україні. *Університетські наукові записки*. 2005. №1-2 (13-14). С. 302–307.

76. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148 –VIII від 19.10.73 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/law/show/995_043.

77. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. За заг. ред. Нижник Н. Р. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.

78. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих. Москва: «Статут», 1999. 592 с.

79. О введении в действие Положения о порядке заключения контрактов с директорами и художественными руководителями союзных учреждений и организаций культуры: Приказ Министерства Культуры СССР от 25 апреля 1991 г. № 139. *СПС Консультант Плюс*. Версия от 25 сентября 2006 г. (Утратил силу в связи с принятием Приказа Министерства Культуры от 01 апреля 2003 г., № 380).

80. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный Закон Російської Федерації від

27 липня 2004 р. № 79-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html>.

81. О государственном предприятии (объединении): Закон СССР от 30 июня 1987. *Свод законов СССР*. Т. 5. 1990. С. 6–5.

82. О мерах по улучшению подготовки профессорско-преподавательских кадров для высших учебных заведений СССР: Постановление Советов Министров СССР от 19 февраля 1953 года № 539. *Свод законов СССР*. Т. 3. 1990. С. 602–605.

83. О порядке выборов советов трудовых коллективов и проведения выборов руководителей предприятий (объединений): Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР, ВЦСПС от 08 февраля 1988 года № 174. *Свод законов СССР*. Т. 2. 1990. С. 466.

84. О проведении конкурсов и аттестации научных сотрудников научно-исследовательских институтов и лабораторий: Постановление Советов Министров СССР от 15 августа 1956 № 1133. *СПС Консультант Плюс*. Версия от 25 сентября 2006.

85. О совершенствовании оплаты труда работников аппарата органов государственного управления: Постановление от 10 октября 1989 г. № 305. *СПС Консультант Плюс*. Версия от 25 сентября 2006.

86. О совершенствовании работы в Совете Министров СССР и структуре его аппарата Постановление от 20 августа 1987 № 984. *Свод законов СССР*. Т. 1. 1990. С. 144–151.

87. Об основах службы в государственном аппарате: Закон Республики Беларусь от 23 ноября 1993 года № 2581 – XII. *Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь*. 1993. № 32. Ст. 416.

88. Об утверждении временных норм нагрузки врачей-рентгенологов коэффициентов рентгеновских единиц, положение о рентгеновском отделении и кабинет, положение о заведующем рентгеновском отделением (кабинетом), о враче-рентгенологе рентгеновского отделения (кабинета) лечебно профилактического учреждения, положения о рентгенолаборанте рентгеновского отделения (кабинета), положения о санитарке рентгеновского отделения (кабинета): Приказ Министерства Здравоохранения

////////////////////////////////////
СССР от 31 октября 1962 г. № 522. *СПС Конкультант Плюс*.
Версия от 25 сентября 2006.

89. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посібник.
Київ: КНЕУ, 2003. 344 с.

90. Оболонский А. В. Государственная служба США. История
и современность. *Государство и право*. 1999. № 4. С. 103–111.

91. Общая теория права: учеб. пособ. Под. ред. Пиголкина
А. С. Москва, 1993.

92. Овсянко Д. М. Государственная служба Российской
Федерации. Москва: Юристъ, 2002. 287 с.

93. Озірська С. М., Полянський Ю. Д. Системи державної
служби європейських країн: Велика Британія, Російська
Федерація, Україна, Французька Республіка. Київ: Вид-во УАДУ,
1999. 168 с.

94. Основы государственной службы и кадровой политики:
учеб. пособие для студентов вузов. Черепанов В. В., Иванов В. П.
Москва: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. 575 с.

95. Основы уголовного законодательства СССР и союзных
республик от 25 декабря 1958. *Ведомости Верховного Совета
СССР*. 1959. № 20. Ст. 164.

96. Офіційний web-сайт Європейського бюро з відбору
персоналу (EPSO). URL: http://www.europa.eu.int/epso/index_en.htm.

97. Офіційний веб-сайт Нацдержслужби України. URL:
<http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden>.

98. Охотский Е. В. Государственная служба в парламенте:
отечественный и зарубежный опыт. Москва: Московский
государственный институт международных отношений
(Университет); «Российская политическая энциклопедия»
РОССПЭН, 2002. 400 с.

99. Павлов-Сильванский Н. Государевы служивые люди
(происхождение русского дворянства). Санкт-Петербург, 1898.
330 с.

100. Панов А. Н. Японская дипломатическая служба.
Москва: Международные отношения, 1988. 182 с.

101. Пархоменко-Куцевіл О. І. Механізм формування кадрового потенціалу державної служби в Україні : автореф. дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук : спец. 25.00.03 «Державна служба». Дніпропетровськ, 2005. 20 с.

102. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право. Львів: Видавництво Львівського університету, 1962. 287 с.

103. Питання запобігання та виявлення корупції в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів від 08.12.2009 р. № 1422. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/show/1422-2009-п>. (*Втрапила чинність*).

104. Плахотнюк Н. Г. Кадрові процедури як обов'язковий елемент управління державною службою. *Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Вип. 36. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. С. 249.

105. Плахотнюк Н. Г. Процедури прийняття на посади державної служби в Україні: теоретико-правовий аспект. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4 (16). С. 326–332.

106. Положение о прокурорском надзоре в СССР. Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 г. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1955. № 9 (827). Ст. 222.

107. Положення про порядок стажування: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 грудня 1994 року № 804 (зі змінами та доповненнями). *Вісник державної служби України*. 1995. № 1. С. 71–72.

108. Положення про проведення атестації державних службовців: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922. URL: <http://www.zakon4.rada.gov.ua/law/show/1922/2000-п>.

109. 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. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/law/show/1043/2007>.

110. Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169. *Офіційний веб-сайт*

Верховної Ради України. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/law/show/169/2002>.

111. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 року (зі змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 13. Ст. 65.

112. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII (зі змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.

113. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI. *Офіційний вісник України* від 23.01.2012 р. № 4. Ст. 115.

114. Про державну службу: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 1994 року № 423 «Про деякі питання застосування статей 4, 5, і 27 Закону України». *Зібрання постанов Уряду України*. 1994. № 10. Ст. 252.

115. Про державну таємницю: Закон України від 1994 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1994. № 16. Ст. 93.

116. Про загальний порядок проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців: Наказ Голодержслужби України від 08 липня 2011 року № 164. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/law/show/164/2011>

117. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. № 1629 – IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/law/show/1629-15>.

118. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 40. Ст. 404.

119. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Голодержслужби України від 04.08.2010 р. № 214. URL: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/law/show/z1089-10>.

120. Про затвердження Загального порядку проведення іспиту на заміщення вакантних посад державних службовців:

Наказ Голодержслужби України від 10.05.2002 р. № 30/84. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/law/show/30/84/2002>.

121. Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.10.1995 р. № 782. URL: <http://www.zakon0.rada.gov.ua/laws/show/782-95-п>. (*Втратила чинність*).

122. Про захист персональних даних: Закон України від 2010 р. № 34. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/law/show/2297-17>.

123. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/law/show/810/98>.

124. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців: Указ Президента України від 20.09.2007 року. № 900/2007. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/law/show/900/2007>.

125. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента від 15 грудня 1999 року № 1573. URL: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/law/show/1573/99>.

126. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/law/show/2657-12>.

127. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20.02.2006 р. № 140/2006. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/law/show/140/2006>.

128. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року (зі змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1991. № 4. Ст. 20.

129. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента від 09.12.2010 р. № 1085/2010. URL: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/law/show/1085/2010>.

130. Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави місцевого самоврядування: Указ Президента від 25.01.2012 р. № 33/2012. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/14428.html>.

131. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року (зі змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 793.

132. Про службу безпеки: Закон України від 25 березня 1992 року (зі змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.

133. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14.04.2000 р. № 599/2000. URL: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/law/show/599/2000>.

134. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року: Розпорядження Кабінету Міністрів від 27 червня 2012 р. № 411-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/411-2012-p>.

135. Про формування кадрового резерву для державної служби: Положення від 28 лютого 2001 р. № 199. URL: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/law/show/199-2001-p>.

136. Продаєвич О. С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук. Одеса, 2008. 20 с.

137. Професійна державна служба що зроблено і що далі? Публічна доповідь про основні результати діяльності Головного управління державної служби України у 2005 році. *Інформ. вид.* Київ: ПП «Інтертехнологія», 2006. 23 с.

138. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. За заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

139. Рашитова Н. К. Адаптація до професійної діяльності на державній службі: соціально-психологічний аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. з держ. управління: спец. 25.00.03 «Державна служба». Дніпропетровськ, 2007. 20 с.

140. Розенбаум Ю. А. Проблемы оценки государственного служащего : по материалам «Лазаревских чтений». *Государство и право*. 1998. № 8. С. 24–25.

141. Розенбаум Ю. А. Формирование управленческих кадров: социально-правовые проблемы. Москва: Наука, 1982. 230 с.

142. Романюк Л. В. Адміністративно-правові засади формування кадрів органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 209 с.

143. Российское административное право: учебник. Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Саратов: Изд-во СГАП, 2003. 496 с.

144. Рубинский Ю. Государственная служба во Франции. *Современная Европа*. 2007. № 2 (30). С. 79–90.

145. Руководитель в аппарате государственного управления. Отв. ред. Цветков В. В. Київ: Наукова думка, 1988. 343 с.

146. Світова та європейська інтеграція: навч. посіб. За заг. ред. Малика Я. Й. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. С. 325.

147. Свод законов США. Титул 5 : Государственные органы и служащие. Ч. III. Сектор 2301. *Государственная служба в странах основных правовых систем мира* : нормативные акты. Под ред. Демина А. А. 2001. 360 с.

148. Сергун П. П. Служба в органах внутренних дел: справочник. Москва: Новый юрист, 1997. 240 с.

149. Служащий советского государственного аппарата. Отв. ред. Ю. А. Тихомиров. Москва: Юрид. лит., 1970. 278 с.

150. Служебная карьера: учебное пособие. Под ред. Охотского Е. В. Москва: РАГС Экономика. 1998. 302 с.

151. Служебное право (Государственная гражданская служба): учебное пособие. Общ. ред. Барциц И. Н. Рук. авт. колл. Игнатов В. Г. Москва: ИКЦ «МарТ», Ростов н/Д : Издательский центр «МарТ», 2007. 480 с.

152. Советское административное право. Государственное управление и административное право. Под ред. Козлова Ю. М.; Лазарева Б. М., Лунева А. Е., Пискотина М. И. Москва: Юридич. лит-ра, 1978. 360 с.

153. Советское административное право. Под ред. Манохина В. М. Москва: Юрид. лит., 1977. 542 с.

154. Советское административное право. Под ред. Павловского Р. С. Київ: Вища школа, 1986. 416 с.

155. Справочник по вопросам оплаты и охраны труда работников культуры и искусства. Ред. Корнилова М. И. Москва: Профиздат, 1964. 191 с.

156. Стариллов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации (теоретико-правовое исслед.): дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Воронеж, 1996. 238 с.

157. Стариллов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: проблемы реформы. *Юридические записки*. Вып. 3. Проблемы государственной власти. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1995. С. 31–51.

158. Теория государства и права (в вопросах и ответах): учеб. пособ. Москва, 1993.

159. Терницький С. М. Правове регулювання конкурсного заміщення державних службовців : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук спец.: 12.00.05 – «Трудове право; право соціального забезпечення». Луганськ, 2010. 20 с.

160. Тимчасові правила про службу в державних установах і підприємствах: Постанова РНК УРСР від 7 лютого 1923 року. *Збірник Указонень та Розпоряджень РСУУ УРСР*. 1923. № 5. С. 1.

161. Типовые правила внутреннего трудового распорядка для рабочих и служащих государственных, кооперативных и общественных предприятий, учреждений, организаций, утвержденные Государственным комитетом Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы от 12 января 1957 года. *Бюллетень государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы*. 1957. № 4.

162. Цветков В. В. Державне управління : основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Харків: Право, 1996. 164 с.

163. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. Ф. 2192. Оп. 2. Спр. 3. Арк. 35–35 зв.; Ф. 3505. Оп. 1. Спр. 135. Арк. 169–169 зв.

164. Центральний державний історичний архів України (м. Львів). Ф. 581. Оп. 1. Спр. 96. Арк. 8–9.

165. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 458 с.

166. Четвериков В. С. Административное право. Ростов-н/Д: Феникс, 2004. 512 с. (Серия «Высшее образование»).

167. Чмига В. О. Система підготовки державних службовців у Франції : автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.05. Київ, 2002. 20 с.

168. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. Москва: Юридич. лит-ра, 1979. 136 с.

169. Якуба О. М. Советское административное право. Київ: «Вища школа», 1975. 231 с.

170. Career in Government Federal Service Entrance Examination Including Management Internship. Wash., USCSC, 1995. 155 p.

171. Instituts Régionaux d'Administration (IRA). Les concours d'accès. Paris: Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, 2003. 48 p.

172. Official Journal of the European Union. URL: <http://eurlex.europa.eu/JolIndex.do?ihmlang=en>.

173. Powrt Sby Cywilnej i jej szefa. *Gazeta Prawna*. 25.02.2008.

174. Public Administration, understanding management, politics and law in the public sector. David H Rosenbloom. 1998. P. 232–233.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ІСТОРИОГРАФІЯ КОНКУРСУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	7
1.1. Сучасний стан дослідження інституту конкурсу в державній службі України.....	8
1.2. Характеристика нормативно-правових актів, що регулюють інститут конкурсу державної служби України.....	24
Висновки до першого розділу	38
РОЗДІЛ 2. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ КОНКУРСУ НА РІЗНИХ ЕТАПАХ ІСТОРІЇ УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН	41
2.1. Виникнення та юридична природа конкурсу в державній службі	42
2.2. Розвиток інституту конкурсу за радянського періоду.....	59
2.3. Еволюція конкурсу в державній службі у зарубіжних країнах (XIX-XXI ст.).....	71
Висновки до другого розділу	86
ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ.....	89
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	92

Єфремова Олена. Конкурс в державній службі (історичні й правові аспекти). У монографії запропоновано теоретичні положення, висновки й рекомендації, щодо історичних та правових аспектів проблем проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державної служби України та зарубіжних країн.

Конкурсне заміщення вакантних посад державної служби України потребує реформування та вдосконалення законодавства. Було виділено наступну історіографію: дореволюційна, радянська, зарубіжна, сучасна українська. Але дослідження розкривають окремі аспекти інституту конкурсу державної служби. Джерельна база інституту конкурсу України складається з низки нормативно-правових актів. Виникнення конкурсу в державній службі України можна пов'язати з появою Західно-Української Народної Республіки (1918-1920 рр.) на території Східної Галичини. Де нормативно закріплювався процес конкурсного заміщення посад на державній службі. Розвиток конкурсу в державній службі радянського періоду дозволяє зробити висновок про відсутність Закону «Про державну службу» та розгляд конкурсу як різновид виборів. В монографії запропоновано сформулювати у Законі України «Про державну службу» визначення поняття конкурсу в державній службі – це порядок, який складається з процедур оцінки освітнього, кваліфікаційного та професійного рівня кандидатів, правовим способом заміщення посад в державній службі. Автор монографії визначає поняття інституту конкурсу державної служби як систему взаємопов'язаних норм державно-службових відносин, що регулює конкурсне провадження в державній службі України. Автор виокремлює не затверджені в Законі України «Про державну службу» принципи конкурсу в державній службі. Дослідження еволюції конкурсу в державній службі зарубіжних країн дає змогу впровадити їхній позитивний досвід у сфері конкурсного заміщення посад та розмежувати конкурс.

////////////////////////////////////

Yefremova Olena. Competition in civil service (historical and legal aspects). The monograph proposes theoretical positions, conclusions and recommendations regarding the historical and legal aspects of the problems of conducting a competition for filling vacant posts in the civil service of Ukraine and foreign countries.

Competitive replacement of vacant posts in the civil service of Ukraine requires reformation and improvement of legislation. The following historiography was singled out: pre-revolutionary, Soviet, foreign, modern Ukrainian. But the research reveals some aspects of the Civil Service Competition Institute. The source base of the Institute of Contest of Ukraine consists of a number of normative legal acts. The emergence of a competition in the civil service of Ukraine can be linked to the emergence of the Western Ukrainian People's Republic (1918-1920) in the territory of Eastern Galicia. Where the process of competitive substitution of positions in the civil service was fixed. The development of the competition in the civil service of the Soviet period makes it possible to conclude that there is no Law «On Civil Service» and consideration of the competition as a type of election. The monograph proposes to formulate in the Law of Ukraine «On Civil Service» the definition of the concept of competition in the civil service – a procedure that consists of procedures for assessing the educational, qualification and professional level of candidates, a legal way of replacing positions in the civil service. The author of the monograph defines the concept of the institute of the civil service competition as a system of interconnected norms of state-service relations, which regulates the competitive proceedings in the civil service of Ukraine. The author singles out the principles of competition in the civil service not approved in the Law of Ukraine «On Civil Service». The study of the evolution of the competition in the civil service of foreign countries enables them to introduce their positive experience in the field of competitive substitution of positions and differentiate the competition.

Наукове видання

ЄФРЕМОВА
Олена Петрівна

**КОНКУРС В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ
(ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ)**

МОНОГРАФІЯ

Технічний редактор	<i>О. Єрмоленко</i>
Комп'ютерна верстка та макетування	<i>О. Клімова</i>

Підписано до друку **10.02.2019 р.** Формат 60 x 84 1/16.
Папір офсетний. Друк на різнографі.
Ум. друк. арк. 6,51. Обл.-вид. арк. 5,3.
Наклад 350 прим. Зам. № 603.

Віддруковано ФОП Лозовий В.М.
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців,
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія ДК № 3759 від 14 квітня 2010 року

14027, м. Чернігів, вул. Станіславського, 40
Тел. (0462) 972-661
www.lozovoy-books.cn.ua