

питаннями біженців, – Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців та Міжнародної Організації Міграції.

**Список літератури:** 1.ООН: число беженцев в мире растет <http://news.uaportal.com/news/2008/3/19/246840.htm>. 2.Заключний акт конференції повноважних представників ООН про статус біженців і осіб без громадянства і текст Конвенції 1951 р. про статус біженців// Український часопис прав людини. – К.: Право, 1997. – №1. – С. 108–112. 3.Копиленко О. Закон України «Про біженців»: економічне підґрунтя правових дефініцій// Вісник Академії правових наук України. – 2000. – №3. – С. 16–25. 4.Чехович С. Міграційне право України. – К., 2003. – С. 268–269. 5.Закон України «Про біженців»// ВВР України. – 1994. – №16. – Ст. 90. 6. Тодька Ю. Конституційно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні//Факт. – Х., 1999. – С. 29. 7.Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 04.02.94 р.// Ліга: Закон Юрист Версія 7.8.1. – К.: ІАЦ «ЛІГА», Бізнес інформ, 2007. 8. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 9. <http://www.washprofile.org/ru/node/5766>. 10. Стратегії імміграції // Влада і політика. – 2000. – № 3. – 15–21лют. 11.Євросоюз стомився від власної відкритості //Урядовий кур'єр. – 2000. – №3. – 11січ. 12.[http://www.start.crimea.ua/news/details.php.news\\_type\\_id=118\\_news\\_id=109707](http://www.start.crimea.ua/news/details.php.news_type_id=118_news_id=109707).

*Надійшла до редколегії 12.11.08*

*С. М. Терницький*

### **ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ КОНКУРСНОГО ЗАМІЩЕННЯ ПОСАД ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Нині при проведенні заміщення вакантної посади державного службовця широко використовують конкурс, що регулюється Законом України «Про державну службу», Положенням про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. №169. Відповідно до Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу чинний порядок проведення конкурсу потребує вдосконалення.

Дослідження конкурсу як способу заміщення посад неможливе без з'ясування історично сформованих умов і критеріїв, що його характеризують. У зв'язку з цим необхідно розглянути історичні передумови появи конкурсу та еволюцію його основних елементів.

Питання заміщення посад державних службовців неодноразово висвітлювалося у вітчизняній юридичній літературі такими вченими, як А. В. Андрушко, В. С. Венедіктов, І. П. Греков, І. Е. Данильєва, М. І. Іншин, І. П. Лаврінчук, Н. М. Неумивайченко тощо. Однак історичні аспекти конкурсного заміщення посад державних службовців зазвичай залишалися поза увагою.

Серед обов'язкових умов проведення конкурсу слід виділити рівний та вільний доступ до державної служби, а також відбір кандидатів на посаду за критерієм професійності. Висвітлення історії виникнення конкурсу доцільно розпочати з розвитку порядку надходження на службу й виявлення необхідних критеріїв для конкурсної процедури.

Протягом століть було випробувано чимало різних способів заміщення посад: жеребкування, дарування, купівля-продаж, передавання у спадщину, призначення, обрання, конкурс, заміщення посади за чергою. Кожне суспільство обирало для себе у певні періоди свого існування такі способи заміщення посад, що найбільш відповідали його соціальному устрою та політиці керівних структур. Відомі також випадки, коли визначні історичні особи діставали посади одним з вищезазначених способів. Так, розповідаючи про життя Юлія Цезаря, римський історик Светоній згадує, що після посади претора він отримав за жеребом право управління провінцією Дальня Іспанія [1, с. 19]. Засновник концепції державного суверенітету Жан Боден у 1587 р. успадкував від свого родича посаду королівського прокурора судового округу Вермандуа і Юрисдикції Лана [2, с. 345]. Видатний французький мислитель Шарль-Луї Монтеск'є отримав від свого родича у спадщину посаду президента парламенту в Бордо. Ця посада була переважно пов'язана з суддівськими функціями [3, с. 6].

Очевидно, що кожен і наведених вище способів заміщення посад на державній службі був продуктом певної історичної епохи, який відображав рівень правосвідомості, погляди на роль та значення державної служби і держави в цілому, що домінували у суспільстві на той час, був результатом діяльності панівного класу в галузі державного будівництва.

Поступово ієрархію чинів, заснованих на привілеях, замінила ієрархія, що залежала від особистої вислуги і знань людини, її професійної кваліфікації. Такі способи заміщення посад в органах державного апарату, як призначення, обрання та конкурс успішно витримали перевірку часом і досі залишаються в арсеналі засобів формування державного апарату і комплектування кадрового корпусу державних службовців у сучасних демократичних державах.

Важливою ознакою сучасної державної служби є добровільність службових відносин. Ще в часи Київської Русі дружинники князя, а згодом і бояри, несли «вільну» службу та в будь-який час могли відмовитися від неї, що закріплювалося в князівських договорах. Добровільність несення служби виникла через нестачу «служивих» людей та «відсутності прикріплення їх до місця» [4, с. 42]. Це було не зручно ані для князів, ані для царя, тому вони прагнули зробити службу обов'язковою.

Економічні (надання посади разом «зі шляхом або годівлею» на час служби), а потім і правові методи (закріплення вільних слуг, указ про обов'язок дворянства служити) примушували дворян до служби під загрозою позбавлення їх вотчин та маєтків. На той час про появу конкурсу для призначення на посаду говорити не доводиться. Нестача «служивих» людей фактично не дозволяла встано-

влювати критерії відбору. Маніфест Петра III «Про дарування вільності й волі всьому дворянству» і «Грамота на право вільності й переваги шляхетного російського дворянства» Катерини II повернули дворянству свободу вибору в проходженні служби, але й це не могло запровадити конкурсний відбір через відсутність інших елементів [4, с. 46].

Із появою зацікавленості в освічених кадрах встановлюються «обов'язки вчити молоде покоління дворян для служби державі» [4, с. 49]. У 1704, 1705, 1711-12 рр. Петро I для призначення на службу влаштовував царські огляди, на які дворяни посилали своїх синів з усіх міст, крім далеких провінцій Росії. За непослух вони могли бути позбавлені вотчин і маєтків, а в 1703 р. згідно з указом їм загрожувала смертна кара.

Важливим кроком до становлення професійної та компетентної служби є закріплення наявності освіти як необхідної умови для вступу на державну службу [5, с. 22-23]. Першим актом, що закріпив важливість професійних знань, став «Табель про ранги» 1722 р., затверджений Петром I. Наявність знань сприяла як вступу, так і просуванню по службі. Остаточна освіта як необхідна умова для вступу на службу була закріплена в «Уставі про цивільну службу» [6].

Важливим у формуванні конкурсних основ при прийомі на «государеву службу» є використання випробувань. Дані випробування відігравали роль оцінювальних заходів, що підтверджували наявність або відсутність необхідних знань. Так, «особи, що навчаються в нижчих навчальних закладах або не мають зовсім дипломів або атестатів навчальних закладів, якщо забажають вступити на цивільну службу за правом свого походження, зобов'язані на попередньому випробуванні довести, що вони не тільки вміють правильно читати й писати, але знають основи граматики й арифметики, без чого ніхто на службу прийнятий бути не може» [6]. Випробування проводилися в тій установі, де вступник бажав служити.

Різновидом випробувань були випробування на посаді, що вимагали наявності спеціальних знань. Для осіб, які бажали отримати такі посади незалежно від атестатів і загального випробування на класний чин, проводилися особливі випробування на посаду.

Таким чином, навіть за наявності власного бажання кандидата для призначення на посаду, використання випробувань для оцінювання професійних знань і навичок претендентів говорити про конкурсний відбір на той час було рано. Адже добровільність ще не дозволяє реалізувати своє право через конкурс, а випробування ще не має на увазі відбір кандидата серед гідних на основі змагальності.

Наступним історичним етапом розвитку державної служби є радянський період – з 1917 р. по 1991 р., коли ознаками державної служби були обмежене юридичне регулювання, завуальоване управління з боку керівної партії, повна відірваність від історичного досвіду. Такий стан не міг не відбитися й на порядку заміщення посад у СРСР.

Державна служба того періоду не мала широкого правового регулювання; усі найбільш значущі питання, в тому числі питання підбору й заміщення посад, вирішувалися на партійному рівні. Однак слід зазначити, що нормативні акти, які регулювали питання підбору й заміщення посад, хоч і поодинокі, але все ж таки існували («Тимчасові правила про службу в державних установах і підприємствах», затверджені декретом РНК РРФСР у 1922 р.). Надалі планувалося прийняти Положення про службу в державних установах і підприємствах. Професор Ю. Н. Старилов говорить про одиничні нормативні акти, видані за радянський період, що стосувалися державної служби [7, с. 42]. При цьому потрібно зазначити, що призначення й оформлення на службу завжди проходило юридично обґрунтовано, шляхом видання відповідних індивідуально-правових актів. Усе це прямо впливало на регулювання відносин, пов'язаних зі вступом на державну службу.

Крім того, важливо з'ясувати є особливість складу державних службовців того періоду. Державними службовцями визнавалися не тільки особи, посади яких були пов'язані із забезпеченням виконання обов'язків державної влади, але й особи, які перебували на посадах у державних підприємствах та установах (від промисловості до соціальної сфери).

Закріплення конкурсу в законодавстві пов'язана з потребами поліпшення відбору й підготовки кадрового складу, про що свідчать назви актів (постанови Ради Міністрів СРСР від 19 лютого 1953 р. № 539 «Про заходи щодо поліпшення підготовки професорсько-викладацьких кадрів для вищих навчальних закладів СРСР» та від 15 серпня 1956 р. № 1123 «Про проведення конкурсів і атестації наукових співробітників науково-дослідницьких інститутів і лабораторій»). Уперше конкурс став застосовуватися в соціальній сфері – освіті, науці, культурі; пізніше – у промисловості та у сфері державного управління.

За конкурсом на радянській державній службі проходило заміщення посад строком на п'ять років у державних організаціях – посад завідувачів кафедрами, професорсько-викладацького складу, асистентів вищих навчальних закладів. Також за конкурсом заміщувались посади дійсних членів та членів-кореспондентів Академії наук СРСР та Академії наук УРСР, а також працівників деяких культурно-освітніх установ. Конкурс застосовувався для заміщення посад керівного складу навчальних і наукових держа-

вних установ, робота в яких у радянський період вважалась проходженням державної служби.

У радянському законодавстві не існувало нормативного акту, який би встановлював єдиний порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад у державних організаціях, підприємствах та установах. Порядок заміщення посад науковців у науково-дослідних установах був установлений Інструкцією, затвердженою Президією Академії наук СРСР від 14 грудня 1962 р. № 982. Порядок проведення конкурсу для заміщення посад працівників театрів та інших творчих організацій був визначений положенням Міністерства культури СРСР від 8 лютого 1960 р.

Конкурс являв собою заміщення посади шляхом змагання між кількома учасниками та був заснований на їх волевиявленні. Надання можливості декільком кандидатам претендувати на одну і ту ж посаду, а також колегіальне вирішення питання про обрання того чи іншого кандидата, безумовно, характеризували цей спосіб як найбільш демократичний. Однак у радянських умовах конкурсна система фактично застосовувалася досить вузько. Відбір та призначення державних службовців, закріплені в Конституції, хоча і в спрощеному порядку, але застосовувалися, на відміну від конкурсного порядку заміщення посад.

У 70-х рр.. минулого століття конкурс став застосовуватися на державних підприємствах. На загальнодержавному рівні застосування конкурсу для підприємств було закріплено законом СРСР «Про державне підприємство (об'єднання)» від 30 червня 1987 р. та постановою ЦК КПРС, Ради Міністрів СРСР від 8 лютого 1988 р. № 1. Що стосується правового регулювання конкурсу, то воно здійснювалося спочатку постановами Уряду СРСР, пізніше – постановами ЦК КПРС.

Цікавим є впровадження конкурсу для заміщення посад кадрового складу в апараті Ради Міністрів СРСР. З метою поліпшення підбору, розміщення й виховання кадрів постановою Ради Міністрів СРСР від 20 серпня 1987 р. № 984 «Про вдосконалення роботи в Раді Міністрів СРСР і структури його апарату» пропонувалося організувати там, де це доцільно, конкурсну систему підбору й заміщення керівників і фахівців. Установлений за принципом «розсуду», конкурс вважався не обов'язковим для застосування.

Деякі радянські вчені порівнювали конкурс із виборами. Так, наприклад, Ю. М. Козлов говорить про те, що розвиток виборності неминуче поставить питання про широке використання конкурсного порядку комплектування кадрів державного апарату, оскільки при проведенні конкурсів фактично здійснюються вибори [8, с. 180]. Однак, на нашу думку, слід погодитися з точкою зору В. М. Манохіна, який підкреслює, що всі ознаки конкурсного заміщення посад в державних органах говорять про те, що конкурс

не слід ототожнювати з виборами. Ці способи мають тільки одну загальну ознаку – процедуру вирішення питання (колегіальність, голосування) [9, с. 182].

Розвиток колективізму та гласності, на який була спрямована державна політика радянських часів, диктували необхідність широкого застосування системи конкурсу. Однак і цей спосіб заміщення посад не був позбавлений серйозних недоліків, головним із яких був формалізм в організації та проведенні конкурсів. Частіше за все про конкурс оголошували вже тоді, коли практично був підібраний кандидат, який завчасно отримав запрошення та дав згоду, і залишалося лише дотриматись установленої процедури.

Після розпаду СРСР та набуття Україною незалежності змінився й характер організаційно-правових способів заміщення вакантних посад державних службовців, однак і дотепер вони мають свої недоліки та потребують подальшого вивчення і вдосконалення.

У пострадянській Україні до введення конкурсного порядку заміщення посад на державній службі також прийшли не відразу. Політичне керівництво держави спочатку стало розглядати конкурсне заміщення посад як засіб боротьби з корупцією, зростання якої на початку 90-х рр. XX ст. супроводжувало процес приватизації та перерозподілу власності.

Цей період характеризувався прогресуючою деградацією державного апарату, катастрофічним зниженням престижу державної служби і, як наслідок, – стрімкою зміною кадрів, причому державну службу інколи залишали висококваліфіковані фахівці. На їх місця приходили ті, хто не зміг знайти себе в нових умовах, адаптуватися до змін періоду переходу української економіки до ринкових відносин, а також державні службовці передпенсійного віку, які хотіли спокійно дочекатися пенсії. Вони задовольнялися низькою зарплатою та відносно стабільним місцем роботи. Звичайно, це стосувалося лише нижчої та значної частини середньої ланки державного апарату, які виконували основну роботу з реалізації управлінських рішень, прийнятих політичним керівництвом держави. Вищі посади в державному апараті, особливо таких, що пов'язані з прийняттям рішень в економічній сфері, продовжували і продовжують залишатися дуже привабливими.

В Україні інститут конкурсного заміщення посад державних службовців уперше було запроваджено Законом України «Про державну службу» у якому зазначається, що прийняття на державну службу на посади третьої – сьомої категорій, передбачених ст. 25 цього Закону, здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України.

Таким чином, незважаючи на досить довгий період розвитку й застосування, конкурсний порядок заміщення посад державної служби є доволі молодим інститутом.

Узагальнення історичного досвіду у сфері конкурсного заміщення посад державної служби дозволяє зробити висновок про самостійний шлях розвитку конкурсу в Україні. Поява конкурсного способу заміщення посад стала можливою за наявності всіх основних елементів конкурсу. Відсутність правової та теоретичної спадкоємності на межі епох не дозволяє говорити про безперервний розвиток цього способу заміщення посад. Історія конкурсу поділяється на окремі періоди, і під час переходу від одного до іншого попередній досвід відкидався. Так було і в 1917 р., і в 90-і рр. минулого століття.

З іншого боку, недостатня практична реалізація заміщення посад державної служби зробила конкурс непопулярним способом. Незважаючи на це, зараз в Україні відбуваються процеси реформування конкурсного відбору на державну службу. І на даному етапі розробки законодавців ґрунтуються як на історичному досвіді нашої країни, так і на досвіді інших держав.

**Список літератури:** 1. Светоний Гай Транквилл Жизнь двенадцати цезарей. – М.: Правда, 1991. – 512 с. 2. Боден Ж. Метод легкого познания истории. – М.: Наука, 2000. – 413 с. 3. Монтескье Ш – Л. Избранные произведения. – М.: Государственное изд-во политической литературы, 1955. – 800 с. 4. Сенин А. С. История российской государственности. – М., 2003. – 140 с. 5. Черепанова И. В. Государственная служба Российской империи XIX века (теоретическое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2001. – 24 с. 6. Устав о гражданской службе ст. 17 // Свод законов Российской Империи / Составитель Нюренберг А.М. – М., 1910. 7. Старилев Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса // Государство и право. – 1995. – №1. – С. 42–47. 8. Козлов Ю. М. Административное право. – М.: Юрид. лит., 1968. – 575 с. 9. Советское административное право / Под ред. В. М. Манохина. – М.: Юрид. лит., 1977. – 542 с.

*Надійшла до редакції 02.11.08*

*В. І. Опацький*

## **ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ВИДІВ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ**

Необхідність модернізації змісту вищої освіти, її інтеграції до міжнародних принципів, вимог, критеріїв та стандартів обумовлює необхідність у створенні та функціонуванні ефективної системи державного контролю у цій сфері. А низка недооків щодо надання вищими навчальними закладами освітніх послуг, серед яких: неврахування під час вибору напрямів, форм та змісту освіти динамічних змін в суспільно-економічних відносинах, які відбулися в Україні за роки незалежності; обмежене фінансування вищих навчальних закладів України з державного та місцевих бюджетів, що призвело до погіршення стану матеріально-технічної бази навчальних закладів та їх соціальної інфраструктури; зниження престижу педагогічної і наукової праці; відсутність дієвого механізму відповідальності за якість освітніх послуг; не-