

УДК 342.98 (09)

Єфремова О. П.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри правових дисциплін ЧНПУ імені Т.Г. Шевченка, м. Чернігів

ЕВОЛЮЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНКУРСНОГО ВІДБОРУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ (КІНЕЦЬ XV – ПОЧАТОК XX СТОЛІТТЯ)

Конкурсне заміщення вакантних посад дозволяє забезпечити прозорість і відкритість вступу на державну службу. На сьогодні державна служба України швидше переходить на новий рівень, ніж наближається до державної служби європейських країн. Важливе значення в правовій системі України має адаптація та вдосконалення законодавства про державну службу до законодавства Європейського Союзу.

Передумови зародження конкурсного відбору існували на території Запорізької Січі, які виражалися у вигляді виборів на владно-військові посади, і базувалися на таких принципах, як публічність, відкритість, змагальність. Єдиним позитивним прикладом впровадження конкурсу в державну службу можна позначити за часів ЗУНР, коли вплив європейських держав зумовило трансформацію національного законодавства. В період СРСР конкурс більшість учених розглядало як різновид виборів, а аргументом вважали схожість процедур їх проведення.

Ключові слова: конкуренція, державна служба, вакантна посада, процедура заміни, етапи, кроки, методологія, правове регулювання.

Постановка проблеми. У сучасних умовах державотворення акценти в дослідженні правового регулювання конкурсу під час прийняття на посади державних службовців об'єктивно мають бути спрямовані на пошук шляхів його вдосконалення. Еволюція формування передумов виникнення конкурсу проходила доволі повільно. Особливістю зародження конкурсу стала необхідність прийняття на державну службу не випадкових, а спеціально підготовлених людей. Тому поява передумов виникнення конкурсу дозволила у подальшому перейти до цього способу заміщення посад на державній службі.

Визначення питань, що не вирішені в обраній для дослідження проблемі. Необхідність здійсненого дослідження зумовлена також існуючими прогалинами правового регулювання та не адаптованістю норм конкурсу при прийнятті на державну службу, що переважно успадковані з радянської доби, і не відповідають сучасним суспільним потребам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-правові проблеми конкурсу у змісті державної служби України та зарубіжних країн, аналіз нормативно-правової бази конкурсного заміщення та її прогалин, визначення принципів і стадій конкурсного провадження були предметом дослідження таких вітчизняних науковців, як: Авер'янова В. Б., Битяка Ю. П., Візірова Б. Й., Данилюк О. В., Дубенко С. Д., Козловського В. О., Нижник Н. Р., Машкова О. А., Ладиченко В. В., Лазор О. Д., Ляхович У. І., Оболенського О. Ю., Опольської Н. М., Плахотнюк Н. Г., Рашетова Н. К., Романюк Л. В., Малиновського В. Я., Петришина О. В., Чернонога Є. С. Не применшуючи важливості праць зазначених учених, необхідно констатувати відсутність комплексних теоретичних досліджень сутності конкурсного відбору у системі державної служби України, що має самостійний характер і функціональне призначення.

Мета статті – проаналізувати процес становлення концептуальних засад конкурсного відбору в системі державної служби України в історії політико-правової думки; виокремити закономірності становлення доктринальних підходів до цього інституту, обґрунтованих у науковому середовищі впродовж різних етапів розвитку людства.

Виклад основних результатів дослідження. Конкурсний відбір на державну службу в історії України з'явився порівняно недавно, але передумови його зародження можна прослідкувати вже за часів козацької держави (кінець XV – середина XVIII століття). Науковець Оболенський О. Ю. зазначає, що українська козацька держава була першою «демократичною республікою тогочасного світу. Вона мала всі характерні ознаки держави: територію, чіткий адміністративно-полковий устрій, інститут державної влади на чолі з гетьманом, який обирався на козацькій раді і разом з військовою радою уособлював вищий законодавчий орган; поділ на судову та виконавчу владу: генеральний суд та судочинство; генеральну (козацьку) старшину; фінансову систему, військо, міжнародне визнання» [1, с. 3].

Перший дієвий державний апарат або військово-старшинське правління створив Хмельницький Б. До нього входили: представники старшинської групи, вихідці з української шляхти і заможні козаки. Користуючись своїм авторитетом та іншими метода-

ми, вплив державного апарату розповсюдився на цивільну адміністрацію, суддівство, земельну власність, фінанси.

Вищим органом влади Запорізької Січі була січова рада. Виконавча влада на Січі належала кошовому отаману, який залежав від січової ради, але мав необмежену владу і зосереджував у своїх руках вищу адміністративну, військову та судову владу. Військові канцеляристи того часу були високоосвіченою елітою України, вони складали присягу та брали участь у розгляді важливих державних справ. Козацька держава проіснувала до початку 80-х рр. XVIII століття [1, с. 3].

Загалом повноваження кошового отамана визначалися терміном на один рік, а потім обов'язковими були перевибори. Тому впродовж останніх сорока років (до 1775 р.) на найвищу посаду в Січі обиралося півтора десятка визначних представників січової старшини. Хоча найавторитетніші козацькі лідери ставали очільниками Запорозького Коша на кілька термінів. Зокрема, тричі обіймали посаду кошового отамани Іван Малашевич, Іван Білицький, Данило Гладкий і Василь Григорович, по п'ять разів – Яким Ігнатович і Григорій Федоров, а от Петро Калнишевський та легендарний Іван Сірко правили Січчю відповідно по 12 і 15 років [2, с. 149–156].

Варто зазначити, що процедура відбору кошового отамана та іншої військової старшини свідчить про те, що козаки демократично та прозоро відбирали достойного управлінця. Також про це свідчать і дуже короткі терміни перебування на посаді (1 рік), після яких обов'язково назначалися перевибори.

Другим за значенням адміністративно-судовим посадовцем Січі після кошового отамана вважався військовий суддя, якого, як і іншу старшину, обирали на військовій раді. Загалом у січовому судочинстві військовий суддя був першою правничою інстанцією, куди зверталися курінні отамани з невирішеними справами своїх козаків або інші конфліктуючі сторони [3, с. 194].

Також звернено увагу і на таку посаду, як військовий писар. Деякі дослідники іменували цього посадовця «генеральним секретарем», або «першим міністром» Війська Запорозького. У його віданні було практично все січове діловодство, одержання, підготовка та пересилання офіційної кореспонденції. Таким чином, необхідно зазначити, що посада військового писаря була вибор-

ною та потребувала від кандидата певних знань та умінь, що теж можна віднести до процедури конкурсного відбору.

Наступним після загальносічової/кошової військової старшини та служителів владно-адміністративним рівнем був рівень курінної старшини. Там, у первинних адміністративно-військових одиницях, також існували щорічні вибори на владну посаду, що демонструвало демократичність та прозорість у відносинах між курінним отаманом та громадою.

Однак принципи виборності, демократичності та прозорості при вступі на владні посади проіснували лише до початку XVIII століття. Цей факт обумовлюється бажанням царя Російської імперії Петра I встановити тотальний контроль за внутрішніми справами Гетьманату та реформувати базові засади його політичної системи та впровадження інституту царських резидентів, та згодом російської владної інституції – Малоросійської колегії. Принцип виборності місцевих урядників, який перед тим зазнавав порушень з боку гетьманської влади, починаючи з 1708–1709 рр. став активно піддаватися діям російської влади, зацікавленої у формуванні цілком лояльного до інтересів російського царя старшинського корпусу [3, с. 213]. Такі дії згодом призвели до повної ліквідації першого демократичного суспільства – української козацької держави.

Таким чином, Запорізька Січ мала ідеально налагоджений механізм державного управління, функціонування місцевого самоврядування та кадрового забезпечення. Цікавим є строк перебування на владній посаді один рік, після чого призначалися обов'язкові перевибори. Вибори на владно-військові посади того часу базувалися на таких принципах, як публічність, відкритість, змагальність. Цей факт засвідчує передумови зародження конкурсу через єдність принципів виборності того часу. Також заслуговують на увагу єдині функції виборності посад за часів Запорізької Січі та конкурсом в системі державної служби – механізм відбору найкращого кандидата.

Отже, історична ретроспектива свідчить про те, що передумови зародження конкурсного відбору почали формуватися ще у період існування української козацької держави. 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 XIX – початку XX століття характеризувався нестабільною політичною ситуацією у країні та значними історичними подіями. Наприклад, коли Центральна Рада (квітень 1917 – квітень 1918 років) консолидувала у своєму керуванні основні політичні та державотворчі функції України. За цей короткий час правління вона мала успіхи в окремих сферах діяльності суспільства. Однак УНР 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 [4].

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 Західноукраїнська 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 [5, арк. 169–169]. Для військових суддів був складений спеціальний текст присяги, яку, вступаючи на службу, приймали також усі військові прокурори і судові службовці [6, с. 192]. У березні 1919 р. Державне секретарство внутрішніх справ видало «Розпорядження для урядників в державній адміністраційній службі» [7, с. 46]. У 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» [7, с. 46]. 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 користоловство; особи недієздатні; неоплатні боржники, проти яких порушена судова справа. Між начальником і підлеглим на державній службі не могло бути споріднення. Всі прийняті на державну службу особи повинні після однорічного стажування здати перед відповідною комісією спеціальний іспит – письмовий і усний: щодо знання законодавства, вміння ним користуватися, вміння складати відповідні документи, знання своїх повноважень і обов'язків [7, с. 336]. Кандидат, який двічі не здав таких іспитів, «має бути зі служби звільнений» [7, с. 46]. Навіть канцелярські працівники повинні були відповідати певним вимогам: «знати признані в державі мови; поправно читати і писати; знати канцелярську маніпуляцію» [7, с. 47]. 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.

Висновки. Передумови зародження конкурсного відбору існували на території Запорізької Січі, що відображалися у вигляді виборів на владно-військові посади, та базувалися на таких

принципах, як публічність, відкритість, змагальність. Цей факт засвідчує передумови зародження конкурсу через єдність принципів та функцій виборності посад за часів Запорізької Січі, а основною метою був механізм відбору найкращого кандидата. Лише за часів Західноукраїнської Народної Республіки з'явився конкурс в державній службі, якому були характерні вимоги, обмеження, спеціальна комісія, спеціальний екзамен.

Список використаних джерел

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

2. Панашенко В. Нова Січ (1734–1775 рр.). Козацькі Січі: нариси з історії українського козацтва XVI–XIX ст. Київ, 1998. 328 с.

3. Історія державної служби в Україні: [у 5-ти тт.] / Аркуша О. Г., Бойко О. В., Бородін Є. І. та ін.; відп. ред. Мотренко Т. В., Смолій В. А.; редкол.: Кульчицький С. В. (кер. авт. кол.) та ін.; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Т. 1. Київ: Ніка-Центр, 2009. 824 с.

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

5. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України, Ф. 2192. Ухвала Національної Ради про злуку Західно-Української Республіки з Українською Народною Республікою 3 січня 1919 року, оп. 2, спр. 3. Про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії, 1918 р., арк. 35–36 зв.; Ф. 3505. Звернення Української Національної Ради до українського народу про створення незалежної української держави на землях бувшої Австро-Угорщини. 1 листопада 1918 р., оп. 1, спр. 135. Про державну адміністрацію (Про адміністрацію Західно-Української Народної Республіки), 1918 р., арк. 169–169 зв.

6. Західно-Українська Народна Республіка. 1918–1923: Історія. Івано-Франківськ: Сіверсія, 2001. 628 с.

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

Ефремова Е. П.**ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
КОНКУРСНОГО ОТБОРА В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ
(КОНЕЦ XV – НАЧАЛО XX СТОЛЕТИЯ)**

Конкурсное замещение вакантных должностей позволяет обеспечить прозрачность и открытость вступления на государственную службу. На сегодняшний день государственная служба Украины скорее всего переходит на новый уровень, чем приближается к государственной службе европейских стран. Важное значение в правовой системе Украины имеет адаптация и совершенствование законодательства о государственной службе к законодательству Европейского Союза.

Предпосылки зарождения конкурсного отбора существовали на территории Запорожской Сечи, которые выражались в виде выборов на властно-военные должности и базировались на таких принципах, как публичность, открытость, состязательность. Единственным положительным примером внедрения конкурса в государственную службу можно увидеть во времена ЗУНР, когда влияние европейских государств обусловило трансформацию национального законодательства. В период СССР конкурс большинство ученых рассматривало как разновидность выборов, а аргументом считали сходство процедур их проведения.

Ключевые слова: конкуренция, государственная служба, вакантная должность, процедура замены, этапы, методология, правовое регулирование.

Yefremova O. P.**EVOLUTION OF LEGAL REGULATION OF COMPETITIVE
SELECTION IN THE SYSTEM OF CIVIL SERVICE
OF UKRAINE (END OF THE XV - THE BEGINNING
OF THE TWENTIETH CENTURY)**

Competitive filling of vacant posts allows to ensure transparency and openness of joining the civil service. To date, the state service of Ukraine is moving to a new level than approaching the public service of European countries. Important in the legal system of Ukraine is the adaptation and improvement of legislation on public service to the legislation of the European Union.

The prerequisites for the emergence of competitive selection existed on the territory of Zaporizhzhya Sich, which were expressed in the form of elections to power-military posts, and based on such principles as publicity, openness, competitiveness. The only positive example of the introduction of the contest in the civil service can be seen in times of ZUNR, when the influence of European states led to the transformation of national legislation. During the Soviet period, most scientists considered the contest as a kind of election, and the argument was considered similarity of the procedures for their conduct.

Key words: competition, the public service, the vacant position, the replacement procedure, stages, steps, methodology, the legal regulation.