НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

**НЕГАРА РОДІОН ВІТАЛІЙОВИЧ**

УДК 342.951:35.082 (477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

# КОНКУРС У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: ТЕОРІЯ, ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ, ПРАКТИКА

081 – Право

подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело_____ Р.В. Негара

Науковий керівник
**БІЛА-ТІУНОВА Любов Романівна,**
доктор юридичних наук, професор

Одеса – 2021

# АНОТАЦІЯ

***Негара Р.В.*** **Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021.

Дисертація є першим в адміністративно-правовій науці монографічним дослідженням конкурсу в державній службі як основного способу заміщення посад державної служби, організаційних та процедурних засад проведення конкурсу в державній службі.

Проаналізовано теоретико-правові підходи щодо визначення поняття «конкурс у державній службі» та виокремлено основні ознаки, що його характеризують. Визначено, що конкурс у державній службі за ступенем допуску кандидатів є змішаним; за стадіями службової кар'єри – на призначення на постійну посаду та на підвищення за посадою; за юридичними наслідками – з виникненням права на зайняття посади; за змістом конкурсної процедури – змішаними. Запропоновано авторську класифікацію конкурсу в державній службі в залежності від: належності посад державної служби до гілок влади; категорій посад державної служби; виду посад державної служби; порядку проведення конкурсу.

Встановлено способи альтернативного (позаконкурсного) заміщення посад державної служби та їх співвідношення з конкурсом у державній службі. Проаналізовано альтернативні (позаконкурсні) способи заміщення посад державної служби, до яких віднесено: а) переведення (в одному державному органі, між державними органами, одночасне переведення між посадами); б) повторне призначення; в) поворотне прийняття на державну службу. Обґрунтовано, що зазначені способи не обмежують сфери застосування конкурсу, а забезпечують своєчасне заміщення посад державної служби та реалізацію права на державну службу. Водночас, висловлено застереження

щодо розширення переліку випадків заміщення посад державної служби без проведення конкурсу.

З'ясовано, що правове регулювання конкурсу в державній службі здійснюється великою кількістю нормативних актів, серед яких Конституція України, закони України («Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади»), підзаконні акти (постанови КМ України, акти НАДС, тощо). Доведено, що правове регулювання конкурсу в державній службі та процедури його проведення здійснюються виключно законодавством з питань державної служби без застосування законодавства про працю. Визначено роль судових рішень (рішень Конституційного Суду України та ЄСПЛ, постанов Верховного Суду, в яких викладено висновки щодо застосування норм права) у правовому регулюванні конкурсу в державній службі.

Встановлено, що система суб'єктів, які забезпечують організацію та проведення конкурсу в державній службі, містить керівника державної служби державного органу, суб'єкта призначення, Комісію з питань вищого корпусу державної служби, конкурсні комісії державних органів, адміністратора, спеціальний структурний підрозділ НАДС та служби управління персоналом державних органів.

Охарактеризовано порядок визначення, склад повноважень та співвідношення суб'єкта призначення та керівника державної служби державного органу, обґрунтовано тезу щодо необхідності чіткого розмежування повноважень суб'єкта призначення та керівника державної служби з урахуванням запропонованих критеріїв.

Визначено порядок формування, особливості складу та повноваження щодо проведення конкурсу в державній службі Комісії з питань вищого корпусу державної служби та конкурсних комісій державних органів. Обґрунтовано, що з позбавленням Комісії та конкурсних комісій державних органів повноважень щодо визначення результатів конкурсу, їх призначення полягає у здійсненні попереднього відбору кандидатів на зайняття посади державної служби для визначення суб'єктом призначення або керівником

державної служби результатів конкурсу. З'ясовано, що роль адміністратора, спеціального структурного підрозділу НАДС та служб управління персоналом державних органів щодо організації та проведення конкурсу в державній службі полягає в організаційному забезпеченні процедури проведення конкурсу в державній службі та сприянні керівникові державної служби, суб'єктові призначення, Комісії з питань вищого корпусу державної служби та конкурсним комісіям щодо проведення конкурсу та визначення його результатів.

Встановлено структуру процедур відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби та обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій державних органів, з виокремленням послідовних стадій та процедурних дій. Виявлено існування надмірно високих вимог до інститутів громадянського суспільства та їх представників, які можуть бути обраними до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби або конкурсних комісій державних органів. Наголошено на необхідності якісної зміни підходу до участі інститутів громадянського суспільства в організації та проведенні конкурсу в державній службі, зокрема закріплення обов'язкового залучення представників інститутів громадянського суспільства до складу конкурсних комісій державних органів, спрощення встановлених вимог до інститутів громадянського суспільства та їх представників.

Розвинуто наукові положення щодо того, що процедура проведення конкурсу в державній службі являє собою сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій (об'єднаних в етапи та стадії), спрямованих на визначення громадян України, здатних професійно виконувати посадові обов'язки шляхом оцінки їх відповідності встановленим вимогам до професійної компетентності. До завдань процедури проведення конкурсу віднесено: 1) забезпечення практичної реалізації права рівного доступу до державної служби; 2) визначення осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки;

3) збереження вакантних посад державної служби. Проаналізовано систему нормативно закріплених принципів проведення конкурсу в державній службі та з'ясовано, що половина нормативно закріплених принципів проведення конкурсу збігається з принципами державної служби. Визначено зміст, значення та ресурс практичного застосування принципів проведення конкурсу в державній службі, сформульовано пропозиції щодо узгодження їх системи та удосконалення нормативного регулювання.

Охарактеризовано особливості визначення відповідності осіб, які бажають взяти участь у конкурсі на зайняття посад державної служби вимогам та обмеженням реалізації права на державну службу, вимогам до професійної компетентності під час допуску до участі у конкурсі. Для цілей проведення конкурсу в державній службі вимоги, що висуваються до осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, поділено на дві групи: перші – підтверджується у встановленому порядку їх наявність або відсутність, (досягнення повноліття та недосягнення 65-річного віку, наявність громадянства України та відповідного ступеня вищої освіти, вільне володіння державною мовою, стаж роботи, досвід роботи тощо); другі – оцінюються під час проведення конкурсу (встановлені спеціальні вимоги, зокрема вимоги до компетентності та професійних знань; володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи).

Встановлено, що процедура проведення конкурсу в державній службі є складною адміністративною процедурою, яка складається з послідовних стадій, етапів та процедурних дій, обов'язкових та факультативних. Виокремлено такі стадії: 1) підготовки до проведення конкурсу, містить етапи: а) оголошення конкурсу та оприлюднення оголошення про проведення конкурсу; б) прийняття та розгляд інформації для участі в конкурсі; 2) проведення оцінювання кандидатів, містить етапи: а) підготовки до проведення оцінювання кандидатів; б) проведення тестування та визначення його результатів; в) проведення перевірки володіння іноземною мовою; г) розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів (є факультативним); д) проведення співбесіди та визначення її результатів (підтвердження особи кандидата; 3) визначення

результатів конкурсу, містить етапи: а) складання рейтингового списку кандидатів; б) проведення співбесіди та визначення результатів конкурсу.

Досліджено особливості оскарження результатів конкурсу в державній службі в судовому та позасудовому порядку. Акцентовано увагу на недоречності скасування позасудового (адміністративного) порядку оскарження результатів конкурсу в державній службі, з урахуванням властивих йому переваг у порівнянні із судовим порядком. Доведено, що використана як підстава для оскарження результатів конкурсу формула «порушення умов та/або порядку проведення конкурсу, що могло істотно вплинути на його результати» є перебільшеною оціночними поняттями, що допускає різні підходи до кваліфікації відповідних фактів. Обґрунтовано, що процесуальним строком оскарження результатів конкурсу в судовому порядку має визначатися місячний строк, встановлений КАС України для справ щодо прийняття громадян на публічну службу. Аргументовано, що встановлений порядок оскарження результатів конкурсу в державній службі (у разі наявності порушення умов або порядку проведення конкурсу, що могло істотно вплинути на його результати) не забезпечує ефективного захисту та поновлення порушеного права на державну службу відповідних осіб, а спрямовується лише на створення можливості реалізувати право на державну службу у повторно оголошеному конкурсі.

Додатково, за результатами дисертаційного дослідження запропоновано конкретні пропозиції щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства з питань державної служби, яких спрямовано на удосконалення теоретико-правових засад та правозастосовної практики організації та проведення конкурсу в державній службі.

***Ключові слова***: державна служба, керівник державної служби, Комісія з питань вищого корпусу державної служби, конкурс, конкурсна комісія, вимоги, обмеження, оскарження результатів конкурсу, посада державної служби, процедура проведення конкурсу, професійна компетентність, суб’єкт призначення, способи заміщення посад державної служби.

# SUMMARY

***Nehara R.V.*** **Competition in the state service: theory, legal regulation, practice.** – Qualifying scientific paper, manuscript. Thesis for a PhD degree in specialty 081 – Law. – National University "Odesa Law Academy", Odesa, 2021.

The dissertation is the first in administrative and legal science unique complex research of the competition in the state service as the main way to replace the service positions, organizational and procedural principles of the competition in the state service.

Theoretical and legal approaches to defining the concept of competition for state service positions are analyzed, and the main features are highlighted. It is outlined that the competition in the state service according to the degree of admission of candidates is combined; by career stages – for appointment to a permanent position and for promotion; by legal consequences – with the emergence of the right to occupy the position; according to the content of the competition procedure – combined. The author proposes the classification of the competition in the state service position depending on the affiliation of state service positions to branches of government, the categories of state service positions, the type of state service positions, the competition procedure.

The methods of alternative (non-competitive) replacement of state service positions and their correlation with the competition procedure in the state service are provided. Alternative (non-competitive) ways of replacing state service positions are analyzed, including transfer (in one governmental agency, between different governmental agencies, simultaneous transfer between positions), reappointment, and reacceptance to the state service position. It is substantiated that these methods do not limit the scope of the competition, as well as ensure timely replacement of state service positions and the realization of the right to occupy state service, along with that the reservations were made to expand the list of cases of replacement of state service positions without a competition.

It was found that the legal regulation of the competition in the state service positions is carried out by a large number of legal acts, including the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine («On State Service», «On Prevention of Corruption»), bylaws (resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, acts of NACS). It is proved that the legal regulation of the competition for state service position and the procedures for its implementation is carried out exclusively by the legislation on state service, without the labor legislation application. The significance of court decisions in the legal regulation of the competition in the state service (decisions of the Constitutional Court of Ukraine and the European Court of Human Rights, decisions of the Supreme Court, which set out the conclusions on the law application).

It is identified that the system of subjects that ensure the organization and conduct of competition for state service position includes the head of the state service in a government agency, the subject of the appointment, the Commission on Senior State Service, competition commissions of governmental agencies, administrator, the specific structural unit of NACS and personnel management subdivisions of governmental agencies.

The procedure of definition, composition of powers, and the ratio of the subject of appointment and the head of the state service of the governmental agency are described, the thesis on the need for clear delineation of powers of the subject of appointment and the head of state service taking into account the proposed criteria is justified.

The order of formation, peculiarities of the composition, and powers to hold a competition for state service of the Commission on the Senior State Service and competition commissions of governmental agencies are determined. It is substantiated that with the deprivation of the Commission and competition commissions of governmental agencies of powers to determine the results of the competition, their appointment is to pre-select candidates for state service to define the subject of appointment or head of the state service results of the competition. It was found that the role of the administrator, a specific structural unit of NACS and personnel management subdivisions of governmental agencies is in organizing and

conducting competition in the state service is to provide organizational support for the competition for state service and assist the head of the state service, the subject of appointment, the Commission on the Senior State Service, and competition commissions to conduct the competition and determine its results.

The structure of procedures for the selection of representatives of public associations and higher education institutions training in the field of public management and administration to the Commission on the Senior State Service and election of representatives of public associations to the competition commissions of governmental agencies has been established, with successive stages and procedural actions. The existence of excessively high requirements for state society institutions and their representatives, which may be elected to the Commission on the Senior State Service or competition commissions of governmental agencies, has been identified. The author emphasizes the need of qualitatively change to the approach to the participation of state society institutions in the organization and conduct of competition for state service, including the mandatory involvement of state society institutions to the competition commissions of governmental agencies, simplification of requirements for state society institutions and their representatives.

The thesis has been developed scientific provisions that the procedure of competition for state service is a set of consistent procedural actions (combined in stages and phases) aimed at identification of citizens of Ukraine capable of professionally performing official duties by assessing their compliance with the established requirements for professional competence. The tasks of the competition procedure include: 1) ensuring the practical implementation of the right of equal access to the state service; 2) identification of persons capable of professionally performing official duties; 3) preservation of vacant state service positions. The system of normatively established principles of the competition for state service is analyzed, and it is found that half of the normatively established principles of the competition coincide with the principles of the state service. The content, significance, and resource of the practical application of the principles of the

competition for state service are determined, proposals for the harmonization of their system and improvement of legal regulation are formulated.

The peculiarities of determining the persons compliance wishing to participate in the competition for state service positions with the requirements and restrictions on the realization of the right to state service and the requirements for professional competence during admission to the competition are described. For the purposes of the competition for state service, the requirements for persons wishing to participate in the competition are divided into two groups: the first, confirmed in a prescribed manner their presence or absence, (reaching adulthood and reaching 65 years of age, availability of citizenship of Ukraine and appropriate degree of higher education, fluency in the state language, work experience and length of work experience, etc.); second group are evaluated during the competition (special requirements that have been established, including requirements for competence and professional knowledge; knowledge of a foreign language, which is one of the official languages of the Council of Europe).

The study found that the competition procedure for state service is a complex administrative procedure, which consists of mandatory and optional successive stages, phases and procedural actions. The following stages are distinguished: 1) preparation for the competition, contains the phases: a) announcement of the competition and publication of the announcement of the competition; b) acceptance and consideration of information for participation in the competition; 2) evaluating candidates, contains the phases: a) preparation for the evaluation of candidates; b) testing and determining its results; c) conducting a test of foreign language proficiency; d) solving situational tasks and determining their results (optional); e) conducting an interview and determining its results (confirmation of the candidate's identity; 3) determining the results of the competition, contains the following phases: a) compiling a ranking list of candidates; b) conducting an interview and determining the results of the competition.

The peculiarities of the process of appealing the results of the competition for state service in judicial and extrajudicial procedure have been studied. Emphasis is

placed on the inappropriateness of the abolition of extrajudicial (administrative) procedures for appealing the results of the competition for state service, taking into account its inherent advantages over the judicial procedure. It is proved that the formula “violation of the conditions and/or procedure of the competition, which could significantly affect its results” used as a basis for appealing the results of the competition is exaggerated by evaluative concepts, which allows different approaches to the qualification of relevant facts. It is substantiated that the processual term for appealing the results of the competition in court should determine the one-month term established by the CAP of Ukraine for cases concerning the admission of citizens to public service. It is argued that the established procedure for appealing the results of the competition for state service (in case of violation of the conditions or the procedure of the competition, which could significantly affect its results) does not provide efficient protection and restoration of the violated right to state service, and is aimed only at creating an opportunity to realize the right to state service in the re-announced competition.

In addition, the results of the thesis proposed specific amendments to current legislation on state service, which are aimed at improving the theoretical and legal framework and legal practice of organizing and conducting competitions for state service.

***Keywords:*** state service, head of state service, Commission on the Senior State Service, competition, competition commission, requirements, restrictions, appeal of competition results, position of state service, competition procedure, professional competence, subject of appointment, methods of replacement of state service positions.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА:

1. Прокопенко В.В., Негара Р.В. Зміст дефініції «моральні, ділові якості» в національному законодавстві України. Службове право: витоки, сучасність та

перспективи розвитку: колективна монографія / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Видав. дім «Гельветика», 2017. 328 с. С. 193–204.

2. Негара Р.В. Система принципів проведення конкурсу у державній службі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1 (22). С. 127–133.

3. Негара Р.В. Стажування громадян із числа молоді в державних органах: зміст, правове регулювання, значення. *Правова позиція*. 2019. № 1 (22). С. 131–141. DOI: https://doi.org/10.32838/1606-3716/2019.4/24 .

4. Негара Р.В. Керівник державної служби й суб'єкт призначення: зміст, правове регулювання та співвідношення. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського.* Серія: «Юридичні науки». 2019. Т. 30(69). № 4. С. 146–153. DOI: https://doi.org/10.32838/1606-3716/2019.4/24 .

5. Mahnovskyi I., Stets O., Nehara R. Participation of Civil Society Institutions in Civil Service Competitions. *International Journal of Psychosocial Rehabilitation*. Volume 24. Issue 8. P. 9423–9431. DOI: 10.37200/IJPR/V24I8/PR280933.

6. Bila-Tiunova L.R., Nehara R.V. Replacement of State Service Positions under Conditions of Quarantine: State and Challenges. Public administration under modern conditions: concept, features, challenges: Collective monograph. Riga: Izdevniecība «Baltija Publishing», 2020. 264 p. P. 16–33. DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-588-67-9.2 .

7. Негара Р.В. Щодо реалізації права на державну службу другим за результатами конкурсу кандидатом. *Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 22–23 груд. 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громад. організація «Істина», 2017. Ч. ІІІ. 184 с. С. 17–20.

8. Негара Р.В. Система принципів проведення конкурсу у державній службі. *Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст.*: тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 26–27 січня 2018 р. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2018. 116 с. С. 64–68.

9. Негара Р.В. «Рівнозначна» та «рівноцінна» посади: зміст та співвідношення. *Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку*: матеріали міжнар.

наук.-практ. конф. (м. Одеса, 9 берез. 2018 р.) / за ред. Г.О. Ульянової. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2018. 204 с. С. 123–126.

10. Негара Р.В. Щодо стажування громадян з числа молоді в державних органах. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 18 трав. 2018 р.): у 2 т. / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2018. Т. 2. 784 с. С. 89–93.

11. Негара Р.В. Конкурсна комісія як відповідач у справах щодо оскарження конкурсу у державній службі. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики:* зб. матеріалів І Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5–6 лип. 2018 р.). Київ: ВД «Дакор», 2018. 494 с. С. 270–275.

12. Негара Р.В. Суб'єкт призначення та керівник державної служби: зміст та співвідношення. *Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах*: матеріали VII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 16 листоп. 2018 р.); за заг. ред. К.Ю. Мельника. Харків: Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2018. 427 с. С. 357–360.

13. Негара Р.В. Класифікація конкурсів у державній службі. *Одеські юридичні читання:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 9 листоп. 2018 р.); за заг. ред. Г.О. Ульянової. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2018. 156 с. С. 98–101.

14. Негара Р.В. Щодо способів прийняття на посади державної служби без проведення конкурсу. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: зб. наук. праць за матеріалами ІІІ Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 11–12 квіт. 2019 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого; [відп. за вип.: Н.П. Матюхіна, Г.А. Гончаренко, М.С. Ковтун, С.А. Федчишин]. Харків: Право, 2019. 564 с. С. 280–284.

15. Негара Р.В. Деякі питання формування конкурсних комісій для проведення конкурсу у державній службі. *Права людини та публічне врядування*: зб. матеріалів ІІ Всеукр. правничого форуму. (м. Чернівці, 15 трав. 2019 р.) / уклад. І.В. Ковбас, А.М. Худик, П.І. Крайній. Чернівці: Технодрук, 2019. 216 с. С. 115–118.

16. Негара Р.В. Щодо проблем дії законодавства з питань державної служби у часі (на прикладі конкурсу у державній службі). *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: зб. наук. праць за матеріалами IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 9–10 квіт. 2020 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого; відп. за вип.: Н.П. Матюхіна, Г.А. Гончаренко, М.С. Ковтун. Харків: Право, 2020. 522 с. С. 239–242.

17. Негара Р.В. Підстави проведення конкуру у державній службі. *Правове життя сучасної України:* у 3 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 5 трав. 2020 р.) / відп. ред. М.Р. Аракелян. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2020. Т. 2. 480 с. С. 88–92.

# ЗМІСТ

**СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ……..16**
**ВСТУП……...17**
**РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНКУРСУ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ……...27**
1.1. Стан наукових досліджень конкурсу в державній службі…….27
1.2. Конкурс у системі способів заміщення посад державної служби…….41
1.3. Правове регулювання конкурсу в державній службі в Україні та зарубіжних країнах……57
Список використаних джерел до розділу 1…….....74
**РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ КОНКУРСУ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ……...……..…...89**
2.1. Керівник державної служби та суб’єкт призначення……89
2.2. Комісія з питань вищого корпусу державної служби……..113
2.3. Конкурсні комісії державних органів……..……127
2.4. Адміністратор та служба управління персоналом…….…...152
Список використаних джерел до розділу 2……..……162
**РОЗДІЛ 3. ПРОЦЕДУРНІ ЗАСАДИ КОНКУРСУ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ……..171**
3.1. Процедура проведення конкурсу: поняття, завдання та принципи….171
3.2. Вимоги до кандидатів на зайняття посад державної служби……..189
3.3. Структура процедури проведення конкурсу в державній службі…...206
3.4. Оскарження результатів конкурсу в державній службі...…….248
Список використаних джерел до розділу 3……..……269

**ВИСНОВКИ……281**
**ДОДАТКИ……...……292**

# СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

Закон України «Про державну службу» від 15.12.2015 – Закон–2015

Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 – Закон–2011

Закон України «Про державну службу» 16.12.1993 – Закон–1993

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 № 117-IX – Закон № 117-IX

Кабінет Міністрів України – КМ України

Кодекс адміністративного судочинства України – КАС України

Комісія з питань вищого корпусу державної служби – Комісія

Національне агентство України з питань державної служби – НАДС

Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246 – Порядок № 246

Єдиний портал вакансій державної служби – Єдиний портал

Центр оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби – Центр оцінювання

Цивільний кодекс України – ЦК України

# ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження**. Державна служба одночасно є невід'ємною складовою становлення Української держави як демократичної, соціальної і правової та є сферою реалізації конституційного права громадян на рівний доступ до державної служби. Пошук балансу в забезпеченні ефективної реалізації цього конституційного права кожним громадянином та прагнення держави залучати на державну службу лише найкращих, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, вимагає встановлення чітких та прозорих способів вступу на державну службу та процедур їх реалізації. У зв'язку із цим, актуальності набувають дослідження способів заміщення посад державної служби, серед яких особливе місце посідає конкурс як основний спосіб заміщення посад державної служби.

Сучасний стан конкурсу в державній службі характеризується, з одного боку, утвердженням моделі конкурсу в державній службі, встановленої у 2015 р., відлагодженням процедури проведення конкурсу в державній службі на практиці, та з іншого, триваючим пошуком найбільш оптимальної моделі конкурсу в державній службі, з урахуванням кращого світового досвіду, що стало наслідком постійних законодавчих змін. Останнє об'єктивно зумовлює необхідність наукових досліджень, покликаних узагальнити теперішній стан та основні проблеми і недоліки, з якими стикається правозастосовна практика, розробити пропозиції щодо напрямів удосконалення законодавства щодо організації та проведення конкурсу в державній службі, з урахуванням судової практики.

Попри це, слід зазначити, що окремі питання конкурсу в державній службі та процедури його проведення уже досліджувалися в теорії адміністративного права, йдеться про праці Л.Р. Білої-Тіунової, О.Ю. Дрозда, І.І. Задої, А.В. Кірмача, О.В. Литвин, У.І. Ляхович, О.С. Продаєвича, Л.В. Романюк, Г.В. Фоміч, М.І. Цуркана; трудового права – А.В. Андрєєва, А.В. Андрушко, О.А. Губської, В.М. Зеленського, М.І. Іншина, В.Я. Мацюка, С.М. Терницького;

загальнотеоретичної юриспруденції – О.П. Єфремової, О.В. Петришина – значущість та цінність яких для розбудови теоретичних засад конкурсу в державній службі та розвиткові законодавства з питань державної служби є беззаперечною. Крім того, враховуючи інтенсивне оновлення законодавства з питань державної служби, що останнім часом тільки посилюється, а також встановлення якісно нових орієнтирів розвитку держави, серед яких важливе місце відводиться реформуванню державної служби та засад управління людськими ресурсами, вимагають перегляду вже сформульованих висновків і пропозицій, та проведення подальших досліджень зазначеної проблематики, передусім, стану правового регулювання, місця серед інших способів заміщення посад державної служби, організаційних та процедурних аспектів проведення конкурсу, оскарження його результатів.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами**. Дисертаційне дослідження виконано на кафедрі адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» відповідно до плану наукових досліджень «Система адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи» (на 2011–2015 рр.) та «Концепція розвитку адміністративного, адміністративно-процесуального права та фінансового права в умовах євроінтеграції» (на 2016–2020 рр.), що є складовими тем: «Традиції і новації у сучасній українській державності та правовому житті» (державний реєстраційний номер 0106U004970), «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842).

**Мета і завдання дослідження**. Метою дисертаційного дослідження є характеристика конкурсу в державній службі як основного способу заміщення посад державної служби, визначення його поняття, ознак, співвідношення з іншими способами заміщення посад державної служби, визначення організаційних та процедурних засад конкурсу в державній службі, надання пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства про державну службу.

Для досягнення зазначеної мети вирішувалися такі завдання:

визначити стан наукових досліджень конкурсу в державній службі та виокремити основні напрямки його подальшого здійснення;

визначити зміст та ознаки конкурсу в державній службі, співвідношення з іншими способами заміщення посад державної служби;

висвітлити нормативні засади конкурсу в державній службі за законодавством України та окремих зарубіжних країн;

встановити зміст, ознаки, порядок та критерії визначення керівника державної служби в державному органі та суб'єкта призначення;

розглянути порядок формування, склад та повноваження (щодо конкурсу в державній службі) Комісії, конкурсних комісій державних органів;

визначити та охарактеризувати процедури залучення до складу Комісії та конкурсних комісій державних органів представників громадських об'єднань;

з'ясувати поняття, завдання та принципи процедури проведення конкурсу в державній службі;

виокремити та охарактеризувати вимоги до кандидатів на зайняття посад державної служби та обмеження, що унеможливлюють участь у конкурсі;

охарактеризувати процедуру проведення конкурсу в державній службі;

встановити порядок, підстави та строки оскарження результатів конкурсу в державній службі;

визначити особливості судового розгляду спорів щодо оскарження конкурсу в державній службі, процесуальні строки, склад учасників справи;

надати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства з питань державної служби щодо конкурсу в державній службі.

*Об'єктом дослідження* є державна служба як правове явище.

*Предметом дослідження* є конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика.

*Методи дослідження*. Методологічною основою дисертаційного дослідження є система підходів, принципів і методів наукового пізнання. Під час дослідження місця конкурсу в системі способів заміщення посад державної

служби, організаційних та процедурних засад конкурсу в державній службі, а також напрямів удосконалення чинного законодавства з питань державної служби основним було визначено діалектичний підхід. Використано загальнонаукові методи (структурний, функціональний, системний аналіз) при опрацюванні теоретичних питань за темою дослідження [р. 1]; формально-логічні методи (аналіз, синтез, дедукція, індукція, аналогія) при визначенні сучасного стану досліджень конкурсу в державній службі [п. 1.1], поняття та ознак конкурсу в державній службі [п. 1.2], класифікації видів конкурсів у державній службі [п. 1.2], виокремленні повноважень суб'єктів, на яких покладається організація та проведення конкурсу в державній службі [р. 2], визначенні та характеристиці вимог кандидатів на зайняття посад державної служби [п. 3.2]. Єдність історичного та логічного методів сприяли ретроспективному аналізу законодавства з питань державної служби щодо конкурсу і процедури його проведення, та огляду законодавчих ініціатив [п.п. 1.2, 1.3, 3.1, 3.3, 3.4], методи юридичної лінгвістики, правничої герменевтики та логіко-семантичного аналізу застосовано для з'ясування змісту понятійно-категоріального апарату [п.п. 1.2, 3.1]. Застосовано і спеціально-наукові методи: формально-догматичний – при дослідженні нормативних засад конкурсу в державній службі [п.п. 1.2, 1.3, 3.1], завдань та принципів процедури проведення конкурсу [п. 3.1], визначенні та характеристиці структури процедури відбору представників від закладів вищої освіти та громадських об'єднань до складу Комісії [п. 2.2], процедури обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій [п. 2.3], процедури проведення конкурсу [п. 3.3], порядку та правових підстав оскарження результатів конкурсу в державній службі [3.4]; порівняльно-правовий – дозволив здійснити внутрішнє зіставлення норм, що визначають повноваження керівника державної служби та суб'єкта призначення [п. 2.1], Комісії та конкурсної комісії, адміністратора, спеціального структурного підрозділу НАДС та служби управління персоналом державного органу [п.п. 2.2–2.4],

зовнішнє – при дослідженні досвіду правового регулювання та проведення конкурсу в державній службі окремих зарубіжних країн.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації становлять наукові праці таких провідних фахівців, як: В.Б. Авер'янов, А.В. Андрєєв, А.В. Андрушко, Д.М. Бахрах, Н.І. Бернацька, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, Є.І. Білокур, О.С. Булгаков, В.В. Васильківська, О.В. Галай, О.А. Головачова, І.П. Голосніченко, Р.З. Голобутовський, А.Б. Грищук, О.А. Губська, Ю.С. Даниленко, О.Ю. Дрозд, О.П. Єфремова, І.І. Задоя, В.М. Зеленський, М.І. Іншин, Д.П. Калаянов, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, А.В. Кірмач, І.Б. Коліушко, О.В. Литвин, У.І. Ляхович, В.Я. Малиновський, В.Я. Мацюк, Д.В. Неліпа, О.Ю. Оболенський, С.В. Онищук, А.Ю. Осадчий, Н.С. Панова, О.В. Петришин, Н.Б. Писаренко, Д.В. Приймаченко, О.С. Продаєвич, Л.В. Романюк, О.П. Рябченко, О.П. Сімонова, С.М. Терницький, В.П. Тимощук, О.В. Ул'яновська, Ю.Г. Фаєр, Г.В. Фоміч, М.І. Цуркан, О.І. Чухлебов, А.М. Школик та ін.

Нормативну основу дисертації становлять Конституція України, закони України, акти Кабінету Міністрів України, Національного агентства України з питань державної служби, інших державних органів. У ході здійснення дисертаційного дослідження використано також законодавства окремих зарубіжних країн.

Емпіричну базу дослідження становлять правозастосовна практика проведення державними органами конкурсів на зайняття посад державної служби, інформаційні звіти та роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби, судові рішення у справах з приводу вступу на державну службу, у тому числі оскарження результатів конкурсу, та статистичні дані.

**Наукова новизна одержаних результатів** дисертаційного дослідження полягає у тому, що робота є першим у вітчизняній науці адміністративного права монографічним дослідженням конкурсу в державній службі у контексті оновлення чинного законодавства з питань державної служби та практики його

застосування. Сформульовано низку положень, висновків та практичних рекомендацій, які характеризуються науковою новизною, до найбільш значущих з яких належать:

***уперше:***

встановлено зміст та ознаки конкурсу, організаційні та процедурні засади його проведення у контексті оновленого законодавства про державну службу та практики його застосування;

визначено та охарактеризовано структуру процедури проведення конкурсу в державній службі: стадій, етапів та процедурних дій;

охарактеризовано порядок визначення, склад повноважень та співвідношення суб'єкта призначення та керівника державної служби державного органу, обґрунтовано тезу щодо необхідності чіткого розмежування повноважень суб'єкта призначення та керівника державної служби;

охарактеризовано процедуру обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій державних органів з виокремленням стадій та процедурних дій;

класифіковано вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу, на ті, що: 1) підтверджується в установленому порядку; 2) оцінюються під час проведення конкурсу;

запропоновано порядок та критерії визначення «істотності» впливу порушень умов та/або порядку проведення конкурсу на його результати;

***удосконалено:***

доктринальні положення щодо визначення конкурсу у державній службі основним способом заміщення посад державної служби та обґрунтовано недоцільність розширення способів позаконкурсного заміщення посад державної служби (переведення, повторне призначення, поворотне прийняття на державну службу);

наукові підходи щодо співвідношення конкурсу з іншими способами заміщення посад державної служби (переведення, повторне призначення,

поворотне прийняття на державну службу), а також механізму добору на вакантні посади державної служби на період дії карантину;

наукові положення щодо змісту та співвідношення просування по службі шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу та переведення державних службовців на вищу посаду за результатами конкурсу;

положення щодо дії законодавства з питань державної служби у часі стосовно конкурсу в державній службі;

наукові положення щодо структури процедури відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування до складу Комісії;

наукові підходи щодо визначення системи принципів проведення конкурсу в державній службі, їх змісту, значення та ресурсу практичного застосування;

поділ вимог до осіб, які претендують на вступ на державну службу, на загальні та спеціальні;

***набули подальшого розвитку:***

наукові підходи до класифікації конкурсів у державній службі у залежності від: належності посад державної служби до гілок влади; категорій посад державної служби; виду посад державної служби; порядку проведення;

теза щодо здійснення правового регулювання конкурсу та процедури його проведення виключно законодавством з питань державної служби (без застосування законодавства про працю);

характеристика делегування окремих повноважень керівника державної служби керівникам самостійних структурних підрозділів апарату та територіальних органів чи відокремлених підрозділів центрального органу виконавчої влади;

характеристика особливостей організаційних засад діяльності Комісії та конкурсних комісій державних органів щодо проведення конкурсу в державній службі в умовах карантину;

положення стосовно ефективності громадського контролю проведення конкурсу в державній службі та можливих правових наслідків його реалізації;

наукові підходи щодо порядку, правових підстав та способів (адміністративного та судового) оскарження результатів конкурсу в державній службі;

позиції щодо процесуального складу учасників справи щодо оскарження результатів конкурсу в державній службі;

***запропоновано*** зміни і доповнення до чинного законодавства України з питань державної служби.

**Практичне значення одержаних результатів**. Обґрунтовані та сформульовані в дисертації висновки і рекомендації можуть бути використаними у:

науково-дослідній діяльності – для подальшого дослідження конкурсу в спеціалізованій державній службі, опрацюванні особливостей проведення конкурсу на зайняття окремих посад державної служби (Акт Університету митної справи та фінансів від 24.09.2020 р.);

правотворчому процесі – для удосконалення положень Закону–2015, Порядку № 246, актів НАДС, інших актів законодавства з питань державної служби, а також розробці нових актів;

правозастосовній діяльності – для удосконалення практики проведення конкурсів на зайняття посад державної служби державними органами і судової практики розгляду спорів з приводу оскарження результатів конкурсу в державній службі;

навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Проблеми адміністративного права», «Організація державної служби в Україні», «Організація діяльності державного службовця», «Публічна служба», для підготовки монографій, підручників навчальних та навчально-методичних посібників, практикумів із зазначених дисциплін (Акт Університету митної справи та фінансів від 24.09.2020 р.).

**Особистий внесок дисертанта.** Дисертаційне дослідження виконано самостійно, усі сформульовані в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень здобувача. Власний внесок у наукових працях,

опублікованих у співавторстві: «Зміст дефініції «моральні, ділові якості» в національному законодавстві України» [Прокопенко В.В., Негара Р.В. (2017)], Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: колективна монографія / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Видав. дім «Гельветика», 2017. 328 с. С. 193–204) – самостійно проаналізовано використання в законодавстві з питань державної служби понять «моральні якості», «ділові якості», а також сформульовано авторські визначення понять «моральні якості», «ділові якості» і запропоновано їх закріплення в законодавстві; «Participation of Civil Society Institutions in Civil Service Competitions» (Mahnovskyi I., Stets O., Nehara R. (2020), *International Journal of Psychosocial Rehabilitation*. Volume 24. Issue 8. P. 9423–9431) – самостійно виокремлено форми участі представників інститутів громадянського суспільства у проведенні конкурсу в державній службі та охарактеризовано процедури залучення представників інститутів громадянського суспільства до складу конкурсних комісій; «Replacement of State Service Positions under Conditions of Quarantine: State and Challenges» (Bila-Tiunova L. R., Nehara R.V. (2020), Public administration under modern conditions: concept, features, challenges: Collective monograph. Riga: Izdevniecība «Baltija Publishing», 2020. 264 p. P. 16–33) – самостійно виокремлено основні варіанти зміни умов та порядку заміщання посад державної служби в період дії карантину та інших обмежувальних заходів, а також охарактеризовано зупинення проведення конкурсів у державній службі та скасування конкурсів, результати яких не оприлюднено.

**Апробація результатів дослідження**. Положення і висновки дисертаційного дослідження доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Результати дослідження оприлюднено у доповідях на: міжнародних науково-практичних конференціях: «Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини» (м. Запоріжжя, 22–23 грудня 2017 р.); «Право і держава: проблеми розвитку та

взаємодії у XXI ст.» (м. Запоріжжя, 26–27 січня 2018 р.); «Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку» (м. Одеса, 9 березня 2018 р.); «Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції» (м. Одеса, 18 травня 2018 р.); «Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики» (м. Київ, 5–6 липня 2018 р.); «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 17 вересня 2018 р.); «Одеські юридичні читання» (м. Одеса, 9 листопада 2018 р.); «Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення» (м. Харків, 11–12 квітня 2019 р.); «Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення» (м. Харків, 9–10 квітня 2020 р.); «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 15 травня 2020 р.); всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах» (м. Харків, 16 листопада 2018 р.); всеукраїнському правничому форумі «Права людини та публічне врядування» (м. Чернівці, 15 травня 2019 р.).

**Публікації**. Основні теоретичні положення і висновки, яких було сформульовано в дисертаційному дослідженні, викладено в 6 наукових публікаціях, із них: 2 наукові статті опубліковано у колективних монографіях, одна з яких є зарубіжною; 3 – опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку; 1 – у науковому виданні, включеному до наукометричної бази Scopus; а також в 11 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять 11 підрозділів, висновків, списків використаних джерел до кожного розділу та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 300 сторінок, із них основного тексту 278 сторінок, списки використаних джерел налічують 229 найменування і розміщені на 36 сторінках, додатки викладено на 9 сторінках.

# РОЗДІЛ 1
# ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНКУРСУ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

## 1.1. Стан наукових досліджень конкурсу в державній службі

Запровадження у вітчизняну державну службу заміщення посад державної служби на конкурсній основі (ст. 15 Закону–1993 [64]) актуалізувало здійснення багатьох досліджень теоретичних засад, правового регулювання та практики проведення конкурсів у державній службі. Наукові розвідки у цьому напрямку здійснювалися представниками різних галузей права, насамперед, адміністративного та трудового права, загальнотеоретичної юриспруденції, а також наук із державного управління, що тільки підкреслює багатоаспектність та багатогранність конкурсу в державній службі. Висвітлення стану досліджень конкурсу в державній службі у цьому дослідженні обумовлено необхідністю підсумовування досягнутих доктринальних надбань у теорії права, виявлення нерозв'язаних та проблемних питань, а також потребою визначення основних напрямів подальших наукових пошуків.

Досліджуючи історико-теоретичні передумови становлення і розвитку державної служби в монографічному дослідженні «Правовий режим державної служби: питання загальної теорії» (1999) [44], О.В. Петришин зазначав, що особливостями правового режиму державної служби є наявність специфічних правил, зокрема тих, що регулюють вступ на службу, у тому числі процедур конкурсного набору [44, с. 21]. Сформульовані науковцем загальнотеоретичні висновки та пропозиції є актуальними і на теперішній час, залишаючись важливим базисом для подальших досліджень.

Безпосередньо питанням вступу на державну службу, у тому числі за конкурсом, присвячував свої дослідження Ю.П. Битяк. Так, у монографії «Державна служба в України: організаційно-правові засади» (2005) [4] науковець зазначав, що 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 [4, с. 242].

У докторській дисертації «Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування» (2006) [5] при розгляді питань кадрового забезпечення державних органів зазначається, що елементами процесу комплектування державного апарату є виявлення кількісних та якісних потреб у кадрах, їх підготовка, добір, розстановка, визначення способів зайняття посад, встановлення правових засад проходження державної служби [5, с. 18], а вивчення чинного законодавства з питань державної служби на той момент дозволили виокремити три умовні групи вимог, дотримання яких є необхідним для вступу на державну службу та її проходження: вимоги щодо правового статусу особи; вимоги, пов’язані з встановленням обмежень для державних органів та посадових осіб при вирішенні питання про зарахування на державну службу; вимоги, що висуваються до особи, яка претендує на зайняття посади [5, с. 28].

Пропозиції щодо закріплення в законодавстві положень про можливість зайняття посад державних службовців органів виконавчої влади виключно за результатами конкурсу висловлювала Л.В. Романюк у роботі «Адміністративно-правові засади формування кадрів органів виконавчої влади» (2006) [90]. Критично нею аналізувалися випадки позаконкурсного заміщення посад та встановленні певних переваг при проведенні конкурсу для окремих осіб [90, с. 10], а також стверджувалося, що конкурс є важливим способом раціонального підбору кадрів до органів виконавчої влади, який дозволяє не тільки покращати комплектування її органів, але й забезпечує потрібний рівень їх функціонування [90, с. 12].

У дисертаційній роботі «Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект» (2008) [78] О.С. Продаєвич зазначав, що конкурс слід розглядати як основний правовий спосіб заміщення вакантної

посади в державному органі, який має прояв в оцінюванні відповідності її ділових, професійних та особистісних якостей нормативно встановленим кваліфікаційним вимогам. Зовнішнім вираженням конкурсу науковець розглядав конкурсну процедуру, яку, у свою чергу, визначав видом службової процедури та запропонував авторське бачення її структури [78, с. 12]. Цікавими видаються пропозиції автора щодо оновлення законодавства, зокрема за рахунок прийняття нового профільного закону, адже, на його думку, Закон–1993 виконав свою історичну місію і потребує кардинального удосконалення [78, с. 8].

У.І. Ляхович у дисертації «Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця» (2008) [30] обґрунтовувала, що проходження конкурсного випробування є однією з передумов виникнення в особи адміністративно-правового статусу державного службовця та наполягає на безальтернативності конкурсу для набуття особою адміністративно-правового статусу державного службовця [30, с. 6]. Дискусійною видається висловлена пропозиція щодо закріплення у Законі–1993 положення, відповідно недотримання правил та порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців тягне за собою визнання недійсним рішення керівника державного органу щодо призначення особи на посаду державного службовця, якщо таку особу було призначено на посаду з порушенням встановленої конкурсної процедури [30, с. 6], адже скасування виконаного акта про призначення не створюватиме жодних правових наслідків. О.В. Литвин у роботі «Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні» (2009) [29] конкурсний відбір розглядає серед методів оцінки ефективності діяльності державних службовців [29, с. 12], наряду з атестацією, позаплановими контрольними перевірками та тематичними узагальненнями, у зв’язку з чим конкурс як спосіб заміщення посад залишився поза увагою.

До вивчення особливостей судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби вдався М.І. Цуркан у дисертації «Особливості судового

розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні» (2009) [98]. Обґрунтовується, що одним із важливих завдань адміністративного судочинства є захист конституційних прав, свобод та законних інтересів громадянина, у т.ч. й права на публічну службу, що має практичну реалізацію у розгляді спорів щодо вступу на публічну службу, які є одним з різновидів публічно-правових спорів [98, с. 9]. Водночас, особливості розгляду спорів з приводу проведення конкурсів у державній службі, актуальні висновки судової практики детально не розглядаються, що не сприяє удосконаленню положень чинного законодавства та його застосуванню.

До дослідження процедури конкурсу зверталась Г.В. Фоміч у дисертаційній роботі «Адміністративні процедури у публічній службі України» (2010) [95], на думку якої процедури конкурсу в державній службі належать до процедур щодо вступу на публічну службу, яких, у свою чергу, віднесено до організаційних адміністративних процедур [95, с. 9]. Сформульовано авторські дефініції понять «конкурс» та «конкурсна процедура», запропоновано структуру останньої. Докладно обґрунтовується, що адміністративні процедури у публічній службі (у тому числі й процедура проведення конкурсу в державній службі) за своїм характером є внутрішньоорганізаційними процедурами, які регламентуються нормами адміністративного (а не трудового) права з огляду на те, що вони здійснюються у публічній сфері – сфері державного управління [95, с. 7].

У роботі А.В. Кірмача «Правове регулювання проходження державної служби: європейський досвід та його впровадження в Україні» (2010) [24] наголошується, що одним із важливих елементів проходження державної служби є встановлення чітких і прозорих умов прийняття на державну службу. На основі аналізу законодавства європейських країн автор робить висновок щодо того, що призначення на посаду на підставі конкурсу є основним способом заміщення вакантних посад в європейських країнах, що дозволяє гарантувати рівність і неупередженість в оцінці кандидатів та запобігає протекціонізму і фаворитизму при прийнятті на державну службу, а також

обґрунтовує недоцільність запровадження позаконкурсних процедур при прийнятті на державну службу [24, с. 11].

Фахівці, які відносять інститут державної служби до трудового права, також звертали увагу на конкурс у державній службі. Так, обґрунтовував приналежність державної служби до трудового права М.І. Іншин, насамперед у докторській дисертації «Проблеми правового регулювання праці державних службовців України» (2005) [22] та інших роботах. Науковець визначав процес працевлаштування державних службовців, а головною метою конкурсу, крім створення умов для реалізації права громадян на рівний доступ до державної служби, визначав також відбір на державну службу тих громадян, які у змозі виконувати функції за посадою, володіють для цього необхідними особистісними якостями, професійними знаннями, інтелектуальними здібностями [21, с. 403]. А.В. Андрушко в дисертації «Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями» (2005) [2] визначає конкурс, як один із правових способів раціонального добору кадрів, метою якого є визначення найкращого серед його учасників щодо заміщення вакантної посади на державній службі за встановленими критеріями [2, с. 4]. Окремо обґрунтовується, що рішення конкурсної комісії має для керівника рекомендаційний, а не обов'язковий характер, тому керівник, керуючись об'єктивними, обґрунтованими підставами, має право відмовити переможцеві конкурсу в укладенні трудового договору. Із цим важко погодитись у зв'язку з тим, що засади конкурсу як способу заміщення посад державної служби, порядок його проведення встановлені не законодавством про працю, а законодавством про державну службу, що, навіть того часу не спростовувалося.

Дисертаційне дослідження С.М. Терницького «Правове регулювання конкурсного заміщення посад державних службовців» (2010) [93] стало одним із перших, присвячених конкурсу в державній службі за спеціальністю трудове право. Визначено характерні ознаки конкурсу на заміщення посад в органах державної служби, а саме: конкурс є одним з ефективних правових способів кадрового забезпечення державної служби; при конкурсному відборі кадрів

створюється конкурентне середовище: учасники конкурсу змагаються за отримання вакантної посади, перебуваючи в рівних умовах; конкурсний відбір сприяє оволодінню громадянами необхідними знаннями й підвищенню ефективності роботи державних службовців; як показник попиту на вакантні посади в державну службу, конкурс впливає на пропозицію і тим самим забезпечує безперервність освіти держслужбовців [93, с. 9]. Дослідником обстоюється теза щодо того, що правовідносини у сфері конкурсного відбору державних службовців обумовлені дією як норм трудового права, так і законодавства про державну службу, водночас робиться висновок про пріоритет Кодексу законів про працю України і прийнятих відповідно до нього нормативно-правових актів, що регламентують конкурсний відбір на державну службу [93, с. 12]. Із таким висновком неможливо було погодитись за часів чинності Закону–1993, а тим більше на теперішній час, оскільки конкурс та процедуру його проведення визначено Законом–2015 та іншими актами законодавства з питань державної служби.

Прийняття Закону–2011 [65], положеннями якого більш детально регулювалися питання вступу, проходження та припинення державної служби, у тому числі й конкурсу в державній службі, якого було затверджено в основний спосіб зайняття вакантних посад державної служби (ст. 17), стало новим поштовхом наукових розвідок, здебільшого порівняльної спрямованості з положеннями Закону–1993 [64], адже новий закон так чинності і не набрав.

Глибокий аналіз усіх основних аспектів вступу на державну службу та її проходження, зокрема за конкурсом, здійснено в роботах Л.Р. Білої-Тіунової – монографічній праці «Службова кар'єра в Україні» (2011) [7], дисертації «Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання» (2012) [6] та низці статей. Конкурс визначається основним способом заміщення посад державної служби як в аспекті реалізації конституційного права на державну службу [6, с. 243], так і серед інших способів, передбачених законодавством про державну службу [6, с. 234]. Розглянуто також процедурні аспекти проведення конкурсу в державній службі, представлено структуру

процедури проведення конкурсу. Окрім цього, аналіз вітчизняного правового регулювання службової кар'єри та конкурсу супроводжується вивченням досвіду зарубіжних країн та можливостей його застосування в Україні.

Ряд значущих для дослідження конкурсу в державній службі висновків робить І.І. Задоя у роботі «Адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби» (2013) [18]. Конкурс визначається авторкою основним способом реалізації права на доступ до державної служби і найбільш сприятливим способом реалізації права на доступ до державної служби. Констатується, що основними особливостями, які відрізняють конкурс від інших способів заміщення посад, є те, що: 1) конкурсній процедурі дає початок самовисування особи, тобто особа самостійно заявляє про свій намір реалізувати право на доступ до державної служби; 2) детальна регламентація проведення конкурсної процедури створює рівні можливості для всіх громадян при реалізації ними права на доступ до державної служби; 3) конкурс є найбільш демократичною процедурою, яка дозволяє забезпечити об'єктивність, прозорість та виключити протекціонізм і суб'єктивізм під час реалізації громадянами права на доступ до державної служби; 4) конкурс дозволяє сформувати професійний, політично нейтральний корпус державних службовців, здатний чітко й ефективно вирішувати в інтересах особистості і суспільства завдання держави; 5) конкурсна процедура стимулює претендентів до удосконалення своїх навичок, оволодіння більшим обсягом знань [18, с. 172-173]. Крім того, акцентується увага на недоліках та прогалинах правового регулювання процедури проведення конкурсу, формулюються слушні пропозиції щодо їх усунення.

У загальнотеоретичному дослідженні О.П. Єфремової «Конкурсний відбір у системі державної служби України (теоретико-прикладний аналіз)» (2015) [17] висвітлюються важливі аспекти історіографії конкурсного відбору державних службовців в Україні, становлення і розвитку нормативно-правової бази конкурсного заміщення в державній службі. Слід сказати про авторське поняття «конкурс» («конкурсний відбір») як особливу внурішньоорганізаційну,

формалізовану процедуру відбору єдиного кандидата на вакантну посаду в системі державної служби [17, с. 6], а також виокремлення принципів конкурсу та структури конкурсної процедури, що містять стадії та етапи [17, с. 12].

Прийняття наприкінці 2015 р. Закону–2015 [ 63] та набрання ним чинності 01.05.2016 р. зосередило увагу науковців, теоретиків та практиків на вивченні та апробації його положень. Водночас, на цьому етапові розвитку законодавства з питань державної служби не доводиться говорити про комплексність дослідження конкурсу в державній службі, адже існування лише поодиноких праць, представлених здебільшого у вигляді наукових статей, або висвітлення окремих питань, пов'язаних із конкурсом в дисертаційних дослідженнях з пересічних тем, не сприяє виробленню узагальненої теоретичної характеристики конкурсу в державній службі, удосконаленню законодавства та практики його застосування. Серед найбільш значущих досліджень, представлених на теперішній час та присвячених окремим питанням конкурсу в державній службі, слід назвати дисертаційне дослідження О.Ю. Дрозда «Правове регулювання проходження державної служби в Україні: проблеми співвідношення норм трудового та адміністративного права» (2017) [16], в якому науковець вдається до вирішення проблеми співвідношення законодавства з питань державної служби та законодавства про працю в контексті регулювання державної служби. Ключовими у розрізі предмета нашого дослідження є висновок, що відносини, пов'язані з проведенням конкурсу на зайняття вакантної посади державного службовця, врегульовуються нормами адміністративного права [16, с. 186], у зв'язку з чим виключається регулювання процедури проведення конкурсу законодавством про працю. Додатково автор пише, що безпосереднім предметом адміністративно-правового регулювання є й діяльність (реалізація державно-владних функцій) конкурсної комісії під час проведення конкурсу [16, с. 173], із чим також слід погодитися.

У дисертації Ю.С. Даниленко на тему «Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання» (2017) [13] звертається увага на оцінювання

кандидатів під час добору кандидатів на вакантні посади державної служби. Детально також розглянуто вимоги щодо кандидатів, яких класифіковано у залежності від цільової спрямованості на три групи: 1) безумовні вимоги; 2) загальні вимоги; 3) спеціальні вимоги [13, с. 68-69], та охарактеризовано відповідно до національного законодавства та зарубіжного досвіду. Крім того, висловлюється думка щодо того, що порядок вступу на державну службу, як за умови конкурсного відбору, так і позаконкурсного, передбачає наявність специфічної процедури оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби [13, с. 89-90].

На особливостях інформаційного забезпечення проведення конкурсу в державній службі акцентує увагу І.О. Чухлебов у роботі «Правове регулювання інформаційного забезпечення кадрової політики органу публічної адміністрації в України» (2017) [100]. До кадрової публічної інформації вчений зараховує конкурсну публічну кадрову інформацію, яка містить, зокрема, відомості про наявні вакансії, про конкурсний порядок їх заміщення; порядок та умови проходження конкурсу; вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня; інформацію щодо строковості чи безстроковості призначення; перелік документів, необхідних до участі у конкурсі; результати конкурсу тощо [100, с. 206]. Одним з основних напрямків інформаційного забезпечення кадрової політики, визначених Законом–2015, є проведення конкурсного відбору [100, с. 131], разом із цим відзначається відсутність комплексного правового регулювання інформаційного забезпечення, зокрема щодо проведення конкурсу.

У дисертації «Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення справ у сфері публічної служби» (2018) [8] О.С. Булгаков досліджує питання розгляду й вирішення адміністративних справ, пов’язаних із прийняттям громадян на публічну службу. На жаль, спорам із приводу прийняття громадян на державну службу, у тому числі за результатами конкурсу, приділяється небагато уваги. Важливими, на нашу думку, є виокремлення автором основних стадій розвитку службового спору (виникнення спору; юридичне оформлення розбіжностей та

їх розгляд; розгляд спору; виконання прийнятого рішення у справі) та способів вирішення спорів із приводу прийняття громадян на публічну службу (досудові та судові) [8, с. 88-90], а також групування предметів оскарження на етапові прийняття громадян на публічну службу предметом оскарження [8, с. 122-123]. Проблематиці вирішення спорів у сфері державно-службових відносин у порядку адміністративного судочинства присвятила дисертаційне дослідження І.Е. Черняхович «Публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин як предмет адміністративного судочинства» (2020) [99]. Зазначається, що коло державно-службових відносин становлять адміністративні правовідносини, що виникають, у тому числі під час набуття статусу державного службовця. Цікавим видається висновок щодо того, що носіями прав та обов'язків, що становлять зміст відносин державної служби, є суб'єкти проходження державної служби, а також, в окремих випадках, передбачених законом, особи, які не мають статусу державного службовця, але звертаються з метою захисту, поновлення свого порушеного права на державну службу [99, с. 169]. Хоча й виокремлено за критерієм динаміки статусу державного службовця спори щодо прийняття на державну службу, особливості оскарження результатів конкурсу в державній службі не досліджено.

Питання вступу та проходження державної служби в органах судової влади розглядались у докторських дисертаціях О.В. Ул'яновської «Адміністративно-правові засади реалізації права на судовий захист в Україні» (2019) [94] та Р.З. Голобутовського «Адміністративно-правові засади публічної служби в органах судової влади в Україні» (2020) [10]. Досліджуючи державно-службові відносини у системі правосуддя, О.В. Ул'яновська приділяє увагу категоріям службовців судів, на яких поширюється дія Закону–2015. Проте, навряд чи можна погодитись із міркуваннями вченої щодо поширення дії Закону–2015 на суддів, які займають адміністративні посади (голови суду, його заступників) [94, с. 174], оскільки, на наш погляд, однозначно дія Закону–2015 не поширюється на суддів (п. 12 ч. 3 ст. 3). Разом із тим, конкурс на зайняття посад державної служби в системі правосуддя не досліджується.

Р.З. Голобутовський, проаналізувавши адміністративне законодавством про публічну службу в органах судової влади, наголошує на подальшій необхідності уточнення особливостей проходження публічної служби на посадах державних службовців усіх рівнів органів судової влади [10, с. 195-197]. Однак, конкурс на зайняття посад державної служби в органах судової влади детально не досліджується, автор обмежується цитуванням положень чинного законодавства, що визначають процедуру проведення конкурсу.

О.В. Галай у дисертації «Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України» (2020) [9] розкриває теоретичне та практичне значення принципів на сучасному етапові розвитку законодавства та судової практики. Визначено, що одним із правових інструментів впровадження принципів публічної служби є забезпечення належно організованих процедур функціонування публічної служби, наприклад, процедур конкурсного відбору [9, с. 174]. Крім того, висловлюються доволі цікаві пропозиції щодо використання досвіду окремих зарубіжних країн, наприклад, досвід Німеччини – в частині встановлення правил прийняття на державну службу та просування по ній не лише на конкурсній основі, але й за правилом «поступового просування»; Франції – проведення внутрішніх конкурсів для заміщення вакантних посад, що надасть можливість публічним службовцям на поступове просування по службі на основі їх професійних якостей і спеціалізації [9, с. 201]. Якщо проведення внутрішніх конкурсів заслуговує на підтримку (що, до речі, і так допускається чинним законодавством), то заміщення посад за правилом «поступового просування» вочевидь призводить до розширення способів позаконкурсного заміщення посад державної служби, враховуючи що йдеться про заміщення посад вищої категорії, а тому потребує додатково аргументації та критеріїв застосування.

Варто констатувати, що деякі дослідження, що позиціонуються комплексними з питань державної служби, залишаються осторонь, навіть опосередковано, характеристики конкурсу. Так, А.Б. Грищук у монографії «Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір» (2018) [11]

обмежується лише цитуванням нормативних положень щодо конкурсу, без наукового узагальнення. Аналогічне зауваження можна зробити до монографії Н.В. Камінської та К.Я. Сьох (2019) [23] та низки підручників, зокрема за редакцією Д.В. Неліпи (2017) [38], В.Я. Малиновського (2018) [31].

Після набрання чинності Законом–2015 [63] в рамках трудового права було захищено дисертацію В.М. Зеленського на тему «Прийняття на роботу за конкурсом» (2016) [20]. Автор розкриває конкурс у широкому розумінні як спосіб добору кадрів, що здійснюється шляхом оцінювання роботодавцем професійних знань та вмінь усіх осіб, які претендують на зайняття будь-якої посади чи виконання роботи; та вузькому як встановлений нормативно-правовими актами спосіб добору кадрів, що здійснюється шляхом оцінювання професійної компетентності претендентів на заміщення певних законодавчо визначених посад, що проводиться колегіальним органом [20, с. 27]. Кім того, приділено увагу принципам конкурсного відбору, стадіям конкурсного відбору (хоча автор не визначає конкурс процедурою, проте і не заперечує цього). Разом із тим, у зазначеній праці розглянуто одночасно проведення конкурсу як на посади державної служби (меншою мірою) та інших видів публічної служби, так і працівників за законодавством про працю, що не сприяє не тільки визначенню поняття, ознак та процедури конкурсу в державній службі, але й формулюванню висновків неоднозначних і суперечливих (щодо конкурсу в державній службі). До того ж конкурс у державній службі позиціонується як конкурс лише з певними особливостями, основою правового регулювання якого є законодавство про працю, хоча досліджується виключно законодавство з питань державної служби.

В.Я. Мацюк в роботі «Державна служба у системі трудових відносин: теоретико-правові проблеми» (2017) [32] зазначає, що вступові на державну службу завжди передуватиме процедура проходження конкурсу кандидатом, яку можна віднести до правовідносин, що виникають із приводу волевиявлення особи на реалізацію права на працю на державній службі [32, с. 199-200], та розглядає конкурс як обов’язкову та надзвичайно важливу характеристику

сукупності трудових правовідносин у сфері державної служби; тим засобом, який дозволяє забезпечити обрання кращих фахівців на роботу, що пов'язана з відповідальністю за впровадження та ефективність реалізації державної політики в усіх сферах суспільного життя [32, с. 215]. Помилковим видається ототожнення права на державну службу та права на працю, віднесення проведення конкурсу в державній службі до трудових правовідносин, а Закону–2015 до законодавства про працю. З іншого боку, автор справедливо зазначає, що конкурс на зайняття вакантної посади не є самоціллю, його мета – визначення відповідності кандидатів умовам конкурсу, а конкурсні засади розкривають спрямованість державної політики на пошук висококваліфікованих кадрів, які повинні забезпечити належне функціонування держави та її уповноважених органів [32, с. 217].

У роботі «Проблеми правового регулювання працевлаштування та професійного розвитку державних службовців в Україні» (2018) [12] О.А. Губська виокремлює процес працевлаштування державних службовців та характеризує відносини, що виникають із цього приводу. Знаковим є висновок, що тенденціями сучасного етапу нормативно-правового регулювання правовідносин, працевлаштування та професійного розвитку державних службовців, зокрема, є поглиблене відмежування норм, які регламентують законодавство про працевлаштування та професійний розвиток державних службовців, від загальних норм трудового законодавства та запровадження конкурсної процедури працевлаштування державних службовців [12, с. 84], що свідчить про суттєве обмеження правового регулювання законодавства про працю.

У дослідженні А.В. Андрєєва «Проблеми правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України» (2019) [1] спеціальним методом правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України визначено метод конкурсного відбору [1, с. 354]. Зазначається також, що правове регулювання кадрового забезпечення державної служби України характеризується, зокрема, дуалізмом законодавства, тобто застосуванням до

трудових відносин кадрового забезпечення державної служби приписів і законодавства про працю, яке поширюється на всіх працівників, і законодавства у сфері діяльності державної служби [1, с. 350]. Між тим, науковець констатує, що вивчення норм КЗпП України свідчить про те, що його положення є тільки загальними й не можуть істотним чином вплинути на здійснення кадрової політики у сфері державної служби України, а ключовим законодавчим актом є Закон–2015 [1 с. 52]. Таким чином, видається, що конкурс у державній службі не регулюється законодавством про працю.

Огляд періодичної літератури останніх років свідчить про висвітлення окремих питань конкурсу в державній службі, зокрема організаційних основ процедури проведення конкурсу [28; 42], статусу окремих суб'єктів, що забезпечують проведення конкурсу [43], особливостей вступу до спеціалізованої державної служби [55] тощо. Авторами виявлено низку проблем теоретичного та прикладного характеру, формулюються пропозиції щодо їх усунення. Водночас, залишаються невивченими місце конкурсу в системі способів заміщення посад державної служби за чинним законодавством з питань державної служби; система оновленої нормативно-правової бази конкурсу та процедури його проведення; склад суб'єктів, що забезпечують проведення конкурсів у державній службі, особливості їх визначення/утворення та повноваження; процедура проведення конкурсу та оскарження його результатів, з урахуванням сучасної судової практики. Недостатність комплексних досліджень конкурсу на сучасному етапові розвитку законодавства з питань державної служби має прояв подекуди в необґрунтованості та розрізненості наукових пропозицій щодо удосконалення процедури проведення конкурсу на зайняття окремих посад державної служби (частіше вищого корпусу державної служби), зміщенні акцентів з правових засобів регулювання процедури проведення конкурсу та їх покращання, на позаправові механізми запобігання необ'єктивному оцінюванню тощо, зрештою недостатньою орієнтованістю на виявлення та вирішення прикладних проблем.

Таким чином, здійснений аналіз стану наукових досліджень свідчить про актуальність проведення комплексного дослідження конкурсу в державній службі, з урахуванням існуючих напрацювань теорії державної служби та сучасних потреб і орієнтирів розвитку, на основі чинного законодавства та практики (правозастосовної і судової) його застосування.

## 1.2. Конкурс у системі способів заміщення посад державної служби

Подальше дослідження конкурсу в державній службі, враховуючи існуюче науково-теоретичне підґрунтя, вимагає визначення його змісту та ознак, його видів, а також місця в системі способів заміщення посад державної служби, передбачених чинним законодавством з питань державної служби.

Законодавча невизначеність багатьох із цих питань та їх вагома значущість для належного правового регулювання та практики проведення конкурсів у державній службі актуалізувала наукові розвідки. Так, до визначення поняття, ознак, видів конкурсу в державній службі, співвідношення з іншими способи заміщення посад державної служби за різних часів зверталися В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, О.П. Єфремова, І.І. Задоя, В.М. Зеленський, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, А.В. Кірмач, О.С. Продаєвич, С.М. Терницький, В.П. Тимощук, Г.В. Фоміч, А.М. Школик та ін. Слід констатувати, що їхні наукові доробки і в теперішній час не втратили своєї актуальності, але суттєве оновлення законодавства з питань державної служби, зокрема прийняття Закону–2015 [63], встановлення якісно нових орієнтирів розвитку держави (насамперед, Стратегією сталого розвитку «Україна–2020» [75] та Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 року [15]), серед яких важливе місце відводиться реформуванню державної служби та засад управління людськими ресурсами, досягнення та реалізація яких є неможливою без перегляду теоретичних напрацювань та законодавчого регулювання конкурсу в державній службі і процедури його проведення.

Частиною 1 ст. 21 Закону–2015 передбачено, що вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. У ч. 2 цієї статті уточнюється, що прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених цим Законом [63]. Наведені положення остаточно визначили конкурс основним (провідним, ключовим) способом заміщення посад державної служби усіх без виключення категорій та державних органів. Отже, дослідження конкурсу в державній службі, як уявляється, варто розпочати з визначення поняття «конкурс». На жаль, як уже неодноразово наголошувалося в науковій літературі, ані Закон–2015, ані підзаконні акти законодавства з питань державної служби не містять визначення поняття «конкурс» («конкурс у державній службі»), причому аналогічна вада є властивою і попереднім профільним законам 1993 р. та 2011 р., що законодавцеві усунути так і не вдалося.

Як відомо, етимологічно поняття «конкурс» походить від латинського «concursus», що перекладається як «зустріч, зіткнення». У більшості тлумачних словників слово «конкурс» визначається майже однаково, як змагання, яке дає змогу виявити найбільш гідних із його учасників або найкраще з того, що надіслане на огляд [92, с. 261], відбір претендентів на заміщення вакантних посад [91, с. 289] тощо. Спеціалізуючи ці визначення до конкурсу в державній службі, маємо також «змагання», громадян (кандидатів на посаду державної служби), які попередньо відповідають встановленим вимогам, та за результатами якого обирається найкращий із них. Однак йдеться не про всіх громадян, які відповідають встановленим вимогам, а лише тих із них, що виявили бажання взяти участь в оголошеному конкурсі, хоча їхня кількість не обмежується. У цьому аспекті заслуговує на підтримку теза І.І. Задої стосовно того, що конкурс, окрім створення рівних можливостей для всіх громадян для реалізації ними права на доступ до державної служби, дозволяє сформувати професійний, компактний, політично нейтральний державний апарат, здатний

чітко й ефективно вирішувати в інтересах особистості і суспільства завдання держави [18, с. 154].

У науковій літературі представлено різні підходи до визначення поняття «конкурс» («конкурс у державній службі»). Так, автори науково-практичного коментаря Закону–2015 вважають, що конкурс – відповідна змагальна процедура оцінювання кандидатів, що покликана визначити відповідність кандидатів встановленим вимогам, а також встановити рейтинг тих кандидатів, які пройшли усю процедуру оцінювання [33, с. 188]. На думку Д.М. Бахраха, конкурс полягає в оцінці професійного рівня претендентів на заміщення посаді цивільної служби, їх відповідності кваліфікаційним вимогам та посади цивільної служби [3, с. 297]. Цей підхід знайшов підтримку й у вітчизняних дослідників. Так, наприклад, О.С. Продаєвич конкурс розглядає як основний правовий спосіб заміщення вакантної посади в державному органі, який має прояв в оцінюванні відповідності ділових, професійних та особистісних якостей нормативно встановленим кваліфікаційним вимогам [78, с. 12], А.В. Кірмач – основним способом заміщення вакантних посад в європейських країнах, що дозволяє гарантувати рівність і неупередженість в оцінці кандидатів та запобігає протекціонізму і фаворитизму при прийнятті на державну службу [24, с. 11], С.М. Терницький пропонує дефініцію поняття «конкурсне заміщення посад державних службовців» як одного з правових способів раціонального добору кадрів, метою якого є визначення на вакантну посаду найкомпетентнішого претендента серед його учасників, за встановленими критеріями [93, с. 9]. Влучно зазначає В.М. Зеленський, що конкурс є гарантією об’єктивності оцінки професійного рівня претендента на зайняття посади та має на меті забезпечити добір працівників із числа осіб, які найбільшою мірою відповідають тим вимогам, що визначаються кваліфікаційними характеристиками відповідних посад [20, с. 19]. Це повністю відповідає природі й конкурсу в державній службі відповідно до чинного законодавства.

Узагальнивши положення чинного законодавства (на 2010 р.) та наукові розробки, Г.В. Фоміч виокремлює такі загальні ознаки конкурсу: є одним з

ефективних правових способів кадрового забезпечення державної служби; значною мірою впливає на підвищення професійного рівня працівників, активізує їх самоосвіту та самоудосконалення, що сприяє забезпеченню апарату державної служби високопрофесійними, кваліфікованими кадрами; при конкурсному відборі кадрів до публічної служби створюється конкурентне середовище, учасники конкурсу змагаються за отримання вакантної посади, перебуваючи в рівних умовах; стимулює, сприяє оволодінню необхідними знаннями й підвищенню ефективності роботи працівників; передбачає наявність декількох кандидатів на одне вакантне місце, що підтверджує право рівного доступу до державної служби; складається із чітко визначених стадій та напрямів на виявлення професійних, ділових та особистих якостей претендента на посаду; результатом є видання наказу щодо призначення або повторного його проведення [96, с. 66-67]. У цілому, погоджуючись із викладеними ознаками, окрім обов'язкової наявності декількох кандидатів на посаду та визначення результатом конкурсу видання наказу про призначення, адже це є результатом процедури призначення, а не конкурсу.

Всебічна характеристика конкурсу в державній службі є неможливою без виокремлення його видів шляхом проведення класифікації. Класифікація конкурсів у державній службі насамперед спрямовується на визначення усіх їх видів, передбачених чинним законодавством із питань державної служби та, відповідно до їх групування за властивими їм спільними ознаками. Це сприятиме одночасно як узагальненню теоретичного матеріалу щодо конкурсів у державній службі, так і удосконаленню практики їх здійснення. У літературі пропонуються різні підходи щодо класифікації конкурсів (конкурсних процедур), наприклад:

1) за ступенем допуску кандидатів конкурси можуть бути: відкриті – будь-яка особа, що відповідає встановленим умовам вступу на публічну службу та вимогам для зайняття певної посади, може брати участь у конкурсі на зайняття будь якої посади; закриті – кандидатом можуть бути лише особи, що вже мають статус службовця або перебувають на підготовчій службі; змішані – коли на

частину посад можуть претендувати будь-які особи, у тому числі з поза меж публічної служби, а на окремі посади можна кандидувати, маючи певний досвід;

2) за стадіями службової кар'єри слід виокремити конкурси: на проходження підготовчої служби (практики); на призначення на постійну посаду публічної служби; на підвищення за посадою;

3) за юридичними наслідками проведеного конкурсу: з виникненням лише права на зайняття посади публічної служби; із зайняттям конкретної посади;

4) за змістом конкурсної процедури: конкурси на базі документів (про освіту, попередній досвід, наявні характеристики); конкурси, що передбачають складання іспитів; змішані конкурси (містять елементи обох вищеназваних процедур) [81, с. 61].

Враховуючи ці класифікаційні критерії, конкурси у державній службі за ступенем допуску кандидатів є змішаними (за загальним правилом конкурси є відкритими, на окремо визначені посади, пов'язані з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки, можуть проводитися закриті конкурси); за стадіями службової кар'єри – на призначення на постійну посаду (безстроково або період заміщення посади тимчасово відсутнього державного службовця) та на підвищення за посадою; за юридичними наслідками – з виникненням права на зайняття посади, оскільки після проведення конкурсу здійснюється процедура призначення на посаду; за змістом конкурсної процедури – змішаний (для участі у конкурсі вимагається підтвердження рівня освіти, стажу, досвіду роботи тощо, а проведення конкурсу передбачає оцінювання кандидатів). Аналіз положень Закону–2015 [63] та Порядку № 246 [72] дозволяє виокремити й інші критерії для класифікації конкурсів, а саме:

1) у залежності від належності посад державної служби до гілок влади конкурси проводяться:

на посади в органах виконавчої влади;

на посади в органах судової влади;

на посади в органах законодавчої влади.

Конкурс на посади державної служби в органах виконавчої та законодавчої влади проводиться в загальному порядку, визначеному Законом–2015 [63] та Порядком № 246 [72]. Проведення конкурсу на зайняття посад державної служби в органах судової влади визначаються законом (ч. 2 ст. 22, ч. 11 ст. 91).

2) у залежності від категорій посад державної служби проводять конкурси:

на зайняття посади категорії «А»;

на зайняття посади категорії «Б»;

на зайняття посади категорії «В».

Для кожної із цих категорій посад передбачено різні вимоги до кандидатів та особливості процедури проведення конкурсу, по висхідній від посад категорії «В» – «Б» – «А».

3) у залежності від виду посад державної служби проводяться конкурси:

на зайняття «загальних» посад державної служби;

на зайняття посад фахівців з питань реформ;

на зайняття посад, пов’язаних з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки.

Посади фахівців із питань реформ з’явилися, відповідно до Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ, схваленої розпорядженням КМ України від 11.11.2016 р. № 905-р [77]. Фахівці з питань реформ є державними службовцями, які можуть займати посади категорії «Б» і «В». Окремий розділ Порядку № 246 [72] визначає особливості проведення конкурсу на ці посади. Особливістю проведення конкурсу на посади, пов’язані з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки є можливість проведення закритого конкурсу;

4) у залежності від порядку проведення передбачено такі види:

загальний (первинний) конкурс;

повторний конкурс.

Фактично, і загальний, і повторний конкурс проводяться за однаковою процедурою, про що прямо зазначається у ч. 3 ст. 30 Закону–2015 [63].

Особливостями повторного конкурсу є визначений перелік підстав для його оголошення та обов'язок оголосити повторний конкурс не пізніше ніж протягом 10 календарних днів (лише у разі встановлення факту порушення умов та/або порядку проведення конкурсу) [35, с. 99-101].

У зв'язку із цим, вважаємо за доцільне поширити обов'язок оголошувати повторний конкурс протягом 10 календарних днів та на інші випадки проведення повторного конкурсу. Для цього пропонуємо викласти ч. 2 ст. 30 Закону–2015 [63] у такій редакції: «Рішення про оголошення повторного конкурсу приймається суб'єктом призначення або керівником державної служби державного органу протягом 10 календарних днів з дня набрання законної сили відповідним рішенням суду (у випадках, передбачених пунктом 1 частини першої цієї статті), з дня оприлюднення інформації про результати конкурсу (у випадку, передбаченому пунктом 2 частини першої цієї статті), з дня виявлення обмежень щодо вступу або відмови іншого за результатами конкурсу кандидата на зайняття посади (у випадках, передбачених пунктом 3 частини першої цієї статті), з дня відмови переможця від зайняття посади або оприлюднення інформації про результати конкурсу (у випадках, передбачених пунктом 4 частини першої цієї статті)».

Як уже зазначалося, ч. 2 ст. 19 Закону–2015 передбачено, що прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених цим Законом [63]. Отже, по-перше, чинним законодавством із питань державної служби допускається прийняття на посади державної служби без проведення конкурсу (як виключення), а по-друге, такі виключні випадки можуть бути передбачені лише Законом–2015. У зв'язку із цим, вважаємо, що потреба у дослідженні таких випадків обґрунтовується, насамперед, тим, що їх застосуванням обмежується сфера конкурсу як основного способу заміщення посад державної служби.

Законом–2015 передбачено такі варіанти прийняття на державну службу без проведення конкурсу, як переведення, повторне призначення та поворотне прийняття на державну службу. Розглянемо їх.

Переведення. Відповідно до ст. 41 Закону–2015 допускається переведення державних службовців з урахуванням їх професійної підготовки та професійної компетентності без обов'язкового проведення конкурсу [63]. З аналізу положень Закону–2015 вдається можливим виокремити декілька підвидів переведення.

Першим підвидом є переведення державних службовців в одному державному органі. Так, згідно з п. 1 абз. 1 ч. 1 ст. 41 Закону–2015, державного службовця може бути переведено на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду у тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті) – за рішенням керівника державної служби або суб'єкта призначення [63].

Другим підвидом є переведення державних службовців між декількома державними органами. Відповідно до п. 2 абз. 1 ч. 1 ст. 41 Закону–2015 державного службовця може бути переведено на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті) – за рішенням суб'єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та суб'єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець [63].

Підставою для переведення державного службовця, як у державному органі, так і до іншого державного органу, згідно з абз. 2 ч. 2 ст. 32 Закону–2015, може бути необхідність усунення обставин прямого підпорядкування близькій особі (ч. 1 ст. 32) [63], що здійснюється також без обов'язкового проведення конкурсу. Застосування цього варіанту є можливим за згодою державного службовця на переведення на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби у цьому державному органі або на переведення до іншого державного органу. Цілком слушно в науково-практичному коментарі до Закону–2015 підкреслюється, що у цій статті не враховано можливість переведення до іншого державного органу також «на іншу рівнозначну або

нижчу вакантну посаду» (ст. 41) та зазначено, що в цьому випадку переведення є можливим на рівнозначну або нижчу посаду, якщо державний службовець дає на це згоду [33, с. 268].

У продовження цього запропонуємо доповнити друге речення абз. 2 ч. 2 ст. 32 Закону–2015 словами «на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду».

Щодо посад категорії «А» встановлюються окремі особливості переведення. Так, відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 34 Закону–2015 у державних службовців категорії «А», після закінчення строку, на який їх було призначено, може бути переведено на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу [63]. Крім того, державні службовці категорії «А», звільнені згідно з ч. 1 ст. $87^1$ Закону–2015 та зараховані у штат відповідного державного органу (в якому можуть перебувати до 6 місяців), можуть бути переведеними на будь-яку вакантну посаду державної служби не нижче категорії «Б» у державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, без проведення конкурсу (за пропозицією НАДС погодженою із суб'єктом призначення та за їх згодою).

Третім підвидом є переведення державних службовців у разі реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації державного органу (ч. 5 ст. 22 Закону–2015). Хоча тут також йдеться про переведення державних службовців з одного державного органу до іншого, і є специфічні підстави його застосування. Разом із цим, слід сказати, що існуванням цього положення у ст. 22 Закону–2015, порушується предмет правового регулювання цієї статті, а отже її необхідно перенести до ст. 41 Закону–2015. У цьому випадку допускається переведення державного службовця також лише на рівнозначну або нижчу (за його згодою) посаду в державному органі, якому передаються повноваження та функції такого органу. Погоджуємося з тим, що цим випадком забезпечується реалізація принципу стабільності державної служби [33, с. 197]. Оскільки процедурний аспект здійснення такого переведення не розкривається, цілком можливим є застосування порядку, передбаченого для переведення між декількома державними органами (п. 2 абз. 1 ч. 1 ст. 41 Закону–2015), тобто за

рішенням суб'єктів призначення або керівників державної служби цих державних органів.

Частковим продовженням цього підвиду переведення є випадок, встановлений абз. 1 ч. 3 ст. 87 Закону–2015, відповідно до якого суб'єкт призначення або керівник державної служби у разі звільнення державного службовця на підставі п. 1 та $1^1$ ч. 1 ст. 87 Закону–2015 може пропонувати державному службовцеві будь-яку вакантну посаду державної служби у тому самому державному органі (за наявності). Можливість пропонування «будь-якої вакантної посади» викликає застереження, начебто встановлюється можливість пропозиції зайняття вищої посади державної служби, ніж займає державний службовець. Водночас, при переведенні і в цьому випадку слід керуватися ч. 5 ст. 22 та ст. 41 Закону–2015, а з метою підкреслення цього пропонуємо друге речення абз. 1 ч. 3 ст. 87 доповнити словами: «на яку такий державний службовець може бути переведений, відповідно до статті 41 цього Закону».

На перший погляд близький за змістом випадок передбачено у ч. 6 ст. 22 Закону–2015, згідно з яким під час передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу в разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади та за умови вступу на службу уперше за результатами конкурсу [63]. У науково-практичному коментарі до Закону–2015 зазначається про поширеність цих обставин у контексті реформи публічного управління та реформи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації [33, с. 197]. Однак, слід зазначити, що у цьому випадку йдеться про вступ до служби в органах місцевого самоврядування (шляхом переведення з посади державної служби), а не про проходження державної служби, тому порушується предмет правового регулювання Закону–2015 (ч. 1 ст. 3). Разом із цим, з метою захисту прав державних службовців та

враховуючи, що Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [74] не містить положень щодо можливості їх переведення з посад державної служби на посади в органах місцевого самоврядування, можна погодитися з їх збереженням у складі Закону–2015 (на перехідний період). Проте, враховуючи, що наявністю норми ч. 6 ст. 22 Закону–2015 [63] також порушується предмет правового регулювання і ст. 22, пропонуємо ч. 6 ст. 22 перенести до ст. 41 (при цьому, після включення цього положення до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» її слід виключити з норм Закону–2015).

Четвертим підвидом є одночасне переведення не менше двох державних службовців між посадами, які вони займають (ч. 5 ст. 41 Закону–2105 [63]), що з'явилося лише у 2019 р. Це допускається за умови, по-перше, існування одного суб'єкта призначення або керівника державної служби щодо цих державних службовців, по-друге, наявності не менше двох (проте максимальну кількість не визначено, тобто можливим є одночасне переведення трьох, п'яти тощо державних службовців між посадами), по-третє, посади, між якими відбувається переведення, мають бути рівнозначними [37, с. 282].

Для кожного з виокремлених підвидів переведення обов'язковим є згода державного службовця на переведення (ч. 2 ст. 41 Закону–2015), а у випадку з одночасним переведенням – згода усіх державних службовців (ч. 5 ст. 41 Закону–2015); оцінювання рівня професійної підготовки та професійної компетентності державних службовців (до речі, процедура такого оцінювання є нормативно не визначеною); та параметри посади, яка має бути або рівнозначною, або нижчою.

Рівнозначною посадою, згідно з п. 6 ч. 1 ст. 2 Закону–2015, є посада державної служби, що належить до однієї підкатегорії посад державної служби з урахуванням рівнів державних органів [63]. Ознаками, за якими визначається рівнозначність посад, є:

1) належність до однієї підкатегорії посад державної служби, яких визначено Схемою посадових окладів на посадах державної служби з

урахуванням категорій, підкатегорій та рівнів державних органів у 2020 р., затверджених постановою КМ України від 18.01.2017 р. № 15 [46], наприклад, у межах категорії «А» виокремлено підкатегорії А1, А2, «Б» – Б1, Б2, Б3, «В» – В1, В2, В3;

2) юрисдикція державних органів. З аналізу положень Закону–2015 вбачається, що юрисдикція може поширюватися на: а) всю територію України; б) територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя; в) територію одного або кількох районів, міст обласного значення. При цьому обов'язковим є одночасне врахування обох із цих ознак, хоча, наприклад, для посад категорії «А» і відповідних підкатегорій юрисдикція державних органів фактично не враховується, оскільки державні службовці цієї категорії є лише в органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України [34, с. 124-126].

Визначення «нижчої» або «вищої» посади законодавством з питань державної служби не надається, хоча вони активно вживаються в Законі–2015. На думку НАДС, нижчою посадою є посада державної служби, яка належить до нижчої підкатегорії посад державної служби, незважаючи на рівень державного органу, а також посада державної служби в державному органі з нижчим рівнем у межах однієї підкатегорії посад державної служби; а вищою посадою є посада державної служби, яка належить до вищої підкатегорії посад державної служби, незважаючи на рівень державного органу, а також посада державної служби в державному органі з вищим рівнем у межах однієї підкатегорії посад державної служби (роз'яснення від 06.02.2020 № 84-р/з [104]). Аналогічні визначення цих понять пропонується включити до положень Закону–2015 в законопроекті від 26.06.2020 р. № 3748 [80]. Отже, для визначення «вищої» або «нижчої» посади пропонується брати до уваги належність таких посад до відповідних підкатегорій посад державної служби та юрисдикції державних органів.

У контексті дослідження місця конкурсу в системі способів заміщення посад державної служби вирізняється положення абз. 2 ч. 1 ст. 41 Закону–2015, згідно з яким державного службовця, призначеного на посаду без конкурсу, не

може бути переведено на вищу посаду державної служби без проведення конкурсу [63]. Отже, якщо державного службовця було призначено на посаду за результатами конкурсу, чи може бути переведено його на вищу посаду без проведення конкурсу? Насправді ні, адже, як уже було встановлено, чинним законодавством не допускається переведення державного службовця на вищу посаду взагалі, незалежно від того, чи був призначений такий державний службовець на посаду за результатами конкурсу чи без його проведення. Не допускається, навіть, переведення на рівнозначну посаду державного службовця в іншому органі з більшою юрисдикцією, приміром з районного рівня до обласного. У зв'язку із цим, положення абз. 2 ч. 1 ст. 41 Закону–2015 суперечать встановленим у цьому Законі засадам переведення державних службовців.

У науково-практичному коментарі до Закону–2015 щодо цього абзацу зазначено, що проведення конкурсу є обов'язковим для зайняття державним службовцем вищої посади, і ця частина є доповненням до ч. 1 ст. 40 Закону–2015 [33, с. 300]. Намагання авторів пом'якшити сприйняття явно помилкової норми не тільки не знімає виявлену ваду, але й наводить на ще одну пов'язану з нею проблему. Справа в тому, що абз. 2 ч. 1 ст. 41 Закону–2015 можна тлумачити й так – якщо державний службовець, призначений на посаду без конкурсу, не може бути переведений на вищу посаду державної служби без проведення конкурсу, то за результатами конкурсу переведення такого державного службовця на вищу посаду допускається. У зв'язку із цим, на практиці у разі визначення державного службовця переможцем конкурсу на вищу посаду державної служби у цьому державному органі керівник державної служби видає не акт про призначення, а акт про переведення такого державного службовця (на вищу посаду, але за результатами конкурсу). Проте, в такому випадку повністю ігнорується «просування державного службовця по службі». Відповідно до ч. 1 ст. 40 Закону–2015 просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу [63], тому-то в результаті

наведеного вище прикладу мало бути не переведення, а саме просування державного службовця по службі.

З метою узгодження просування по службі та переведення на вищу посаду пропонуємо розмежувати таким чином, щоб просування по службі шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу здійснювалось у межах одного державного органу, а переведення на вищу посаду за результатами конкурсу здійснювалось у випадку, якщо йдеться про вищу посаду в іншому державному органі. Для цього пропонуємо абз. 2 ч. 1 ст. 41 Закону–2015 викласти у такій редакції: «Державного службовця за результатами конкурсу може бути переведено на вищу посаду державної служби в іншому державному органі».

Право повторного призначення. Згідно з п. 1 ч. 2 ст. 34 Закону–2015 у державних службовців категорії «А» є право повторного призначення ще на один строк на посаду, яку вони займають. Отже, після закінчення першого строкового призначення на посаду категорії «А» допускається повторне призначення, ще один раз, без проведення конкурсу [63]. Крім того, ст. 29 Закону–2015 передбачено відкладне право суб'єкта призначення на повторне визначення переможця конкурсу на посаду державної служби серед запропонованих Комісією або конкурсною комісією кандидатів та його призначення на таку посаду, якщо вона стане вакантною протягом одного року з дня оприлюднення результатів конкурсу на Єдиному порталі вакансій державної служби, а також у разі, якщо переможець конкурсу відмовився від зайняття посади або йому відмовлено у призначенні на посаду за результатами спеціальної перевірки.

Поворотне прийняття. Відповідно до абз. 3 ч. 3 ст. 87 Закону–2015 державного службовця, якого звільнено на підставі п. 1 ч. 1 цієї статті, у разі створення в державному органі, з якого його звільнено, нової посади чи появи вакантної посади, що відповідає кваліфікації державного службовця, протягом шести місяців з дня звільнення за рішенням суб'єкта призначення може бути призначено на рівнозначну або нижчу посаду державної служби, якщо його було призначено на посаду в цьому органі за результатами конкурсу [63].

Первинною редакцією Закону–2015 це іменувалося правом поворотного прийняття державного службовця на службу. Встановлено такі умови: 1) підстава звільнення – державного службовця має бути звільнено на підставі п. 1 ч. 1 ст. 87 Закону–2015; 2) поява в державному органі, з якого було звільнено державного службовця, нової посади (приміром, у разі збільшення штату державних службовців) чи вакантної посади (приміром, у разі звільнення іншого державного службовця), що відповідає кваліфікації державного службовця; 3) строк – протягом шести місяців з дня звільнення; 4) порядок призначення – за рішенням суб'єкта призначення на рівнозначну або нижчу посаду державної служби; 5) державного службовця має бути призначено на посаду (з якої було звільнено) за результатами конкурсу [37, с. 283-284].

Таким чином, можна констатувати, що встановлені випадки заміщення посад державної служби без проведення конкурсу не обмежують сферу застосування останнього, а скоріше навпаки – згладжують деякі проблемні питання заміщення посад державної служби, коли неможливо або недоцільно, наприклад, у разі реорганізації державних органів (відтак без застосування переведення не вбачається за можливе швидке заміщення посад державної служби). Крім того, застосуванню способів заміщення посад без проведення конкурсу об'єктивно передує проведення конкурсу (приміром, відкладне право суб'єкта призначення на повторне визначення переможця конкурсу, поворотне прийняття на державну службу) та забезпечується право на державну службу.

Тимчасове зупинення (на період карантину установленого КМ України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2) дії положень Закону–2015 в частині проведення конкурсів на посади державної служби та призначення на посади державної служби за результатами конкурсу, згідно з абз. 1 п. 8 розділу ІІ Закону України від 13.04.2020 р. № 553-IX [59], а також запровадження строкового призначення на посади шляхом укладення контракту про проходження державної служби на період дії карантину,

виявилося черговим показником ступеня реагування законодавця на складні життєві реалії.

Зважаючи на тривалість установлених карантинних та інших обмежувальних заходів і неможливості проведення в їхніх умовах конкурсів у державній службі (за процедурою їх проведення, передбаченою чинним законодавством), з одного боку, і неефективність способів позаконкурсного заміщення посад (приміром, переведенням забезпечується заміщення одних посад державної служби, при цьому постають проблеми із заміщенням інших у цьому або інших державних органах), з іншого, змусило до пошуку нових, адаптованих до сучасних умов способів заміщення посад державної служби. У результаті було запроваджено механізм добору на посади державної служби, який здійснюється відповідно до Порядку призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, затвердженого постановою КМ України від 22.04.2020 р. № 290 [14]. Видається, відмова від проведення конкурсів на зайняття посад державної служби, без спроби адаптувати процедуру їх проведення до існуючих умов, має оцінюватися негативно, а запроваджений «добір на посади державної служби» слід віднести до позаконкурсних способів заміщення посад державної служби. Водночас, слід назвати деякі позитивні аспекти. Перше, добір на вакантні посади здійснюється у виняткових випадках (у роз'ясненнях від 28.04.2020 р. № 93-р/з [101] НАДС висловлює думку щодо того, що такими можуть бути посади, які є необхідними для безперебійного функціонування державного органу). Друге, призначення на посади державної служби за добором є строковим, адже здійснюється на період карантину та не більше двох місяців після його відміни (абз. 6 п. 8 розділу ІІ Закону України від 13.04.2020 р. № 553-IX [59]). Третє, після відміни карантину на посади державної служби, призначення на які відбулися за добором, оголошуватимуться конкурси у загальному порядку. Так, абз. 7 п. 8 розділу ІІ Закону України від 13.04.2020 р. № 553-IX зобов'язано КМ України в

двотижневий строк після відміни карантину забезпечити оголошення конкурсів на ці посади [109, с. 18-19, 21-23]. Разом із цим, вважаємо за доцільне поширити цей обов'язок на всі державні органи, а не тільки КМ України, у зв'язку з чим пропонуємо абз. 7 п. 8 розділу ІІ Закону України від 13.04.2020 р. № 553-IX [59] після слів «Кабінету Міністрів України» доповнити словами «та іншим державним органам».

Підбиваючи певний підсумок, зазначимо, що визначення конкурсу основним способом заміщення посад державної служби не має призводити до його абсолютизації, адже практичні реалії та потреби державної служби не завжди вимагають або допускають заміщення посад державної служби саме за результатами конкурсу. З іншого боку, це не має призводити до необґрунтованого та безпідставного розширення способів позаконкурсного заміщення посад державної служби.

### 1.3. Правове регулювання конкурсу в державній службі в Україні та зарубіжних країнах

Аналіз нормативних засад конкурсу в державній службі, передусім, необхідно розпочати з Конституції України [27], яка визначає основні права, свободи та обов'язки громадян, засади суспільного життя та публічної влади, норми якої є нормами прямої дії (ч. 2 ст. 8). Центральне місце для предмета цього дослідження посідає положення ч. 2 ст. 38, якою встановлено, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби. Саме із цим конституційним положенням пов'язується встановлення конкурсу, чи не єдиного механізму, здатного забезпечити проголошений Конституцією України «рівний доступ до державної служби» усіма громадянами України. Наступним за релевантністю є положення п. 12 ч. 1 ст. 92, згідно з яким виключно законами України визначаються основи державної служби [27], що є важливою гарантією правового регулювання як державної служби у цілому, так і конкурсу в державній службі, зокрема. Порядку та умов проведення конкурсу в

державній службі стосуються також і такі норми Конституції, як ч. 2 ст. 3 – права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; ч. 2 ст. 19 – органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; ч. 1 ст. 24 – громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; ч. 2 ст. 24 – 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, за мовними або іншими ознаками; ч. 1, 2 ст. 55 – права і свободи людини і громадянина захищаються судом тощо.

Одразу, слід звернути увагу й на рішення Конституційного Суду України, насамперед, щодо вирішення питань про конституційність та офіційного тлумачення Конституції України. Безпосереднього тлумачення положення ч. 2 ст. 38 Конституції України Конституційним Судом України не здійснювалось, як і не піддавались аналізові положення чинного Закону–2015. Водночас, висновки, викладені в деяких рішеннях, є актуальними і на теперішній час, це, наприклад, рішення від 18.04.2000 р. № 5-рп/2000 [88] (справа про віковий ценз) – встановлення Конституцією України та законами України певних кваліфікаційних вимог не порушує конституційного принципу рівності (ст. 24), адже всі громадяни, які відповідають конкретним кваліфікаційним вимогам, мають право займати відповідні посади; від 16.10.2007 р. № 8-рп/2007 [89] (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) – 1) право рівного доступу до державної служби є юридичною можливістю і не означає його негайної і беззастережної реалізації (отже, допустимим є встановлення кваліфікаційних вимог до осіб, які претендують на вступ на державну службу); 2) встановлення законодавцем граничних вікових обмежень на зайняття посад державними службовцями не може розцінюватися як порушення принципу рівності. Втім, на наше переконання, кількість рішень Конституційного Суду України щодо законодавства з питань державної служби в найближчому майбутньому тільки

збільшуватиметься, у тому числі за рахунок права на конституційну скаргу (ч. 4 ст. 55 Конституції України).

Профільним законом, який визначає порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, є Закон–2015 [63]. У науковій літературі, з часу прийняття цього закону, відмічалося багато позитивних моментів в регулюванні державної служби, врахування недоліків попереднього законодавства та практики його застосування. Щодо конкурсу в державній службі також закріплено багато прогресивних положень, зокрема: вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу (ч. 1 ст. 22); прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених цим Законом (ч. 2 ст. 22); упорядкування загальних вимог до осіб, які претендують на вступ на державну службу, в залежності від категорій посад (ст. 19-20); визначення випадків, в яких проводиться конкурс (абз. 2 ч. 1 ст. 22), хоча і шляхом внесення змін; просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу (ч. 1 ст. 40); працівник патронатної служби, який виявив бажання вступити або повернутися на державну службу, реалізує таке право з обов'язковим проведенням конкурсу (ч. 6 ст. 92) [63]. Крім того, у преамбулі Закону–2015 акцентується, що порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби «базується на їхніх особистих якостях та досягненнях».

Однак, незважаючи на це, у положеннях Закону–2015 існує й низка недоліків та неузгодженостей, які ускладнюють його належне правозастосування. Наприклад, неузгоджене використання термінів «керівник державної служби» та «суб'єкт призначення»; невизначеність щодо спеціальних вимог до кандидатів (ч. 3, 4 ст. 20); розпорошене регулювання процедури проведення конкурсу; відсутність визначених наслідків за порушення встановлених строків тощо. Хибними, на наш погляд, також є

спроби розширити випадки призначення на посади державної служби без проведення конкурсу[1],

Положеннями Закону–2015 допускається наявність особливостей проведення конкурсу в окремих державних органах. Так, згідно з ч. 11 ст. 91 Закону–2015 особливості вступу на державну службу в апараті Верховної Ради України, державних органах, зазначених у ч. 1, 8–10 ст. 91 Закону–2015 (це, зокрема, Верховний Суд, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, органи прокуратури, органах Національної поліції тощо), інших органах системи правосуддя, дипломатичної служби, правоохоронних, митних та податкових органах регулюються цим Законом з урахуванням особливостей, визначених спеціальним законодавством [63]. Наприклад, відповідно до абз. 2 ч. 2 ст. 22 Закону–2015 особливості проведення конкурсу державних службовців на посади в органах судової влади визначаються законом.

Відповідно до абз. 1 ч. 3 ст. 150 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» особливості проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя визначаються Положенням, яке затверджується Вищою радою правосуддя за поданням Державної судової адміністрації України після консультацій з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [76]. На виконання цього припису рішенням Вищої ради правосуддя від 05.09.2017 р. № 2646/0/15-17 [70] (в редакції рішення від 26.11.2019 р. № 3162/0/15-19 [62]) затверджено Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя. Порівняльний аналіз Положення та Порядку № 246 свідчить, що суттєвих особливостей Положенням

[1] Наприклад, законопроектом від 11.10.2019 № 2260 [79] пропонувалися зміни до ст. 41 Закону-2015, які дозволяли б переведення державних службовців й на вищу вакантну посаду категорії «Б» або «В» у тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), - за рішенням керівника державної служби або суб'єкта призначення, протягом року з дня затвердження висновку щодо результатів оцінювання його службової діяльності з відмінною оцінкою. Такими законодавчими ініціативами необґрунтовано створюються можливості для уникнення від проведення конкурсу в державній службі, шляхом переведення на вищу посаду державної служби. Разом із тим, варто відмітити, що редакція законопроекту № 2260 до другого читання від 06.12.2019, якої і було прийнято Верховною Радою України, уже не містив цього положення. Крім того, цей закон не був повернутий з підпису Президента України, а тому чинності не набрав.

не встановлено, навпаки, підкреслено співвідношення норм Порядку № 246 та Положення, як загального і спеціального актів відповідно, єдина відмінність полягає в уточненні предметно до органів системи правосуддя суб'єктів, уповноважених приймати рішення про оголошення конкурсу на зайняття окремих посад, а зокрема щодо порядку проведення оцінювання кандидатів, складання рейтингового списку тощо – використовується відсилання до Порядку № 246. Хоча НАДС, розглядаючи проект зазначеного Положення, як здається, цілком обґрунтовано рекомендувало для уникнення повторів нормативних положень актів законодавства розробити та затвердити виключно особливості проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя (абз. 4 рішення 05.09.2017 р. № 2646/0/15-17 [70]).

До окремої групи слід віднести закони, в яких конкретизуються порядок та умови проведення конкурсу або ж встановлюються додаткові вимоги. Так, здійснення декларування особами, які претендують на вступ на державну службу, регулюється Законом України «Про запобігання корупції» [66]; спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття окремих посад державної служби, можуть встановлюватись окремими законами, наприклад, спеціальні вимоги до посади головного архітектора встановлено Законом України «Про архітектурну діяльність» [56], це, зокрема вища архітектурна освіта та стаж організаційної і професійної роботи за фахом не менше 5 років (ч. 3 ст. 14) тощо.

Оскарження конкурсу та його результатів у судовому порядку врегульовано положеннями КАС України [25], оскільки згідно з п. 2 ч. 1 ст. 19 спори з приводу прийняття громадян на публічну службу (у тому числі і державну, відповідно до п. 17 ч. 1 ст. 4) належить до юрисдикції адміністративних судів. Основні положення щодо оскарження конкурсу зафіксовано в таких нормах: ч. 5 ст. 122 – для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу встановлюється місячний строк; ч. 2 ст. 2 – вимоги, яким мають відповідати дії та рішення суб'єктів, залучених до

проведення конкурсу; ч. 6 ст. 151 – не допускається вжиття заходів забезпечення позову, які полягають у припиненні, відкладенні, зупиненні чи іншому втручанні у проведення конкурсу [25].

Головним підзаконним актом щодо конкурсу в державній службі є Порядок № 246 [72], якого розроблено Урядом на виконання ч. 1 ст. 22 Закону–2015, з метою деталізації порядку та умов проведення конкурсу, закладених в Законі–2015 [63].

У ч. 3 ст. 22 Закону–2015 визначено перелік питань, які визначає Порядок № 246. Зіставленням переліку цих питань зі змістом Порядку № 246 встановлено, що всі вони визначаються Порядком № 246 та здебільшого співпадають з його розділами. Слід звернути увагу на те, що в чинній редакції цього положення цей перелік питань є приблизним, за рахунок вживання слова «зокрема», яке з'явилося внаслідок змін, внесених Законом № 117-IX [58].

До позитивних положень Порядку № 246 слід віднести закріплення системи принципів проведення конкурсу; упорядкування процедури проведення конкурсу, зокрема за рахунок виокремлення процедурних дій; запровадження Єдиного порталу тощо. До недоліків Порядку № 246, насамперед, віднесемо виокремлення етапів проведення конкурсу (п. 6), що порушує визнану структуру процедури (стадії, етапи, процедурні дії); збільшення дискреційних повноважень керівника державної служби/суб'єкта призначення та Комісії/конкурсних комісій (щодо оцінювання кандидатів, відео- або аудіофіксація процедури проведення конкурсу на посади категорії «Б» та «В» тощо).

Серед актів КМ України, які стосуються проведення конкурсу, варто назвати Положення про Комісію, затверджене постановою від 25.03.2016 р. № 243 [69], якою конкретизовано порядок її діяльності, передбачено утворення та діяльність комітету з відбору кандидатів на зайняття посад категорії «А» (п.п. 21–28). У продовження одразу слід назвати і Регламент роботи Комісії [82], в якому уточнюються, зокрема, порядок підготовки та прийняття рішень (п.п. 20–24); проведення засідань та участі у них інших осіб (п.п. 27–30);

організація роботи комітету з відбору кандидатів (п. 32). Одразу слід звернути увагу на невідповідність положень Положення про Комісію та Регламенту її роботи оновленим, згідно з Законом № 117-IX, нормам Закону–2015, зокрема щодо її складу, повноважень, умов правомочності засідань тощо, що є неприпустимим, а отже потребує якомога скорішого виправлення. До цього моменту, звісно що застосуванню підлягають положення актів вищої юридичної сили.

Відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 13 Закону–2015 НАДС у випадках, установлених законом, видає нормативно-правові акти з питань державної служби, надає роз'яснення з питань застосування цього Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби [63], а отже і щодо конкурсу. Наприклад, на виконання ч. 4 ст. 18 Закону–2015 – Типове положення про службу управління персоналом державного органу (наказ від 03.03.2016 р. № 47 [73]); ч. 3 ст. 20 – Методичні рекомендації щодо визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» (наказ від 04.06.2020 р. № 94-20 [67]); ч. 2 ст. 27 – Порядок обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби (наказ від 12.04.2016 р. № 76 [71]). Видання НАДС актів також передбачається і Порядком № 246. Так, наприклад, на виконання п. 29 зазначеного Порядку НАДС затверджується Перелік тестових питань на знання законодавства з варіантами відповідей (наказ від 30.08.2017 р. № 178 [68]). Зіставлення динаміки змін чинного законодавства та оновлення зазначеного переліку питань наводять на проблему частоти їх перегляду. Так, наприклад, з аналізу інформації, розміщеної на офіційному веб-сайті НАДС, вбачається, що Перелік питань, затверджений наказом від 30.08.2017 р. № 178, змінювався два рази: наказами від 26.09.2017 р. № 191 [60] та від 17.04.2020 р. № 66-20 [61], отже між цими змінами тестові питання, ймовірно, не відповідали чинному законодавству, зокрема точно можна стверджувати про невідповідність питань по Закону–2015, після внесення змін Законом № 117-IX. У зв'язку із цим необхідно встановити частоту перегляду тестових питань, за

допомогою чого вдасться забезпечити своєчасне реагування на законодавчі зміни, а також оновити перелік питань. Для цього варто доповнити п. 29 Порядку № 246 новим абзацом такого змісту: «НАДС здійснює перегляд затвердженого Переліку тестових питань на знання законодавства та варіанти відповідей не рідше як щоквартально, із забезпеченням оновлення не менше 10% загальної кількості таких питань».

Є випадки невиконання з боку НАДС приписів Порядку № 246. Приміром, в останньому абзаці п. 2 встановлено, що методичні рекомендації щодо оцінювання професійної компетентності кандидата на зайняття посади під час проходження конкурсу затверджуються НАДС, а згідно з абз. 2 п. 20 – НАДС затверджує методику забезпечення осіб з інвалідністю, які бажають взяти участь у конкурсі на зайняття посад державної служби розумним пристосуванням (яка матиме в собі види розумного пристосування та способи їх застосування). На теперішній час таких методичних рекомендацій не затверджено. З метою подолання цих прогалин НАДС слід затвердити Методичні рекомендації щодо оцінювання професійної компетентності кандидата на зайняття посади під час проходження конкурсу та Методику забезпечення осіб з інвалідністю, які бажають взяти участь у конкурсі на зайняття посад державної служби розумним пристосуванням.

Важливим є, передусім, правозастосовне значення і в аспекті процедури проведення конкурсу мають роз’яснення НАДС. Такі роз’яснення надаються як індивідуально (за зверненням осіб), так і за ініціативи НАДС, та стосуються поточних питань застосування законодавства, вирішення неузгодженостей та колізій, супроводження належного правозастосування при внесенні змін до чинного законодавства з питань державної служби. Це, наприклад, роз’яснення від 24.10.2017 р. № 35-р/з [107]; від 26.09.2019 р. № 76-р/з [103]; від 11.10.2019 р. № 79-р/з [105] тощо. Разом із тим, їх інформаційно-рекомендаційний характер зменшує їхню роль у правовому регулюванні, але й нерідко ними вирішуються складні питання.

Оскільки відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [57] практика ЄСПЛ є джерелом права в України, визначення її ролі в регулюванні конкурсу в державній службі має принципове значення. Із практики ЄСПЛ, слід назвати, рішення, які стосуються застосування принципу верховенства права та його елементів (законність, правова визначеність, доступ до правосуддя, заборона свавілля тощо), наприклад, у справах «Христов проти України» [86], «Науменко проти України» [83], «Стіл та інші проти Сполученого Королівства» [111], «Стрелец, Кесслер та Кренц проти Німеччини» [112] тощо; забезпечення державою належного урядування, наприклад, рішення у справі «Рисовський проти України» [85], заборони дискримінації, наприклад, рішення у справах «Штруммер проти Австрії» [113], «Пічкур проти України» [84], в яких Суд визначив дискримінацію як будь-яке різне ставлення до осіб, що перебувають в однаковій ситуації, коли таке поводження ґрунтується на певній ознаці людини та не має об'єктивного виправдання.

Неабияке значення у контексті спорів державних службовців з державою, з приводу конкурсів, видається є положення п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [26], яким кожному гарантовано право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом. Тривалий час практика ЄСПЛ із цього питання не була однорідною, зокрема, сферою застосування п. 1 ст. 6 не охоплювалися спори, пов'язані із «прийняттям на службу», «кар'єрою» і «припиненням служби» державного службовця, проте заяви, які стосувалися права «суто» або «в основному» економічного характеру (на вищий розмір винагороди, на заборговану заробітну плату тощо) могли бути визнані Судом прийнятними, і вочевидь потребувала розвитку, з огляду на зміст ст. 14 Конвенції, яка передбачає, що «користування правами та свободами, визнаними в цій Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою», та загальноєвропейську тенденцію розширення сфери судового контролю [97, с. 10].

Перегляд практики ЄСПЛ із цього питання розпочався з рішення у справі «Пеллегрін проти Франції» [110], яким запроваджено «функціональний критерій», що передбачив обмеження в застосуванні п. 1 ст. 6 Конвенції на спори між органами влади і робітниками, які обіймають посади, що передбачають участь у здійсненні публічно-правових повноважень або пов'язані із захистом загальних інтересів держави чи інших органів влади [45, с. 222]. У подальшому на основі «функціонального критерію» в рішенні у справі «Вільхо Ескелинен та інші проти Фінляндії» [114] ЄСПЛ започатковано новий підхід, який полягає у тому, що нині використовується презумпція щодо застосування ст. 6 для того, щоб дати зрозуміти відповідачеві, що, по-перше, заява державного службовця не може бути прийнята судом на основі національного законодавства, а по-друге, що позбавлення державних службовців прав, гарантованих ст. 6, є правомірним (див. § 62). Якщо у заявника був доступ до суду за національним законодавством, застосовується ст. 6 [47, с. 9]. Тепер, як зазначає Н.Б. Писаренко, суд виходив із того, що у багатьох державах, які приєдналися до Конвенції, для таких службовців правосуддя є доступним, і вони можуть звертатися з позовами про заробітну платню, про додаткові виплати і навіть про прийняття на службу чи звільнення з неї так само, як і робітники приватного сектора. Отже, статус носія державної влади не виключає застосування вимог судового контролю. І там, де такий контроль запроваджено, розгляд відповідних справ має відбуватися з дотриманням гарантій, закріплених у розглядуваній конвенційній нормі [45, с. 223].

До джерел правового регулювання конкурсу в державній службі необхідно також віднести постанови Верховного Суду, в яких викладено висновки щодо застосування норм права, оскільки, згідно з ч. 5 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [76], вони є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Слід назвати такі основні висновки Верховного Суду, які стосуються: 1) визначення порушень умов або

порядку проведення конкурсу, що «істотно впливають на його результати», наприклад, внаслідок технічної помилки під час тестування не було автоматично видано його результати, що має відображатись у протоколі (або складанням акта) конкурсної комісії та є підставою для проведення повторного тестування (постанова від 14.08.2019 р. у справі № 816/1566/16 [48]); порушення вимоги стосовно анонімності авторів під час перевірки конкурсною комісією розв`язання ситуаційних завдань (проставлення підписів на кожному аркуші бланків відповідей) створило передумови для ідентифікації кандидатів і, відповідно, для необ`єктивної оцінки відповідних робіт (постанова від 21.11.2019 р. у справі № 804/6325/17 [49]); 2) порядку формування та складу конкурсної комісії, наприклад, у постанові від 17.01.2019 у справі № 826/14177/17 [50] обґрунтовано, що посади «заступника голови конкурсної комісії» не передбачено Порядком № 246, а також зроблено висновки щодо присутності членів конкурсної комісії під час розв’язання ситуаційних завдань; 3) скасування конкурсу органом, яким його було оголошено, наприклад, у постанові від 06.12.2019 р. у справі № 826/4662/18 [51] Верховний Суд зазначив, що у державного органу є відсутніми підстави для скасування конкурсу, наслідком чого є обмеження реалізації громадянами права на державну службу; 4) процесуальних питань оскарження конкурсу та його результатів, наприклад, у постанові від 20.12.2018 р. у справі № 815/4701/16 [52] зроблено висновок, що оскільки допущені порушення під час проведення конкурсу не призвели до порушення прав позивача, які підлягають відновленню в судовому порядку, для скасування результатів конкурсу відсутніми є правові підстави.

Підбиваючи підсумки здійсненому аналізові правового регулювання конкурсу в державній службі в України встановлено, що регулювання здійснюється великою кількістю нормативних актів, серед яких Конституція та закони України, підзаконні акти, а також рішення судів (Конституційного Суду України, ЄСПЛ, Верховного Суду). Визначено взаємозв’язок положень зазначених актів та співвідношення їх дії щодо конкурсу в державній службі.

Обґрунтовано, що особливості проведення конкурсу державних службовців на посади в органах судової влади становлять лише конкретизацію суб'єктів, уповноважених оголошувати конкурс на зайняття окремих посад, що не виправдовує дублювання норм Закону–2015 та Порядку № 246, а призводить до зайвого накопичення нормативного матеріалу.

Інтенсивна законотворча діяльність, яка спостерігається щодо законодавства з питань державної служби, останнім часом вимушує розглянути проблематику дії законодавства з питань державної служби у часі, що має принципове значення для процедури проведення конкурсу в державній службі, оскільки від дотримання встановленого порядку його проведення (зокрема, вимог до оголошення конкурсу, строків проведення, проведення видів оцінювання, оформленню результатів тощо) залежать правомірність результатів конкурсу та наявність підстав для їх скасування. Так, приміром, з моменту набрання чинності Законом–2015 до нього вносилися зміни 15 разів, 6 із яких безпосередньо стосувалися конкурсу в державній службі, а Порядок № 246 зазнавав змін також 16 разів, одним з яких його положення було викладено у новій редакції, внаслідок чого, подекуди докорінно, оновлювалися нормативні приписи. Крім того, слід враховувати задекларовані наміри щодо реформування державної служби, яких неможливо реалізувати без перегляду процедури проведення конкурсу, а пошук оптимальної моделі триває, що однозначно буде супроводжуватися законодавчими змінами. Саме тому, на наше переконання забезпечення належного застосування таких нововведень залежить і від вирішення питання дії законодавства з питань державної служби у часі [36, с. 239-240].

У цілому ж це питання можна було б віднести до риторичних, оскільки воно є загальновизнаним, адже до правовідносин застосовуються положення такого (таких) нормативно-правового акта, під час дії якого вони настали або мали місце. Разом із тим, необхідність остаточного визначення положень законодавства, які підлягають застосуванню до відповідних правовідносин у конкретному випадку, пов'язується з численними проблемами на практиці,

стають підставою для публічно-правових спорів, рівно як і для наукових дискусій. Втім, ані в Законі–2015, ані в Порядку № 246, ні в інших актах питання дії законодавства з питань державної служби у часі не регулюється.

Відомий із судочинства підхід до вирішення питань дії законодавства у часі, згідно з яким провадження здійснюється відповідно до закону, чинного на час вчинення окремої процесуальної дії, поширення і підтримки не отримав. НАДС, у свою чергу, ґрунтуючись на висновках Конституційного Суду України, викладених у рішенні від 09.02.1999 р. № 1-рп/99 [87] (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів), наголошує, що до правовідносин застосовуються положення такого нормативно-правового акта, під час дії якого вони настали або мали місце, і саме набрання чинності відповідними законодавчими змінами є початком для виникнення, зміни та припинення прав та обов'язків відповідних суб'єктів правовідносин (наприклад, роз'яснення від 04.05.2016 р. № 3-р/з [106]; від 05.04.2017 р. № 25-р/з [102]; від 26.09.2019 р. № 76-р/з [103] тощо). Проте, їх інформаційний характер, знижує їх вплив на правозастосовну практику.

З метою найбільш повного розуміння аналізованого питання, пропонуємо розглянути такий приклад. Конкурс на посаду державної служби категорії «Б» оголошено 02.09.2019 р., із встановленням 20-денного строку для подання документів, а його проведення призначено на 24.09.2019 р.

24.09.2019 р. – проведено тестування на знання законодавства, а наступні етапи призначено на 25.09.2019 р.

25.09.2019 р. – набрав чинності Закон № 117-IX, яким докорінно змінено процедуру проведення конкурсу, зокрема в частині визначення результатів конкурсу (рішення про визначення переможця конкурсу приймається не конкурсною комісією, а суб'єктом призначення/керівником державної служби).

25.09.2019 р. – конкурсною комісією проведено інші етапи конкурсу (розв'язання ситуаційних завдань та співбесіду). Надалі постає закономірне запитання, яким чином має діяти конкурсна комісія: 1) визначити переможця конкурсу і другого за результатами конкурсу кандидата (відповідно до редакції

Закону–2015, чинної на день оголошення конкурсу)?; 2) скласти рейтинговий список кандидатів для визначення суб'єктом призначення/керівником державної служби переможця конкурсу (відповідно до редакції Закону–2015 після змін, внесених Законом № 117-IX)?

Перший варіант є вірним, узгоджується засадами дії законодавства у часі, відповідає принципові правової визначеності. Цього ж варіанту дотримується і НАДС, згідно з роз'ясненнями від 26.09.2019 р. № 76-р/з.

Другий варіант – є, відповідно, невірним, а отже протиправним, оскільки порушуються зазначені засади. Водночас, саме до цього варіанту, як правило, схиляється правозастосовна практика, заснована на формальному підходові, згідно з яким застосовується норма, яка є чинною на момент вчинення цих дій.

У контексті цього також згадаємо проблеми дії у часі положень Закону–1993 та Закону–2015 при проведенні конкурсів, оскільки, навіть майже піврічне відтермінування введення в дію Закону–2015 не дозволило їх уникнути. Так, головне питання полягало в тому, як бути з конкурсами, оголошеними за час дії Закону–1993, але не завершеними до 01.05.2016 р. (дата набрання чинності Закону–2015)? Одні органи визнавали такі незавершені конкурси недійсними й оголошували нові, уже згідно з Законом–2015 (така практика визнана протиправною, наприклад, у постанові Верховного Суду від 18.11.2019 р. у справі № 815/5979/16 [53]; інші – завершували такі конкурси відповідно до Закону–1993, незважаючи на чинність Закону–2015 (така практика визнана правомірною, наприклад, у постанові Верховного Суду від 19.09.2018 р. у справі № 826/10806/16 [54]). У кожному із цих судових рішень наголошувалося, що конкурсний відбір на зайняття вакантних посад державних службовців, який розпочався до 01.05.2016 р., має закінчитися у порядку та відповідно до законодавства, яке діяло до 01.05.2016 р. Отже, варто констатувати, що дія законодавства з питань державної служби у часі має важливе значення, особливо щодо процедури проведення конкурсу, а відсутність її належного врегулювання, в умовах браку вітчизняного досвіду безпосереднього застосування принципу верховенства права, ставить правозастосовців у глухий

кут. Видається, вирішити цю ситуацію раз і назавжди дозволить включення до Закону–2015 та Порядку № 246 норм, якими визначатиметься порядок дії законодавства з питань державної служби у часі, а альтернативним варіантом є визначення правил дії у часі при кожному внесенні змін до законодавства з питань державної служби [36, с. 240-241].

Звернення до досвіду правового регулювання державної служби вказує на майже одностайність визнання конкурсу основним способом заміщення посад державної служби. У докладі SIGMA щодо реформ державної служби у країнах центральної та східної Європи, підготовленому у 2009 р., зазначалося, що всі країни (окрім Чехії) інституціоналізували обов'язковий відкритий конкурс [116]. Водночас, у різних країнах встановлюються особливості проведення конкурсів.

У Законі «Про цивільну службу Республіки Литва» від 08.07.1999 р. [115] передбачено проведення конкурсів на посади керівників та кар'єрних службовців органів (ст. 11). Наприклад, на посаду керівника (або заступника) уповноваженою установою (якою проводиться конкурсу) обирається два кандидати, за остаточним рішенням уповноваженої особи призначається один із них. Згідно зі ст. 8 Закону Республіки Латвія «Про державну цивільну службу» від 07.09.2000 р. [118] для зайняття посад проводиться відкритий конкурс, оголошення про що обов'язково оприлюднюється. Перевірка відповідності кандидата на посади проводиться оціночною комісією, яка обирає одного або декількох кандидатів, які найбільше відповідають вимогам щодо роботи на посаді та рекомендує їх уповноваженій особі, яка приймає остаточне рішення про призначення (ст. 9). Встановлено також випадки проведення повторного конкурсу (ст. 10). Аналогічно і Закон Республіки Естонія «Про державну службу» від 13.06.2012 р. [108] встановлює, що вакансії заповнюються публічним конкурсом (§ 16). Проведення конкурсу передбачає оцінювання кандидатів на відповідність установленим вимогам, про результати повідомляються переможці (§ 18).

Конкурсний порядок відбору передбачено Законом Республіки Польща «Про цивільну службу» від 21.11.2008 р. [117], організація якого покладається на керівника та проводиться комісією, яка обирає 5 найкращих кандидатів, які відповідають встановленим вимогам і пред'являє їх керівникові для подальшого відбору та прийняття на службу (ст.ст. 26–29a). Отже, очевидно, що законодавчі зміни процедури проведення конкурсу 2019 р. орієнтувалися на досвід Польщі.

У ст. 10 Закону Болгарії «Про державного службовця» від 27.08.1999 р. [19] встановлено, що приходу на державну службу має передувати обов'язковий конкурс, виключенням є, наприклад, призначення на посади з неповною зайнятістю (ст. 16a) або у разі переведення (ст. 81a, 81b). Конкурс проводить конкурсна комісія (до складу якої обов'язково входить безпосередній керівник вакантної посади) шляхом оцінки професійних та ділових якостей кандидатів, за їх результатом визначаються найкращі три кандидата, з яких на посаду призначається перший (в іншому випадку, на посаду призначається наступний).

Доволі схожим з вітчизняним правовим регулюванням конкурсу в державній службі є регулювання конкурсу в деяких постарадянських країнах. Так, наприклад, у ст. 34 Закону Грузії «Про публічну службу» від 27.10.2015 р. [41] передбачено призначення осіб на посади на основі конкурсу (у залежності від рангу проводиться відкритий або закритий конкурс), крім випадків, коли допускається переведення (ст. 47, 52). Проведення конкурсу здійснюється конкурсною комісією, утвореною керівником державного органу за трьома етапами: а) встановлення відповідності поданих заявок на участь у конкурсі формальним вимогам; б) оцінка кандидатів (письмового та/або усного завдання; співбесіди; інших видів оцінки, передбачених законодавством); в) оголошення результатів конкурсу (ст.ст. 39-41). Закон Республіки Казахстан «Про державну службу Республіки Казахстан» від 23.11.2015 р. [40] встановлює зайняття адміністративних державних посад на конкурсній основі (ч. 1 ст. 15), при цьому чітко визначаються випадки призначення без

проведення конкурсу, за умови відповідності кваліфікаційним вимогам (ч. 3-1 ст. 15). Особливості проведення конкурсу встановлюються в залежності від адміністративних державних посад корпусу «А» (проводиться серед осіб, включених до кадрового резерву) і «Б» (передбачено можливість проведення загального конкурсу, серед громадян та внутрішнього конкурсу, серед державних службовців цього органу або всіх органів, ч. 1 ст. 27). Конкурс проводиться за такими послідовними етапами: 1) публікація оголошення про проведення конкурсу; 2) прийняття документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі; 3) розгляд документів учасників конкурсу на відповідність кваліфікаційним вимогам; 4) співбесіда з учасниками конкурсу, що проводиться конкурсною комісією державного органу; 5) рішення конкурсної комісії державного органу (ч. 2 ст. 27). Відповідно до ст. 28 Закону Республіки Молдова «Про державну посаду та статус державного службовця» від 04.07.2008 р. [39] заміщення вакантних посад державної служби здійснюється: a) за конкурсом; b) у порядку просування по службі; c) у порядку переведення. При цьому конкурс проводиться на основі принципів відкритого суперництва, прозорості, компетентності та професійних заслуг, а також рівного доступу до державних посад кожного громадянина, а процедура його організації і проведення визначається Урядом (ст. 29).

## Список використаних джерел до розділу 1

1. Андрєєв А.В. Проблеми правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України: дис. … д-ра юрид. наук. Київ, 2019. 434 с.

2. Андрушко А.В. Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хмельницький, 2003. 20 с.

3. Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. 2-е изд. Москва: Норма, 2005. 800 с.

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

5. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Харків, 2006. 40 с.

6. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання: дис. ... д-ра. юрид. наук. Одеса, 2012. 545 с.

7. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.

8. Булгаков О.С. Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення справ у сфері публічної служби: дис. … канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2018. 204 с.

9. Галай В.О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України: дис. … д-ра юрид. наук. Ірпінь, 2020. 581 с.

10. Голобутовський Р.З. Адміністративно-правові засади публічної служби в органах судової влади в Україні: дис. … д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2020. 485 с.

11. Грищук А.Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 232 с.

12. Губська О.А. Проблеми правового регулювання працевлаштування та професійного розвитку державних службовців в Україні: дис. … д-ра юрид. наук. Київ, 2018. 428 с.

13. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. … канд.. юрид наук. Одеса, 2017. 200 с.

14. Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території

України гострої респіраторної хвороби COVID – 19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 р. № 290. Дата оновлення: 22.04.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2020-%D0%BF.

15. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. Дата оновлення: 25.02.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80/paran268?lang=uk#.

16. Дрозд О.Ю. Правове регулювання проходження державної служби в Україні: проблеми співвідношення норм трудового та адміністративного права: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2017. 438 с.

17. Єфремова О.П. Конкурсний відбір у системі державної служби України (теоретико-прикладний аналіз): автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2015. 24 с.

18. Задоя І.І. Адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби: дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 238 с.

19. Закон за държавния служител от 27.08.1999 г. URL: https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2134673408 (дата звернення 30.04.2020).

20. Зеленський В.М. Прийняття на роботу за конкурсом: дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2016. 194 с.

21. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України: навч. посіб. Харків: Вид-во ФІНН, 2010. 672 с.

22. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2005. 40 с.

23. Камінська Н.В., Сьох К.Я. Забезпечення прав громадян на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади та євроінтеграції: монографія. Київ: КНТ, 2019. 264 с.

24. Кірмач А.В. Правове регулювання проходження державної служби: європейський досвід та його впровадження в Україні: автореф. … дис. канд. юрид. наук. Київ, 2010. 21 с.

25. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення 20.03.2020. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15.

26. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення 30.04.2020).

27. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення 01.01.2020. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

28. Ладиченко В.В., Коломійчук В.О. Правові основи конкурсного відбору в системі державної служби. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2016. № 2. С. 94–100.

29. Литвин О.В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Ірпінь, 2009. 20 с.

30. Ляхович У.І. Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця: автореф. дис. … канд. юрид наук. Київ, 2008. 22 с.

31. Малиновський В.Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Видав. дім «Кондор», 2018. 312 с.

32. Мацюк В.Я. Державна служба у системі трудових відносин: теоретико-правові проблеми: дис. … д-ра юрид. наук. Дніпро, 2017. 425 с.

33. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук, В.А. Дерець (відп. ред.). Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.

34. Негара Р.В. «Рівнозначна» та «рівноцінна» посади: зміст та співвідношення. *Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку*:

матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 9 берез. 2018 р.) / за ред. Г.О. Ульянової. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2018. 204 с. С. 123–126.

35. Негара Р.В. Класифікація конкурсів у державній службі. *Одеські юридичні читання:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 9 листоп. 2018 р.); за заг. ред. Г.О. Ульянової. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2018. 156 с. С. 98–101.

36. Негара Р.В. Щодо проблем дії законодавства з питань державної служби у часі (на прикладі конкурсу у державній службі). *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: зб. наук. праць за матеріалами IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 9–10 квіт. 2020 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого; [відп. за вип.: Н.П. Матюхіна, Г.А. Гончаренко, М.С. Ковтун]. Харків: Право, 2020. 522 с. С. 239–242.

37. Негара Р.В. Щодо способів прийняття на посади державної служби без проведення конкурсу. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: зб. наук. праць за матеріалами III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 11–12 квіт. 2019 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого; [відп. за вип.: Н.П. Матюхіна, Г.А. Гончаренко, М.С. Ковтун, С.А. Федчишин]. Харків: Право, 2019. 564 с. С. 280–284.

38. Неліпа Д.В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні: 2-ге вид. перероб. та допов. підручник. Київ: Центр учбової літератури, 2017. 376 с.

39. О государственной должности и статусе государственного служащего: Закон Республики Молдова от 04.07.2008 № 158-XVI. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=25760 (дата звернення 30.04.2020 р.).

40. О государственной службе Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 23.11.2015 г. № 416-V. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682#pos= 91126&sdoc_params=text%3D%25D1%2581%25D0%25BB%25D1%2583%25D0%25B6%25D0%25B1%25D0%25B5%26mode%3Dindoc%26topic_id%3D36786682%26spos%3D1%26tSynonym%3D0%26tShort%3D0%26tSuffix%3D1&sdoc_pos=0 (дата звернення 30.04.2020).

41. О публичной службе: Закон Грузии от 27.10.2015 г. № 4346-Ic. Законодательный вестник Грузии. URL: https://matsne.gov.ge/ru/document/view/3031098?publication=28 (дата звернення 30.04.2020).

42. Онищук С.В. Особливості проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби: правові аспект. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 3. С. 125–132.

43. Панова Н.С. Правовий статус комісії з питань вищого корпусу державної служби. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 1. С. 50–54.

44. Петришин О.В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Харків, 1999. 35 с.

45. Писаренко Н.Б. Застосовність гарантій права на справедливий суд в адміністративному судочинстві: практика Європейського суду з прав людини та українські реалії. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 3 (86). С. 214–228.

46. Питання оплати праці працівників державних органів: постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 р. № 15. Дата оновлення: 25.04.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2017-%D0%BF.

47. Посібник зі статті 6: право на справедливий суд (цивільна частина). Європейський суд з прав людини. URL: https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis/guides&c=# (дата звернення 30.04.2020).

48. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 14.08.2019 р. у справі № 816/1566/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/83647556 (дата звернення 12.01.2020).

49. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21.11.2019 р. у справі № 804/6325/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/85804125 (дата звернення 12.01.2020).

50. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 17.01.2019 р. у справі № 826/14177/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/79266522 (дата звернення 18.04.2020).

51. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 06.12.2019 р. у справі № 826/4662/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/86162091 (дата звернення 12.01.2020).

52. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 20.12.2018 р. у справі № 815/4701/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/78771572 (дата звернення 18.04.2019).

53. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18.11.2019 р. у справі № 815/5979/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/85711358 (дата звернення 01.04.2020).

54. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19.09.2018 р. у справі № 826/10806/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/76582630 (дата звернення 01.04.2020).

55. Приймаченко Д.В., Приймаченко Д.Д. Правове регулювання вступу на державну службу в митні органи України: сучасний стан та перспективи. *Правова позиція*. 2020. № 1 (26). С. 68–76.

56. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV. Дата оновлення 01.03.2020. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14.

57. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. Дата оновлення: 02.12.2012. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15.

58. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19.09.2019 р. № 117-IX. Дата оновлення 01.02.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20

59. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 13.04.2020 р. № 553-IX. Дата оновлення: 29.05.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20#n97.

60. Про внесення змін до наказу НАДС від 30 серпня 2017 року № 178 «Про затвердження тестових питань на знання законодавства з варіантами відповідей»: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 26.09.2017 р. № 191. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: https://nads.gov.ua/npasearch.

61. Про внесення змін до наказу НАДС від 30 серпня 2017 року № 178 «Про затвердження тестових питань на знання законодавства з варіантами відповідей»: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 17.04.2020 р. № 66-20 Офіційний веб-сайт НАДС. URL: https://nads.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-nakazu-nads-vid-30-serpnya-2017-roku-178-pro-zatverdzhennya-testovih-pitan-na-znannya-zakonodavstva-z-variantami-vidpovidej (дата звернення 30.04.2020 р.).

62. Про внесення змін до Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя: рішення Вищої ради правосуддя від 26.11.2019 р. № 3162/0/15-19. Офіційний веб-сайт Вищої ради правосуддя. URL: https://hcj.gov.ua/page/normatyvni-akty (дата звернення 30.04.2020).

63. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 01.01.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19.

64. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. Дата оновлення: 11.10.2017. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12 (втратив чинність).

65. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI. Дата оновлення: 31.12.2015. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17 (втратив чинність).

66. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення 20.03.2020. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

67. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»: наказ Національного агентства України з питань державної служби від04.06.2020 р. № 94-20. Офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL: https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-metodichnih-rekomendaciyi-shchodo-viznachennya-specialnih-vimog-do-osib-yaki-pretenduyut-na-zajnyattya-posad-derzhavnoyi-sluzhbi-kategorij-b-i-v (дата звернення 30.04.2020).

68. Про затвердження Переліку тестових питань на знання законодавства з варіантами відповідей: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 30.08.2017 р. № 178. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: https://nads.gov.ua/testuvannya-kandidativ-na-posadi-derzhavnoyi-sluzhbi/perelik-testovih-pitan-na-znannya-zakonodavstva-z-variantami-vidpovidej (дата звернення 30.04.2020).

69. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 243. Дата оновлення 25.03.2016. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF.

70. Про затвердження Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя: рішення Вищої ради правосуддя від 05.09.2017 р.

№ 2646/0/15-17. Офіційний веб-сайт Вищої ради правосуддя. URL: https://hcj.gov.ua/doc/doc/916 (дата звернення 30.04.2020).

71. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 12.04.2016 р. № 76. Дата оновлення 12.04.2016. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0786-16.

72. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. Дата оновлення: 16.05.2020. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF.

73. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 47. Дата оновлення: 03.03.2016. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16.

74. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. Дата оновлення: 20.03.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14.

75. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. Дата оновлення: 12.01.2015. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

76. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Дата оновлення 18.02.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19.

77. Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.11.2016 р. № 905-р. Дата оновлення: 19.12.2019. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/905-2016-%D1%80.

78. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2008. 21 с.

79. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України від 11.10.2019 р. № 2260. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67065 (дата звернення 31.01.2020).

80. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення проходження державної служби від 26.06.2020 р. № 3748. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69288 (дата звернення 29.06.2020).

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

82. Регламент роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби: схвалений на засіданні Комісії з питань вищого корпусу державної служби 28.07.2016 р. Офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL: https://nads.gov.ua/vishchij-korpus-derzhavnoyi-sluzhbi/komisiya-z-pitan-vishchogo-korpusu-derzhavnoyi-sluzhbi/reglament-roboti (дата звернення 30.04.2020).

83. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Науменко проти України» від 09.11.2004 р., заява № 41984/98. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_353 (дата звернення 30.04.2020).

84. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пічкур проти України» від 07.11.2013 р., заява № 10441/06. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_984 (дата звернення 30.04.2020).

85. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рисовський проти України» від 20.10.2011 р., заява № 29979/04. Офіційний веб-портал

Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854 (дата звернення 30.04.2020).

86. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Христов проти України» від 19.02.2009 р., заява № 24465/04. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_443 (дата звернення 30.04.2020).

87. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) від 09.02.1999 р. № 1-рп/99. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-99#n54 (дата звернення 30.04.2020).

88. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 5 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (справа про віковий ценз) від 18.04.2000 р. № 5-рп/2000. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-00 (дата звернення 30.04.2020).

89. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) від 16.10.2007 р. № 8-рп/2007. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-07 (дата звернення 30.04.2020).

90. Романюк Л.В. Адміністративно-правові засади формування кадрів органів виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 20 с.

91. Словник іншомовних слів / укл.: С.М. Морозов. Київ: Наук. думка, 2000. 680 с.

92. Словник української мови: в 11 т. / редкол.: І.К. Білодід (голова) та ін.; Київ: Наук. думка, 1973. Т. 4. 840 с.

93. Терницький С.М. Правове регулювання конкурсного заміщення посад державних службовців: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Луганськ, 2010. 22 с.

94. Ул'яновська О.В. Адміністративно-правові засади реалізації права на судовий захист в Україні: дис. … д-ра юрид. наук. Київ, 2019. 411 с.

95. Фоміч Г.В. Адміністративні процедури у публічній службі України: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 21 с.

96. Фоміч Г.В. Адміністративні процедури у публічній службі України: дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 224 с.

97. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: Науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид. виправ., допов. Київ, 2015. 128 с.

98. Цуркан М.І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2009. 19 с.

99. Черняхович І.Е. Публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин як предмет адміністративного судочинства: дис. … д-ра філософії (081 – право). Запоріжжя, 2020. 221 с.

100. Чухлебов І.О. Правове регулювання інформаційного забезпечення кадрової політики органу публічної адміністрації в України: дис. … канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 283 с.

101. Щодо виняткових випадків призначення на вакантні посади державної служби на період дії карантину: роз'яснення НАДС від 28.04.2020 р. № 93-р/з. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-vinyatkovih-

vipadkiv-priznachennya-na-vakantni-posadi-derzhavnoyi-sluzhbi-na-period-diyi-karantinu (дата звернення 20.05.2020).

102. Щодо документів для участі у конкурсі: роз'яснення НАДС від 05.04.2017 р. № 25-р/з. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: https://nads.gov.ua/npasearch?&category=20 (дата звернення 20.01.2020).

103. Щодо зміни процедури проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби з 26 вересня 2019 року: роз'яснення НАДС від 26.09.2019 р. № 76-р/з. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-zmini-proceduri-provedennya-konkursu-na-zajnyattya-vakantnih-posad-derzhavnoyi-sluzhbi-z-29-veresnya-2019-roku (дата звернення 20.01.2020).

104. Щодо переведення на нижчу посаду: роз'яснення НАДС від 06.02.2020 р. № 84-р/з. Офіційний веб-портал НАДС. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-perevedennya-na-nizhchu-posadu-2 (дата звернення 30.04.2020).

105. Щодо підтвердження рівня вільного володіння державною мовою переможцем конкурсу на зайняття посади державної служби: роз'яснення НАДС від 11.10.2019 р. № 79-р/з. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-pidtverdzhennya-rivnya-vilnogo-volodinnya-derzhavnoyu-movoyu-peremozhcem-konkursu-na-zajnyattya-posadi-derzhavnoyi-sluzhbi (дата звернення 20.01.2020).

106. Щодо порядку проведення конкурсного відбору на зайняття вакантних посад державних службовців, у разі, якщо такий відбір був оголошений до 01 травня 2016 року: роз'яснення НАДС від 04.05.2016 р. № 3-р/з. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: https://nads.gov.ua/npasearch?&category=20 (дата звернення 20.01.2020).

107. Щодо участі у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби особи, яка є членом конкурсної комісії: роз'яснення НАДС від 24.10.2017 р. № 35-р/з. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-uchasti-u-konkursi-na-zajnyattya-vakantnoyi-

posadi-derzhavnoyi-sluzhbi-osobi-yaka-ye-chlenom-konkursnoyi-komisiyi (дата звернення 20.01.2020).

108. Avaliku teenistuse seadus Vastu võetud 13.06.2012. URL: https://www.riigiteataja.ee/akt/ATS (дата звернення 30.04.2020 р.).

109. Bila-Tiunova L.R., Nehara R.V. Replacement of State Service Positions under Conditions of Quarantine: State and Challenges. Public administration under modern conditions: concept, features, challenges: Collective monograph. Riga: Izdevniecība «Baltija Publishing», 2020. 264 p. P. 16–33. DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-588-67-9.2.

110. Case of Pellegrin v. France (Application no. 28541/95): Judgment European Court of Human rights, Strasbourg 8 December 1999. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58402 (дата звернення 30.04.2020).

111. Case of Steel and others v. the United Kingdom (Application no. 67/1997/851/1058): Judgment European Court of Human rights, Strasbourg 23 September 1998. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58240 (дата звернення 30.04.2020).

112. Case of Streletz, Kessler and Krenz v. Germany (Applications nos. 34044/96, 35532/97 and 44801/98): Judgment European Court of Human rights, Strasbourg 22 March 2001. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59353 (дата звернення 30.04.2020).

113. Case of Stummer v. Austria (Application no. 37452/02): Judgment European Court of Human rights, Strasbourg 7 July 2011. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105575 (дата звернення 30.04.2020).

114. Case of Vilho Eskelinen and others v. Finland (Application no. 63235/00): Judgment European Court of Human rights, Strasbourg 19 April 2007. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80249 (дата звернення 30.04.2020).

115. Įstatymas Lietuvos Respublikos Valstybės Tarnybos 1999 m. liepos 8 d. № VIII-1316. URL: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D3ED3792F52B/asr (дата звернення 30.04.2020).

116. Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession: SIGMA Papers 07 May 2009 № 44. URL: https://doi.org/10.1787/20786581 (дата звернення 30.04.2020).

117. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. «O służbie cywilnej». Dziennik Ustaw. 2008. Wydanie: 227 Pozycja: 1505. URL: http://dziennikustaw.gov.pl/DU/rok/2008/wydanie/227/pozycja/1505 (дата звернення 30.04.2020).

118. Valsts civildienesta likums Latvijas Republikai 07.09.2000. Latvijas Vēstnesis, 331/333. URL: https://likumi.lv/ta/id/10944-valsts-civildienesta-likums (дата звернення 30.04.2020).

# РОЗДІЛ 2
# ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ КОНКУРСУ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

## 2.1. Керівник державної служби та суб'єкт призначення

Оновлення системи управління державною службою змінило й суб'єктів, на яких покладається забезпечення організації проведення конкурсу в державній службі. Так, одним із нових суб'єктів, яких включено до системи управління державною службою, став керівник державної служби (ст. 12 Закону–2015 [41]). У зв'язку із цим, природньо постають питання, пов'язані з його правовим статусом, особливостями його визначення в окремих органах та його функціональному призначенні. Поряд із цим, повноваженнями щодо управління державною службою та організацією проведення конкурсу наділяється і «суб'єкт призначення», який не належить до системи управління державною службою.

Аналіз положень Закону–2015, інших актів законодавства з питань державної служби дозволив встановити наявність різних підходів до використання в нормативних текстах понять «керівник державної служби» та «суб'єкт призначення», внаслідок чого ускладнюється розуміння їх змісту та співвідношення, що зрештою позначається на правозастосуванні, особливо у випадках, які вимагають тлумачення законодавства з питань державної служби.

Так, є випадки одночасного вживання цих термінів, з допущенням альтернативного застосування одного з них (шляхом з'єднання розділовим сполучником «або»), це, приміром, такі норми Закону–2015 [41]: абз. 2 ч. 2 ст. 23 («суб'єкт призначення або керівник державної служби забезпечує оприлюднення та передачу ...наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу...»); абз. 1 ч. 1 ст. 28 (рішенням Комісії або конкурсної комісії визначаються кандидатури … для вибору суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця конкурсу»); абз. 2 ч. 1 ст. 28 («результатами конкурсу є визначення суб'єктом призначення або керівником

державної служби переможця (переможців) конкурсу»); ч. 2–4 ст. 66 («суб'єкт призначення або керівник державної служби може …»); ч. 2 ст. 72 («рішення про відсторонення державного службовця ... приймається керівником державної служби або суб'єктом призначення») тощо.

Зустрічаються випадки паралельного використання досліджуваних термінів в одній нормі, розмежовуючи їх застосування, зокрема в залежності від категорій посад державних службовців, прикладом якого є абз. 1 ч. 2 ст. 23 Закону–2015, згідно з яким рішення про оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби категорії «А» приймає суб'єкт призначення, на вакантні посади державної служби категорії «Б» і «В» – керівник державної служби, а в ч. 2 ст. 31 Закону–2015 запропоновано ще більш детальну диференціацію: рішення про призначення приймається: на посаду державної служби категорії «А» та категорії «Б», які здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, – суб'єктом призначення, а на інші посади державної служби категорій «Б» і «В» – керівником державної служби [41].

І наостанок, випадки їх окремого вживання, яких більше всього в положеннях Закону–2015, до прикладу наведемо: ст. 11 (захист права на державну службу здійснюється керівником державної служби); ч. 2 ст. 18 («служба управління персоналом забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень…»); ч. 2 ст. 42 («керівник державної служби визначає місце, строк відрядження...») тощо, де фігурує лише керівник державної служби, та п. 5 ч. 2 ст. 20 (ступінь вищої освіти для посад категорії «В» визначається за рішенням суб'єкта призначення»); ч. 3 ст. 20 («спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б»» і «В», визначаються суб'єктом призначення…»); абз. 2 ч. 1 ст. 27 («конкурс на зайняття посад … категорії «Б» або «В» проводить конкурсна комісія, утворена суб'єктом призначення …»); абз. 2 ч. 7 ст. 28 («кандидат, який оскаржує рішення Комісії або конкурсної комісії, зобов'язаний невідкладно повідомити про це відповідного суб'єкта призначення з наданням

копії скарги»); ст. 29 (відкладене право суб'єкта призначення на повторне визначення переможця конкурсу на посаду державної служби); ч. 2 ст. 30 («… суб'єкт призначення …. приймає рішення про проведення повторного конкурсу»); ч. 1 ст. 35 (суб'єкт призначення може встановити випробування); ч. 4 ст. 36 («у разі відмови особи від складення Присяги ... акт про призначення … скасовується суб'єктом призначення») тощо, в яких згадується лише суб'єкт призначення. При цьому переважають випадки окремого існування «суб'єкта призначення» [22, с. 146-147].

Приклади аналогічного знаходимо і в положеннях Порядку № 246 [53], хоча проблематика використання цих понять у підзаконних актах з питань державної служби, передусім, походить з положень Закону–2015 [41], але є приклади ще більшого її ускладнення. Так, одночасне вживання цих термінів демонструється в таких положеннях: абз. 1 п. $5^1$ («… суб'єкт призначення або керівник державної служби має право зупинити проведення конкурсу»); абз. 1 п. 11 («умови проведення конкурсу затверджуються наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення або керівника державної служби»); абз. 4 п. 59 («… співбесіда за рішенням суб'єкта призначення або керівника державної служби може проводитися уповноваженою ним особою»); абз. 10 п. 59 («після проведення співбесіди суб'єкт призначення або керівник державної служби приймає рішення …»). Паралельне використання – п. 5 (рішення про оголошення конкурсу на зайняття посади категорії «А» приймає суб'єкт призначення; рішення … категорій «Б» і «В» приймає керівник державної служби); абз. 1 п. 59 (з метою визначення переможця (переможців) конкурсу проводиться співбесіда з кожним кандидатом: на зайняття посад категорії «А» та посад категорії «Б», які здійснюють повноваження керівників державної, – суб'єктом призначення; на зайняття інших посад категорій «Б» і «В» – керівником державної служби). Окреме вживання – абз. 2 п. 18 («керівник державної служби … визначає… особу, яка виконуватиме функції адміністратора під час проведення конкурсу на зайняття посад категорій «Б» і «В»); абз. 1 п. 69 («керівник державної служби визначає умови проведення

конкурсу на зайняття посад фахівців з питань реформ …»), в яких йдеться лише про керівника державної служби, та абз. 2 п. 13 («конкурс на зайняття посад категорій «Б» і «В» проводить конкурсна комісія, утворена суб'єктом призначення…»); абз. 3 п. 15 («… суб'єкт призначення може включити до складу конкурсної комісії працівників іншого державного органу…»); абз. 6 п. 17 («рішення про перенесення дати конкурсу … на зайняття посади категорії «Б» або «В» приймає конкурсна комісія або суб'єкт призначення …») – йдеться лише про суб'єкта призначення [22, с. 147-148].

Отже, потреба встановлення посадових осіб, які здійснюють повноваження керівника державної служби, а також державних органів та посадових осіб, які здійснюють повноваження суб'єкта призначення щодо посад державної служби, має виключне значення для організації та проведення конкурсу в державній службі, а тому належить і до предмета нашого дослідження. Водночас, в сучасних наукових дослідженнях проблематиці використання в чинному законодавстві понять «керівник державної служби» та «суб'єкт призначення» приділено замало уваги, внаслідок чого залишаються відкритими чимало питань теоретико-практичного характеру, що, безумовно, негативно позначається на правозастосуванні. Масив наукових праць характеризується або уникненням порушеної проблематики (праці Н.І. Бернацької [2], В.В. Васильківської [6], А.О. Головачової [7], А.Б. Грищук [8], О.А. Губської [9], Ю.С. Даниленко [10], М.І. Кобаля [15], Т.П. Мороза [18], В.М. Павліченка [25], І.П. Сімонової [70], О.А. Соколової [71], І.О. Чухлебова [76]), або поверхневим дослідженням, зокрема повноважень керівника державної служби (праці О.Ю. Дрозда [11], В.Я. Мацюка [17], Н.С. Наулік [20], І.Л. Олійник [23], О.П. Рябченко [69], М. Халіняк [75], Ю.Г. Фаєр [74]), що очевидно вимагає визначення змісту та ознак керівника державної служби та суб'єкта призначення, аналізу правового регулювання їх статусу і повноважень, та вироблення підходу до їх співвідношення.

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону–2015 керівник державної служби в державному органі – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби

в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі [41].

Виокремимо такі ознаки керівника державної служби:

визначається виключно в межах одного державного органу, означає це, що в одному державному органі керівник державної служби є одна посадова особа, яка здійснює повноваження керівника державної служби лише у цьому органі;

ця посадова особа займає посаду державної служби, тобто обов'язково є державним службовцем, відповідно до ч. 2 ст. 1 та п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону–2015 [41];

займає вищу посаду державної служби. У цьому випадку «вищість» посади державної служби в державному органі визначається не в залежності від категорій, оскільки допускається одночасне існування в державних органах декількох посад категорії «А», наприклад, це посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, та посад категорії «Б», яких ще більше, тому що до них належать і керівники державних органів та їх заступники, і керівники структурних підрозділів державних органів, а саме в залежності від їх співвідношення між собою у відповідному державному органі.

Для визначення цього, вважаємо за необхідне звернутися до особливостей поняття «керівник». Керівник – це не просто державний службовець, а посадова особа, яку характеризує сукупність кваліфікуючих ознак, тобто конкретні державно-владні повноваження виконавчого та розпорядчого характеру у сфері виконавчої влади: а) розподіл обов'язків між своїми заступниками; б) розпорядження матеріально-фінансовими цінностями; в) керівництво та спрямування роботи виконавчого органу та його апарату; г) вирішення кадрових питань; д) підписання правових актів виконавчого органу; ж) представництво виконавчого органу у відносинах з громадянами, іншими державними органами, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності тощо [3, с. 9-11]. При цьому підкреслимо, що йдеться про керівників, які є державними службовцями.

до посадових обов'язків належить: 1) здійснення повноважень з питань державної служби; 2) організації роботи інших працівників. Отже, окрім інституційної характеристики (зайняття певної посади державної служби), статус керівника державної служби пов'язується із здійсненням певних повноважень. Хоча у цьому випадку й може постати запитання, що є первинним – зайняття певної посади державної служби чи наявність відповідних повноважень. На наш погляд, це дві невід'ємні характеристики статусу керівника державної служби, одна без іншої не може існувати.

Критерії визначення посадової особи, яка здійснює повноваження керівника державної служби в державному органі, встановлюються в ч. 1 ст. 17 Закону–2015 [41]. При цьому використано два підходи до формулювання цих критеріїв, в яких закладено лише інституційні характеристики (зайняття певної посади).

Перший підхід полягає у чіткому визначенні посадових осіб, які здійснюватимуть повноваження керівника державної служби, зокрема в Секретаріаті Кабінету Міністрів України – Державний секретар Кабінету Міністрів України; у міністерстві – державний секретар міністерства; в іншому центральному органі виконавчої влади – керівник тощо. Із точки зору мети правозастосування цей критерій є найбільш прийнятним, адже конкретно встановлено, яка посадова особа здійснює повноваження керівника державної служби. Разом із тим, використання цього критерію обмежується його застосуванням лише щодо деяких державних органів, для прикладу, як от міністерство, або для підкреслення певних особливостей, як от місцеві державні адміністрації, в апараті та структурних підрозділах яких повноваження керівника державної служби закріплено за різними посадовими особами, оскільки в законі неможливо перерахувати всі державні органи, із зазначенням посадової особи, яка здійснює в них повноваження керівника державної служби. Мабуть, у цьому і немає потреби, тому що позитивність для правозастосування буде короткочасною та лише підвищуватиметься

вразливість до реформування їх системи, а в закони мають міститися положення, розраховані на тривале багаторазове застосування.

Другий підхід – у встановленні загальних ознак, за якими в усіх державних органах необхідно визначати посадову особу, яка здійснює повноваження керівника державної служби, а саме у державних органах, посади керівників яких належать до посад державної служби, – керівник відповідного органу; в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, – керівник апарату (секретаріату). Цим критерієм охоплюється фактично зміст і попереднього критерію, у зв'язку з його поширенням на всі без виключення державні органи. Єдине, що під час застосування цього критерію можуть виникати проблеми, наприклад, із визначенням належності посади керівника до посад державної служби. У таких випадках пошук відповіді має відбуватися за допомогою системного дослідження положень Закону–2015, якими визначено сферу дії цього Закону, передусім вичерпного переліку осіб, на яких не поширюється його дія (ч.ч. 2, 3 ст. 3), та категорії посад державної служби (ч. 2 ст. 6), а також положень спеціальних законів, які визначають правовий статус цих державних органів. Наприклад, для визначення посадової особи, яка здійснює повноваження керівника державної служби в Державній судовій адміністрації України, необхідно визначити, чи є державним службовцем її керівник. У Законі України «Про судоустрій і статус суддів» [62] немає прямої вказівки на наявність у Голови Державної судової адміністрації України статусу державного службовця. З аналізу сфери дії Закону–2015 вбачається висновок, що на посадових осіб Державної судової адміністрації України поширюється дія Закону–2015, а відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону–2015 до посад категорії «А» належать посади Голови Державної судової адміністрації України та його заступників. Отже, ця посада належить до посад державної служби, а тому він і є керівником державної служби у цьому органі. Зрештою це прямо зазначається у п. 8 Положення про Державну судову адміністрацію України, затвердженого рішенням Вищої ради правосуддя від 17.01.2019 р. № 141/0/15-19 [47].

Як виключення, Законом–2015 передбачено особливості здійснення повноважень керівника державної служби в окремих державних органах, керівники яких за встановленими вище критеріями не можуть бути керівниками державної служби, оскільки не є державними службовцями, відповідно до Закону–2015, це, наприклад, прокуратура – повноваження керівника державної служби здійснює керівник відповідного органу прокуратури (ч. 8 ст. 91); Служба безпеки України – повноваження керівника державної служби здійснює Голова Служби безпеки України та начальники регіональних органів Служби безпеки України (абз. 1 ч. 9 ст. 91), а також інших органах виконавчої влади, статус яких визначається спеціальними законами, наприклад, органи Національної поліції, Державної прикордонної служби України – повноваження керівника державної служби здійснює керівник відповідного державного органу або органу військового управління (ч. 10 ст. 91) [41]. Усі ці органи виконавчої влади об'єднує наявність спеціального статусу, встановленого окремими законами.

Н.С. Панова, вивчаючи інноваційні, на її думку, положення Закону–2015, зокрема запровадження посади керівника державної служби, зазначає, що «закон передбачив у штатному розписі державного органу посаду «керівник державної служби» [26, с. 35]. Із цим неможливо погодитись, адже за Законом–2015 керівник державної служби не посада[2], у розумінні п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону–2015, а фактично це набір повноважень, які притаманні певній посаді. Яскравим прикладом зазначеного є введення посад державного секретаря Кабінету Міністрів України, міністерств, які є виконують повноваження керівника державної служби у цих органах, саме Законом–2015 (пп. 14-15 п. 3 р. XI). Так само і у штатних розписах усіх інших державних органів немає посади «керівник державної служби», і положеннями Закону–2015 не передбачено обов'язку її вводити. У зв'язку із цим, помилковою вважаємо вказівку саме на «посади керівників державної служби у державних органах», для встановлення

[2] Хоча, наприклад, у п. 4 р. XI Закону-2015 зазначається про утворення саме «посад керівників державної служби» у державних органах, керівники або голови яких виконують повноваження керівників державної служби та втрачають статус державних службовців. Між тим, це тільки підтверджує вади законодавчої техніки.

категорій посад державної служби в ч. 2 ст. 6 Закону–2015, зокрема посад категорії «А» та «Б». Це, окрім зазначеного, не узгоджується з положеннями ч. 1 ст. 17 Закону–2015, якою визначено посадових осіб державних органів, які здійснюють «повноваження керівника державної служби». Зважаючи на реалізацію посадовими особами, які здійснюють повноваження керівника державної служби в державних органах, й інших повноважень, для їх закріплення у спеціальних (статусних) законах про ці державні органи вважаємо недоречним використання словосполучення «є керівником державної служби» (як, наприклад, у п. 8 Положення про Державну судову адміністрацію України [47] – Голова Державної судової адміністрації України є керівником державної служби в Державній судовій адміністрації України), а пропонуємо використовувати словосполучення «здійснює повноваження керівника державної служби», як, наприклад, у ч. 4 ст. 44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [57] – керівник апарату місцевої державної адміністрації здійснює визначені Законом–2015 повноваження керівника державної служби; у п. 24 ч. 1 ст. 22 Закону України «Про Національну поліцію» [59] – керівник поліції виконує повноваження керівника державної служби тощо. Це підкреслюватиме, що керівник державної служби – це не посада, а певні повноваження, що здійснюються відповідною посадовою особою.

Звертаючись до повноважень керівника державної служби, систематизованих у ч. 2 ст. 17 Закону–2015 [41], одразу зазначимо, що, по-перше, перелік таких повноважень є невичерпним, оскільки керівник державної служби здійснює інші повноваження відповідно до цього та інших законів України (п. 13 ч. 2 ст. 17 Закону–2015), отже всі повноваження керівника державної служби визначаються саме законами, по-друге, у цьому переліку перераховано не стільки окремі повноваження, скільки згруповано основні з них; по-третє, перелік повноважень викладено без здійснення їх поділу на повноваження з питань державної служби та організації роботи інших працівників. Оскільки друга із цих складових повноважень здійснюється щодо

інших працівників (не державних службовців) та ґрунтується на нормах законодавства про працю, це, зокрема, виконання функцій роботодавця стосовно працівників державного органу, які не є державними службовцями (п. 11 ч. 2 ст. 17), створення належних для роботи умов та їх матеріально-технічне забезпечення (п. 12 ч. 2 ст. 17), їх розгляд не належить до предмета цього дослідження.

Повноваження з питань державної служби становлять більшу частину повноважень керівника державної служби, що обумовлено призначенням та завданнями державної служби. Ці повноваження здійснюються відповідно до законодавства з питань державної служби і спрямовані на державних службовців відповідного державного органу. Водночас, це означає, що повноваження керівника державної служби поширюються на всіх державних службовців відповідного державного органу, оскільки чинним законодавством передбачено випадки, коли окремі державні службовці (як правило, заступники керівників, які здійснюють повноваження керівника державної служби) призначаються на посади або іншим державним органом, або посадовими особами інших державних органів, які є їх суб'єктами призначення. Наприклад, заступники керівників центральних органів виконавчої влади призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України; заступники керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади призначаються на посади та звільняються з посад керівником центрального органу виконавчої влади (абз. 1, 2 ч. 2 ст. 19, абз. 1 ч. 5 ст. 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [66]).

Враховуючи предмет нашого дослідження, проаналізуємо повноваження керівника державної служби щодо конкурсу в державній службі. Звісно, що ці повноваження також належать до повноважень із питань державної служби. Так, відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 17 Закону–2015 керівник державної служби організовує планування роботи з персоналом державного органу, у тому числі організовує проведення конкурсів на зайняття посад державної служби категорії «Б» і «В», забезпечує прозорість і об'єктивність таких конкурсів

відповідно до вимог цього Закону [41]. З аналізу положень Закону–2015 та Порядку № 246 вбачається здійснення цього повноваження, насамперед, шляхом:

1) прийняття рішення про оголошення конкурсу на зайняття посади державної служби категорії «Б» і «В» та забезпечення його оприлюднення та передачу НАДС (ч. 2 ст. 22, абз. 2 п. 5), а також затверджуються умови конкурсу (абз. 1 п. 11);

2) утворення конкурсних комісій для проведення конкурсу. Хоча в абз. 2 ч. 1 ст. 27 Закону–2015 та п. 13 Порядку № 246 передбачено, що конкурсна комісія для проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «Б» або «В» утворюється виключно суб'єктом призначення, системний аналіз інших положень законодавства вказує на те, що керівник державної служби також утворює конкурсні комісії для проведення конкурсів, які ним оголошуються;

3) визначення особи, яка виконуватиме функції адміністратора під час проведення конкурсу на зайняття посад категорії «Б» і «В» (абз. 2 п. 18);

4) прийняття рішення щодо залучення і кількості представників громадських об'єднань до складу конкурсної комісії. Відповідно до ч. 2 ст. 27 Закону–2015 до складу конкурсної комісії можуть залучатися представники громадських об'єднань, що діють згідно із Законом України «Про громадські об'єднання» [36], відповідно до порядку, затвердженого НАДС;

5) визначення результатів конкурсу (вибір переможця конкурсу) (ч. 1 ст. 28).

Окремо слід звернути увагу на передбачене п. $5^1$ Порядку № 246 [53] право, зокрема керівника державної служби зупинити проведення конкурсу, у разі встановлення карантину відповідно до ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [56] та/або введення надзвичайного стану (відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [61]). Сумнівність цього повноваження керівника державної служби пов'язана з тим, що Закон–2015 його не передбачає, тобто фактично обсяг повноважень

керівника державної служби розширено підзаконним актом, а згідно з п. 13 ч. 2 ст. 17 Закону–2015 [41] перелік його повноважень визначається виключно законами.

Зрозуміло, що наділення керівника державної служби цим повноваженням обґрунтовано прагненням дотримуватися строків, встановлених Законом–2015 щодо проведення конкурсу в державній службі, оприлюднення його результатів, а також забезпечення рівного доступу до державної служби осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, під час карантину та інших обмежувальних заходів, вставлених відповідно до постанови КМ України від 11.03.2020 р. № 211 [45]. Водночас, наділення керівника державної служби новими повноваженнями щодо забезпечення організації проведення конкурсу має здійснюватися шляхом внесення відповідних змін до Закону–2015.

Разом з організацією проведення конкурсів на керівника державної служби покладається забезпечення його прозорості і об'єктивності таких конкурсів відповідно до вимог Закону–2015. Після аналізу повноважень керівника державної служби щодо організації проведення конкурсу, закономірно постає запитання, яким чином керівник державної служби забезпечуватиме прозорість і об'єктивність конкурсів? При цьому, керівник державної служби не тільки забезпечує організацію конкурсу, але й бере безпосередню участь у процедурі його проведення (визначає результати конкурсу), отже, як видається, не зможе безсторонньо забезпечувати прозорість та об'єктивність конкурсу. Це повноваження зберіглося з часів, коли керівник державної служби лише організовував проведення конкурсу (зокрема оголошував конкурс, утворював конкурсну комісію для його проведення). Якщо прозорість проведення конкурсу забезпечується належним виконанням передбачених Законом–2015, іншими актами законодавства з питань державної служби вимог, зокрема оприлюдненням оголошення про його проведення та умов до нього (ч. 2 ст. 23 Закону–2015), результатів конкурсу (ч. 3 ст. 28 Закону–2015), що фактично забезпечується службою управління персоналом державного органу і може бути перевірено, то забезпечення об'єктивності проведення конкурсу

керівником державної служби є нездійсненним та не підлягає перевірці або підтвердженню. Окрім того, слід враховувати, що основна частина проведення конкурсу покладається на конкурсну комісію, яка є самостійним суб'єктом, а її члени індивідуально оцінюють встановлені вимоги до кандидатів та несуть персональну відповідальність, у зв'язку з чим вплив керівника державної служби на конкурсну комісію та її членів є недопустимим.

Відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 17 Закону–2015 керівник державної служби забезпечує планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами щодо професійної компетентності та стимулює просування по службі [41]. Зв'язок з конкурсом вбачається в тому, що, згідно з абз. 2 ч. 1 ст. 22 Закону–2015, конкурс може бути проведено і щодо посад, які стануть вакантними у майбутньому (зокрема, посади, які займають особи, в яких спливає строк призначення або припинення державної служби яких має відбутися у зв'язку з досягненням 65-го віку) [41], а тому оголошення конкурсу в цих випадках є невід'ємною частиною планового заміщення посад державної служби.

Згідно з п. 3 ч. 2 ст. 17 Закону–2015 керівник державної служби забезпечує своєчасне оприлюднення та передачу НАДС інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється [41]. Важливість цього повноваження для конкурсу пов'язується з тим, що конкурс, у більшості випадків, проводиться саме з метою заміщення вакантної посади, а отже упорядкування вакантних посад в державному органі, оприлюднення інформації про них, сприяє плануванню їх заміщення, зокрема шляхом оголошення конкурсу, та завчасного інформування громадян, які активніше відслідковуватимуть оголошені на них конкурси. Крім того, п. 11 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [42] передбачено обов'язок розпорядників оприлюднювати інформацію про вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад.

За загальним правилом служба управління персоналом в державному органі забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень (ч. 2 ст. 18 Закону–2015), проте керівник державної служби має право делегувати окремі повноваження керівникам самостійних структурних підрозділів апарату та територіальних органів чи відокремлених підрозділів центрального органу виконавчої влади у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (ч. 3 ст. 17 Закону–2015) [41]. Формулювання, використані законодавцем у цитованому положенні, знову ж таки суперечать сформульованим вище висновкам щодо того, що керівник державної служби це набір повноважень, притаманних певній посадовій особі, а тому право делегувати окремі повноваження має не керівник державної служби, а посадова особа, яка здійснює ці повноваження. Аналіз положень ч. 3 ст. 17 Закону–2015 дозволяє висловити такі тези, що характеризують делегування повноважень керівника державної служби:

1) делегування окремих повноважень є правом посадової особи, яка здійснює повноваження керівника державної служби;

2) допускається делегування лише «окремих» повноважень керівника державної служби, визначених в ч. 2 ст. 17 Закону–2015. Звідси випливає, що існують повноваження керівника державної служби, які не можуть бути делегованими. Між тим, враховуючи, що Законом–2015 не встановлено, які повноваження керівника державної служби можуть бути делегованими, а які ні, та невичерпність їх переліку, визначених ч. 2 ст. 17, із тлумаченням для цілей правозастосування цих положень виникатимуть труднощі;

3) правом делегувати окремі повноваження керівника державної служби володіють виключно посадові особи, які здійснюють повноваження керівника державної служби в центральних органах виконавчої влади, зокрема міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, центральних органах виконавчої влади із спеціальним статусом, згідно з Законом України «Про центральні органи виконавчої влади»;

4) окремі повноваження керівника державної служби можуть бути делегованими лише певним посадовим особам, а саме керівникам самостійних структурних підрозділів апарату та територіальних органів чи відокремлених підрозділів відповідного центрального органу виконавчої влади;

5) делегування окремих повноважень керівника державної служби здійснюється відповідно до Порядку делегування окремих повноважень керівника державної служби в центральному органі виконавчої влади, затвердженому постановою КМ України від 11.12.2019 р. № 1041 [51].

Введення Законом № 117-IX [35] делегування окремих повноважень керівника державної служби іншим посадовим особам пояснюється, з одного боку, особливостями структури деяких центральних органів виконавчої влади та потребою у спрощенні реалізації окремих із цих повноважень, із забезпеченням більш гнучкого управління персоналом, а з іншого – черговим витком реформ системи органів виконавчої влади, цього разу спрямованого на оптимізацію їх територіальних органів та відокремлених підрозділів шляхом їх об’єднання в одну юридичну особу публічного права.

В установленому п. 3 Порядку делегування окремих повноважень керівника державної служби переліку окремих повноважень керівника державної служби, які можуть бути делегованими, організації проведення конкурсу стосуються такі, як: 1) проведення співбесід з кандидатами на зайняття посад державної служби категорії «Б» і «В»; 2) забезпечення оприлюднення та передачі НАДС наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «Б» і «В» та його умови; 3) забезпечення своєчасного оприлюднення та передачі НАДС інформації про вакантні посади державної служби категорії «Б» і «В» з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється [51]. Останні два із зазначених повноважень передбачені п. 1 і 3 ч. 2 ст. 17, ст. 23 Закону–2015, мають організаційний характер, оскільки вони спрямовуються на забезпечення проведення конкурсу і вже досліджувалися. Щодо віднесення до повноважень керівника державної служби, які можуть бути

делегованими проведення співбесід з кандидатами на зайняття посад державної служби категорії «Б» і «В» є заперечення, оскільки ні в ч. 2 ст. 17, ні в інших положеннях Закону–2015 не передбачено проведення керівником державної служби співбесід з кандидатами, а отже це повноваження, згідно з ч. 3 ст. 17 Закону–2015 делегуватися не може.

Проведення керівником державної служби з метою визначення переможця (переможців) конкурсу співбесіди з кожним кандидатом, визначеним конкурсною комісією, є способом визначення керівником державної служби переможця конкурсу відповідно до ч. 1 ст. 28 Закону–2015 та передбачено п. 59 Порядку № 246. Тим паче, у п. 59 Порядку № 246 передбачено, що така співбесіда за рішенням керівника державної служби може проводитися уповноваженою ним особою [53]. Інакше кажучи, керівник може делегувати проведення співбесіди іншій особі, при цьому визначення результатів конкурсу залишатиметься за ним.

Правом уповноважувати на проведення співбесіди (п. 59 Порядку № 246), на відміну від права делегувати окремі повноваження (ч. 3 ст. 17 Закону–2015), володіють посадові особи, які здійснюють повноваження керівника державної служби в усіх державних органах (принаймні обмеження не встановлено), а не лише центральних органах виконавчої влади, та допускається уповноваження фактично будь-якої особи (не обов’язково, навіть, державного службовця цього органу), а не лише керівників відповідних підрозділів та територіальних органів.

Таким чином, з метою урахування зазначених висновків, пропонуємо ч. 3 ст. 17 Закону–2015 викласти в такій редакції: «3. Здійснення окремих повноважень керівника державної служби, визначені частиною другою цієї статті, може бути делеговано посадовою особою, яка здійснює повноваження керівника державної служби в центральному органі виконавчої влади керівникам самостійних структурних підрозділів апарату та територіальних органів чи відокремлених підрозділів цього центрального органу виконавчої влади в обсягах та порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України».

Суб’єкт призначення, відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону–2015, – державний орган або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади [41]. Отже, повноваження суб’єкта призначення можуть здійснювати:

державні органи, правовий статус та організаційно-правова форма якого не має значення. Наприклад, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України;

посадові особи, без уточнення щодо їх статусу або посад, які вони мають займати в державних органах. Це, наприклад, голова місцевої державної адміністрації. До посадових осіб, у цьому випадку, можуть належати і державні службовці. Наприклад, державний секретар міністерства є одночасно і керівником державної служби в міністерстві, і є суб’єктом призначення щодо посад керівників територіальних органів міністерства, згідно з п. 10 ч. 4 ст. 10 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [66].

У цілому ж поняття «суб’єкт призначення» виходить за межі законодавства з питань державної служби та використовується взагалі для позначення суб’єкта уповноваженого призначати на відповідні посади та звільняти з них. Визначальною характеристикою суб’єкта призначення є наявність певних повноважень, а саме відповідно до законодавства повноважень від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби та звільняти з такої посади слід звернути також увагу на те, що ці повноваження суб’єкта призначення (принаймні призначення і звільнення з відповідних посад державної служби) встановлюються відповідно до «законодавства»[3], що не обмежується виключно законами, а містить й інші

[3] Конституційний Суд України в рішенні від 09.07.1998 № 12-рп/98 [68] зробив висновок, що термін «законодавство» (що вживається в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту) необхідно розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України. Крім того, цей підхід повністю корелює з положеннями ч. 1 ст. 5 Закону-2015, згідно з яким правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

акти, у тому числі підзаконні. Втім, маємо констатувати, що за Законом–2015 повноваження суб'єкта призначення не обмежуються призначенням і звільненням державних службовців, проте всі інші повноваження не систематизовано. З урахуванням цього в одному з науково-практичних коментарів Закону–2015 зазначається, що суб'єкт призначення, як правило, виконує й інші повноваження щодо державного службовця, зокрема ініціює дисциплінарне провадження, вирішує питання щодо заохочення [19, с. 42]. Наведеними прикладами не вичерпується перелік повноважень суб'єкта призначення, до нього можна додати присвоєння рангів державним службовцям (ч. 4 ст. 39); оцінювання результатів службової діяльності державних службовців категорії «А» (ч. 3 ст. 44); прийняття рішення про відкликання із щорічних відпусток державних службовців, які займають посади категорії «А» (ч. 1 ст. 60); притягнення до дисциплінарної відповідальності (ч.ч. 3-4 ст.ст. 66, ст. 68, 69, 72, 77); вирішення питань припинення державної служби (п. 4 ч. 1 ст. 83, ч. 2 ст. 84, ст.ст. 86, 87, $87^1$ Закону–2015 [41]) тощо. Трапляються випадки, коли законодавством передбачається здійснення повноважень суб'єкта призначення частково, для певних цілей, наприклад, абз. 2 ч. 4 ст. 91 Закону–2015 [41] повноваження суб'єкта призначення стосовно Керівника Апарату Верховної Ради України здійснює Голова Верховної Ради України у випадках, передбачених ч. 3 ст. 44 (проведення щорічного оцінювання), ч. 2 ст. 53 (застосування заохочень), хоча вони не пов'язані з призначенням та звільненням, а суб'єктом призначення є Верховна Рада України.

Із положень первісної редакції Закону–2015 однозначно вбачалося, що повноваження суб'єкта призначення здійснюються тільки щодо посад категорії «А» (абз. 1 ч. 2 ст. 23, п. 1 ч. 2 ст. 31 Закону–2015). Разом із тим, це не враховувало низки випадків, в яких призначення на посади державних службовців категорії «Б» здійснювалося також суб'єктом призначення, наприклад, керівників апаратів та структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій (посади яких належить до категорії «Б») згідно з п. 4 ч. 1 ст. 39, ч. 3 ст. 44 та ст. 11, п. 3 ч. 1 ст. 39 Закону України «Про місцеві державні

адміністрації» [57] призначають голови цих адміністрацій. Враховуючи, що у більшості виключень і в наведеному прикладі, зокрема, державні службовці, що займають посади категорії «Б», здійснювали повноваження керівника державної служби у відповідних органах, змінами, внесеними Законом № 117-IX [35] було встановлено, що призначення на посади державної служби категорії «Б», які здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, здійснюється суб'єктом призначення (п. 2 ч. 2 ст. 31 Закону–2015), внаслідок чого упорядкувались окремі повноваження суб'єкта призначення і щодо конкурсу, однак без зміни норм Закону–2015, присвячених конкурсу. Проте залишались приклади здійснення повноважень суб'єкта призначення і щодо посад державної служби категорії «Б» і «В», наприклад, ступінь вищої освіти як загальна вимога для посад категорії «В» встановлюється за рішенням суб'єкта призначення (п. 5 ч. 2 ст. 20); спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «Б» і «В», визначаються суб'єктом призначення (ч. 3 ст. 20); конкурс на зайняття посад державної служби категорії «Б» або «В» проводить конкурсна комісія, утворена суб'єктом призначення (абз. 2 ч. 1 ст. 27 Закону–2015 [41]).

Окрема частина повноважень суб'єкта призначення стосується конкурсу в державній службі, зокрема його організації проведення. Аналіз положень Закону–2015 [41] та Порядку № 246 [53] дозволив встановити такі повноваження суб'єкта призначення в частині організації проведення конкурсу, а саме:

1) визначення ступеня вищої освіти (молодший бакалавр або бакалавр) як загальну вимогу для посад категорії «В» (п. 5 ч. 2 ст. 20);

2) визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «Б» і «В» (ч. 3 ст. 20);

3) прийняття рішення про оголошення конкурсу на зайняття посади державної служби категорії «А» (абз. 1 ч. 2 ст. 23) та забезпечує оприлюднення та передачу НАДС (абз. 2 ч. 2 ст. 23);

4) утворення конкурсних комісій для проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «Б» або «В» (абз. 2 ч. 1 ст. 27). Відповідно до абз. 3 п. 15 Порядку № 246 суб'єкт призначення може включити до складу конкурсної комісії також працівників іншого державного органу за згодою керівника державної служби такого державного органу. При цьому суб'єкта призначення не наділено такими важливими повноваженнями як визначення особи, яка виконуватиме функції адміністратора під час проведення конкурсу (п. 18 Порядку № 246), та залучення представників громадських об'єднань до складу конкурсної комісії, відповідно до Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби, затвердженим наказом НАДС від 12.04.2016 р. № 76 [52];

5) прийняття рішення про перенесення дати конкурсу (абз. 6 п. 17);

6) обрання переможця конкурсу та визначення результатів конкурсу (ч. 1 ст. 28) шляхом проведення співбесіди з кожним кандидатом, визначеним Комісією або конкурсною комісією (п. 59);

7) прийняття рішення про проведення повторного конкурсу (ч. 2 ст. 30);

8) право зупиняти проведення конкурсу (п. $5^1$). Аналогічно як з керівником державної служби, Законом–2015 не передбачено такого повноваження і у суб'єкта призначення.

Аналіз виявлених випадків використання понять «керівник державної служби» та «суб'єкт призначення» (одночасне, шляхом з'єднання розділовим сполучником «або»; паралельне, в залежності від категорій посад державних службовців; окреме) вказує на наявність у кожному з них неузгодженостей та прогалин, а отже жодний із них не може визнаватися повністю прийнятним.

У випадку з одночасним використанням, зокрема шляхом з'єднання розділовим сполучником «або», залишається необхідність кожного разу встановлювати повноваження керівника державної служби чи суб'єкта призначення, які мають здійснюватися. У цілому ж це найпростіший варіант

використання в положеннях законодавства з питань державної служби цих понять, а всі інші питання вирішуються під час правозастосування.

Паралельне використання, в залежності від категорій посад державних службовців, також не позбавлене неузгодженостей. Так, повноваження суб'єкта призначення здійснюються щодо всіх посад категорії «А», а також деяких посад категорії «Б», що не враховується у положеннях Закону–2015[4]. У той же час і повноваження керівника державної служби здійснюються не щодо всіх державних службовців в державному органі, а є винятки, встановлені спеціальними законами.

Випадки окремого використання понять «керівник державної служби» та «суб'єкт призначення» викликають найбільші складнощі для правозастосування, оскільки детальний аналіз переліків повноважень керівника державної служби та суб'єкта призначення щодо конкурсу в державній службі свідчать про їх хоча і однакову спрямованість, проте різний склад та обсяг. Наприклад, формальний аналіз положень Закону–2015 та Порядку № 246 вказують на те, що керівник державної служби не уповноважений: 1) визначати ступінь вищої освіти (молодший бакалавр або бакалавр) як загальну вимогу для посад категорії «В» (п. 5 ч. 2 ст. 20); 2) визначати спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «Б» і «В» (ч. 3 ст. 20); 3) утворювати конкурсі комісії для проведення конкурсу (ч. 1 ст. 27, п. 13); 4) приймати рішення про перенесення дати конкурсу (абз. 6 п. 17); 5) приймати рішення про проведення повторного конкурсу (ч. 2 ст. 30). До повноважень суб'єкта призначення не належать: 1) прийняття рішення щодо залучення і кількість представників громадських об'єднань до складу конкурсної комісії (ч. 2 ст. 27); 2) визначення особи, яка виконуватиме функції

[4] Слід зазначити, що законодавцем вживаються поодинокі спроби упорядкувати використання понять «керівник державної служби» та «суб'єкт призначення». Наприклад, Законом № 117-IX внесено зміни до ч. 2 ст. 31 Закону-2015, якими передбачено, що рішення про призначення на посади державної служби категорії «Б», які здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, приймається суб'єктом призначення, визначеним законом. Водночас, залишилося незмінним правило прийняття рішення про оголошення конкурсу: на посади категорії «А» - суб'єктом призначення, на посади категорії «Б» і «В» - керівником державної служби (абз. 1 ч. 2 ст. 23 Закону-2015). Окрім того, нами вже акцентувалась увага на прикладах, коли щодо посад категорії «Б» (які не здійснюють повноваження керівника державної служби) також здійснюються повноваження саме суб'єкта призначення.

адміністратора під час проведення конкурсу на зайняття посад категорії «Б» і «В» (абз. 2 п. 18). Аналогічна ситуація спостерігається і з повноваженнями щодо проходження та припинення державної служби, дисциплінарної відповідальності тощо, адже є характерною для Закону–2015 у цілому.

Окреслена ситуація з урахуванням, перш за все, правозастосовної необхідності, як правило, вирішується поєднанням суб'єкта призначення та керівника державної служби. При цьому відбувається це або шляхом включення керівника державної служби (частки) до суб'єкта призначення (цілого), як посадової особи, якій відповідно до законодавства надано повноваження призначати на відповідну посаду державної служби, або через їх ототожнення, виходячи з умов конкретної ситуації, в усіх випадках, де значиться тільки суб'єкт призначення, розуміється й керівник державної служби, і навпаки. Такої думки дотримується й В.Я. Мацюк, який, аналізуючи керівника державної служби та суб'єкта призначення, хоча і з точки зору трудового права, зазначає, що відповідні статуси можуть співпадати, тобто повноваження наведених суб'єктів може бути наявні в одній особі [17, с. 241]. Прикладів таких ситуацій науковець, на жаль, не наводить. У цьому ж напрямку Ю.Г. Фаєр зазначає, що суб'єктом призначення можуть бути: а) державний орган; б) посадова особа, тобто керівник державної служби в державному органі [74, с. 11]. Обидва варіанти є очевидно зручними для правозастосування, оскільки дозволяють під суб'єктом призначення в усіх необхідних випадках мати на увазі й керівника державної служби, а під керівником державної служби – суб'єкта призначення відповідно, до того ж на власний розсуд. Незважаючи на це, визнати прийнятними зазначені способи вирішення цієї ситуації не вбачається за можливе, внаслідок їх невідповідності меті введення цих суб'єктів, вкладених в них понять та ознак.

Таким чином, здійснений аналіз понять «керівник державної служби» та «суб'єкт призначення», їх змісту, особливостей визначення та повноважень, зокрема щодо організації проведення конкурсу, не дозволяють остаточно визначитися з їх співвідношенням, хоча все ж очевидною є їхня відмінність. У

такому разі, гадаємо, варто повернутися до аналізу передумов появи цих термінів у чинному законодавстві з питань державної служби. Досліджуючи положення Закону–2011 [39], в якому уперше було введено терміни «керівник державної служби» та «суб'єкт призначення», М. Халіняк та Н.А. Гнидюк зазначали, що введення вищої посади керівника державної служби забезпечує на рівні цього органу розмежування посад на політичні та адміністративні, до яких належать посади державної служби, та забезпечує впровадження одного із ключових принципів функціонування інституту державної служби – політичну нейтральність [75, с. 192]. Майже аналогічні думки висловлюють Н.С. Панова, яка зазначає, що посаду керівника державної служби було запроваджено з метою здійснення розмежування політичної та управлінської діяльності [26, с. 35], та І.Г. Сурай, яка на прикладі державних секретарів міністерств розмежування політичних посад та посад державної служби розглядає як складову упорядкування функцій сучасної системи державного управління України [72, с. 184], а також обґрунтовує його спрямування на забезпечення політичної нейтральності державних службовців [72, с. 179]. Слід наголосити, що і в пояснювальній записці від 30.03.2015 р. до законопроекту від 30.03.2015 р. № 2490 [67], який став Законом–2015, зазначалося, що необхідність його прийняття обумовлена потребою розмежування політичних та адміністративних посад. Однак, нескладно помітити, що ця мета далеко не повністю реалізувалася в Законі–2015.

Це, на наше переконання, і має бути покладено у визначенні співвідношення керівника державної служби та суб'єкта призначення. Так, безпосереднє управління державною службою в державному органі здійснює державний службовець, який займає найвищу посаду державної служби (належить до адміністративних посад), у більшості випадків це керівник цього органу (наприклад, керівники державних служб, агентств, інспекцій, їх територіальних органів) або керівник апарату (наприклад, державні секретарі міністерств, керівники апаратів місцевих державних адміністрацій, судів тощо).

Суб’єкт призначення, як посадова особа, у свою чергу, здійснює повноваження лише щодо окремих державних службовців (вищого корпусу – категорії «А» та окремих службовців категорії «Б»), які або займають найвищі посади державної служби у відповідних державних органах (тобто є керівниками державної служби в цих органах), або належать до інших керівних посад (наприклад, заступники державного секретаря міністерства, заступники керівника центрального органу виконавчої влади, їх територіальних органів). Саме тому така посадова особа, як суб’єкт призначення, належить до політичних посад. Цим також обґрунтовується потреба конкретизації статусу посадової особи як суб’єкта призначення, у визначенні, наведеному в п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону–2015, а саме уточненні, що така посадова особа не є державним службовцем.

Таким чином, за результатами здійсненого аналізу можна сформулювати такі висновки щодо співвідношення керівника державної служби та суб’єкта призначення:

1) керівник державної служби та суб’єкт призначення є різними за змістом поняттями, введення яких покликано розмежувати політичні та адміністративні посади, забезпечити реалізацію принципу стабільності державної служби. При їх окремому співіснуванні наявність взаємозв’язків між керівником державної служби та суб’єктом призначення не встановлено, у зв’язку з чим виразити їх співвідношення через, приміром, круги Ейлера, не вбачається за можливе.

2) повноваження керівника державної служби та суб’єкта призначення щодо конкурсу в державній службі характеризуються однаковою спрямованістю, проте мають різний склад та обсяг;

3) носії повноважень «керівника державної служби» та «суб’єкта призначення» завжди уособлюють різні особи (крім того повноваження суб’єкта призначення можуть здійснювати державні органи), які не можуть співпадати;

4) керівник державної служби та суб'єкт призначення визначаються щодо конкретної посади державної служби, при цьому щодо однієї посади може бути або керівник державної служби, або суб'єкт призначення;

5) суб'єкт призначення здійснює повноваження щодо державних службовців категорії «А» та окремих державних службовців категорії «Б», а керівник державної служби – щодо всіх інших державних службовців категорії «Б» та всіх державних службовців категорії «В» державного органу.

Виправлення ситуації з використанням понять «керівник державної служби» та «суб'єкт призначення» неможливо без комплексного перегляду чинного законодавства з питань державної служби. До внесення відповідних змін, при тлумачення положень Закону–2015, особливо у випадках окремого використання аналізованих термінів, слід враховувати повноваження керівника державної служби (ч. 2 ст. 17 Закону–2015), а щодо суб'єкта призначення – положення актів спеціального законодавства.

## 2.2. Комісія з питань вищого корпусу державної служби

Введення до системи управління державною службою Комісії, абсолютно нового органу, як за порядком утворення і діяльністю, так і за призначенням та повноваженнями, суттєво змінило засади управління державною службою та проведення конкурсів. Як зазначає Л.Р. Біла-Тіунова, із чим слід погодитись, про конкурс можна говорити лише тоді, коли конкурсна комісія є незалежною від кандидатів на посаду, політичної влади, керівників державних органів, в яких проводиться конкурс [4, с. 248]. Прагнення втілити це у вітчизняну державну службу, вважаємо, почало реалізовуватися саме з утворенням Комісії, хоча і щодо вищого корпусу (посад категорії «А»), як самостійного і незалежного органу, рівновіддаленого від інших органів. Так, відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону–2015 Комісія є постійно діючим колегіальним органом. Значущість визначених характеристик в діяльності Комісії складно переоцінити. Постійний характер діяльності означає її утворення на тривалий

час, що неодмінно сприяє виробленню належного професійного підходу до її роботи [19, с. 144], а колегіальність – по-перше, вказує на колективний склад, по-друге, відображає порядок ухвалення рішень, з урахуванням думки кожного члена та на переконання декого гарантує належний рівень відкритості у вирішенні важливих кадрових питань у державі, довіру до призначень на вищі посади державної служби та звільнень з таких посад [19, с. 144]. У ч. 2 ст. 14 Закону–2015 передбачено, що до складу Комісії належать:

1) представник Верховної Ради України, визначений комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання державної служби;

2) представник, визначений Президентом України;

3) представник, визначений КМ України;

4) керівник НАДС (за посадою), або за його дорученням заступник керівника цього органу;

5) фахівець з питань управління персоналом, визначений КМ України;

6) два представники – по одному представникові від закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, та від громадських об’єднань [41].

Отже, загальний склад Комісії становить 7 членів. Кількісний склад Комісії, із прийняттям Закону № 117-IX [35], було суттєво зменшено (з 11 членів до 7), зокрема за рахунок скорочення удвічі представників від громадських об’єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації та виключення представників спільних репрезентативних всеукраїнських об’єднань профспілок та організацій роботодавців на національному рівні.

Комісія утворюється КМ України, який також затверджує її персональний склад за пропозиціями внесеними НАДС.

Н.С. Панова звертає увагу на те, що для частини складу жодних вимог для членства в Комісії не передбачено, а саме: для представника Верховної Ради України, представника, визначеного Президентом України, представника, визначеного КМ України, керівника НАДС за посадою або за його дорученням

заступник керівника цього органу [27, с. 51]. Але слід зазначити, що вимоги до всіх членів Комісії передбачено ч. 5 ст. 14 Закону–2015, згідно з якими членом Комісії може бути громадянином України з вищою освітою та досвідом діяльності або фаховими знаннями у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами, здатний представляти інтереси суспільства та забезпечувати політично неупереджену і професійну роботу Комісії [41]. Але, об'єктивно підтверджуваними з них видаються наявність громадянства, вищої освіти та, можливо, досвіду роботи, усі ж інші вимоги – ефемерними.

Окрім того, порядку визначення представників Верховної Ради України, Президента України та КМ України ні Законом–2015, ні актами, ухваленими цими суб'єктами не встановлено, у зв'язку з чим їх визначення здійснюється на власний розсуд відповідних суб'єктів. Відтак, представник Верховної Ради України визначається комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, оскільки саме до його предмета відання належать питання державної служби, згідно з постановою Верховної Ради України від 29.08.2019 р. № 19-IX [60]; представники від Президента України та КМ України Президентом та КМ України відповідно.

Процедура відбору представників від закладів вищої освіти та громадських об'єднань визначена Порядком, затвердженим постановою КМ України від 03.11.2019 р. № 906 [50]. У науковій літературі висловлювалася позиція щодо того, що структура цієї процедури, зокрема виділялись підготовча стадія, стадія добору можливих кандидатів та стадію прийняття рішення [27, с. 52]. Однак, з метою більш повної характеристики цієї процедури, пропонуємо таку її структуру, що містить стадії і процедурні дії: 1) підготовка проведення відбору (оголошення відбору; утворення організаційного комітету); 2) прийняття та перевірка поданих документів (прийняття документів від закладів вищої освіти та/або громадським об'єднань; перевірка відповідності документів встановленим вимогам; оформлення результатів перевірки); 3) проведення тестування та прийняття рішення (проведення тестування; внесення КМ

України пропозиції щодо відібраних кандидатів; обрання та включення до складу Комісії кандидатів від закладів вищої освіти та/або громадським об’єднань). Охарактеризуємо їх.

Стадія підготовки проведення відбору починається з підготовки спеціальним підрозділом НАДС оголошення про відбір кандидатів до складу Комісії, зокрема у разі утворення Комісії, дострокового припинення повноважень відповідного члена (представника від закладів вищої освіти та громадських об’єднань). Оголошення має містити інформацію про строк подання кандидатур (не менше 7 робочих днів); перелік необхідних документів; адресу електронної пошти для прийому документів; дату і час проведення тестування; контактні дані особи, уповноваженої на прийом документів (п. 5 Порядку) та оприлюднюється на офіційному веб-сайті НАДС. Допускається оголошення як для одночасного відбору представників від закладів вищої освіти та громадських об’єднань, так і окремого, в залежності від наявності потреби.

Наступною процедурною дією є утворення наказом НАДС організаційного комітету з числа представників НАДС та громадської ради при НАДС, призначенням якого є організація процедури відбору кандидатів та перевірки поданих ними документів на відповідність встановленим вимогам. Відсутність уточнення щодо кількісного складу цього комітету та співвідношення в його складі представників може негативно позначитися на його роботі. Запобігти цим чинникам можна включенням до його складу рівної кількості представників від НАДС та громадської ради при НАДС.

На стадії прийняття та перевірки поданих документів першою процедурною дією є прийняття документів, що подаються закладами вищої освіти та/або громадськими об’єднаннями, які відповідають встановленим вимогам. Так, заклад вищої освіти, окрім встановленої у п. 6 ч. 2 ст. 14 Закону–2015 вимоги щодо здійснення підготовки у сфері публічного управління та адміністрування має здійснювати таку діяльність не менш як два роки до оголошення про відбір кандидатів до складу Комісії, а громадські об’єднання –

протягом не менш як п’ять років до оголошення про відбір кандидатів до складу Комісії провадити діяльність у сфері розвитку державної служби або у сфері управління людськими ресурсами. Додаткові вимоги висуваються і до їх кандидатів, які повинні мати вищу освіту за освітнім ступенем магістра; загальний стаж роботи не менше семи років; не бути членом політичної партії; мати досвід діяльності чи фахові знання у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами. Прикметно, що ці вимоги, за деякими виключеннями, є співмірними з вимогами, що висуваються до кандидатів на посади категорії «А».

Документи, що подаються для участі у відборі, покликані підтвердити зазначені вище вимоги до закладу вищої освіти чи громадського об’єднання (щодо видів та часу провадження діяльності) та їх кандидатів (громадянство, освіту, досвід роботи). Кожним закладом вищої освіти та громадським об’єднанням подаються не більше однієї кандидатури, які не підлягають відкликанню або заміні (абз. 11 п. 6 та абз. 6 п. 7 Порядку відбору [50]).

Далі організаційним комітетом проводиться перевірка відповідності документів встановленим вимогам, що здійснюється протягом 5 робочих днів з дня завершення прийому документів. Підставою для не допуску кандидатів до відбору є не подання усіх передбачених документів або подання з порушенням вимог, не в повному обсязі та/або після визначеного в оголошенні строку. Результати перевірки оформляються рішення комітету і передаються голові НАДС не пізніше наступного дня після проведення засідання.

Стадія проведення тестування та прийняття рішення розпочинається з проведення кандидатами, документи яких відповідають встановленим вимогам, тестування як на зайняття посад категорії «А», це, зокрема, тестування на знання законодавства та на абстрактне мислення (п. 26 Порядку № 246 [53]). Оскільки вимог щодо результатів зазначених видів тестування не уточнено, для їх проходження достатньо отримати мінімальні показники балів позитивного результату (тестування на знання законодавства 28 і більше правильних із 40 питань, абстрактне мислення – 11 і більше правильних із 30 питань). За

результатами успішного проходження тестування НАДС вносить КМ України пропозиції щодо відібраних до складу Комісії кандидатів для подальшого визначення по одному представникові від громадського об'єднання, закладу вищої освіти, список яких оприлюднюється на веб-сайті НАДС.

Останньою процедурною дією є визначення по одному представникові від закладів вищої освіти та/або громадських об'єднань для зарахування до складу Комісії. Здійснення цієї дії покладається на КМ України, на жаль, без уточнення порядку та критеріїв визначення таких представників, що свідчить про відсутність правової визначеності усієї процедури відбору представників від закладів вищої освіти та громадських об'єднань до складу Комісії.

Отже, варто констатувати, що і представники від закладів вищої освіти та громадських об'єднань, які пройшли попередню перевірку, фактично також визначаються КМ України. Наведене підтверджує нагальну потребу зміни процедури відбору представників від закладів вищої освіти та громадських об'єднань до складу Комісії. По-перше, слідом за Н.С. Пановою наголошуємо на необхідності спрощення вимог до закладів вищої освіти та громадських об'єднань і їх кандидатів [27, с. 52], та, по-друге, на необхідності впровадження конкурсного відбору представників від закладів вищої освіти та громадських об'єднань, наприклад, на основі рейтингового голосування за зрозумілими критеріями.

Строк повноважень члена Комісії становить чотири роки, крім представників Верховної Ради України, Президента України та КМ України, строк повноважень яких визначається строком повноважень суб'єкта, представником якого є особа у складі Комісії, та голови НАДС (або його заступника), строк повноважень якого визначається строком перебування на посаді. Отже, чотирирічний строк повноважень стосується лише представників від закладів вищої освіти та громадських об'єднань.

У ч. 7 ст. 14 Закону–2015 передбачено призупинення повноважень члена Комісії у разі подання цим членом заяви про участь у конкурсі на зайняття посади державної служби категорії «А», як вірно уточнено у п. $15^1$ Порядку

№ 246, що проводиться такою Комісією (адже, забігаючи дещо наперед, відмітимо можливість проведення конкурсу на зайняття посад категорії «А» іншими суб'єктами). Підставою для призупинення повноважень члена Комісії є факт участі такого члена у конкурсі. При цьому призупинення розпочинається з моменту подання відповідної заяви і до дня оприлюднення результатів конкурсу на офіційному веб-сайті НАДС, про що зазначається у відповідному протоколі, тобто не вимагається прийняття додаткових рішень або вчинення інших дій, про призупинення повноважень відповідно члена Комісії констатується в її протоколі. Отже, можна зробити висновок щодо того, що призупинення повноважень і їх відновлення відбуваються автоматично з вчиненням певних дій (подання заяви про участь у конкурсі та оприлюднення результатів конкурсу). Причому, йдеться про повне призупинення повноважень такого члена Комісії не щодо проведення конкурсу, в якому він бере участь як кандидат на посаду, а взагалі, у тому числі й щодо інших конкурсів, що проводяться цією Комісією протягом цього часу.

Відновлення повноважень такого члена Комісії відбувається з моменту оприлюднення результатів конкурсу на офіційному веб-сайті НАДС. Отже, протягом усього часу проведення конкурсу, в якому член конкурсної комісії бере участь, його повноваження є призупиненими.

Важливою гарантією на шляху утвердження незалежності Комісії, її окремих членів, стала відмова законодавця від її діяльності виключно на громадських засадах, іншими словами – на безоплатній основі. Не випадково науковцями наголошувалося, що ця норма має обмежуючий характер щодо членів Комісії, які є представниками громадських об'єднань, адже їх членство в громадських організаціях може бути непрофесійним (тобто неоплачуваним), у цьому випадку діяльність таких членів Комісії взагалі може бути незабезпеченою жодними компенсаціями, що навряд чи сприятиме належній роботі члена Комісії протягом тривалого часу [19, с. 154]. Відтепер КМ України затверджуються умови оплати праці її членів, крім членів Комісії, які входять до її складу за посадою (абз. 1 ч. 4 ст. 14 Закону–2015), а за останніми, як

раніше на період участі у роботі Комісії зберігаються місце роботи (посада) і середня заробітна плата (ч. 2 ст. 16 Закону–2015) [41]. Відповідно до Умов оплати праці членів Комісії, затверджених постановою КМ України від 24.12.2019 р. № 1169 [55], оплата праці здійснюється на підставі договору, укладеного між членом Комісії і НАДС, який діє до 31 грудня відповідного року, тобто такий договір укладатиметься щорічно. Оплата здійснюється щомісячно на підставі акта виконаних робіт, а для обчислення розміру оплати праці за один день використовується оплата праці голови НАДС. Проте, визначити членів Комісія, які входять до її складу за посадою, а які ні, видається на так просто. З аналізу ч. 2 ст. 14 Закону–2015 вбачається, що за посадою до складу Комісії фактично входить лише керівник НАДС або за його дорученням його заступник (про що прямо вказується у п. 4 ч. 2 ст. 14 Закону–2015), усі з інші представники визначаються відповідно комітетом Верховної Ради України, Президентом України, КМ України без уточнення вимог щодо їх перебування на відповідних посадах. Втім, аналіз практики формування складу Комісії, наприклад, розпорядження КМ України від 28.10.2019 р. № 1006-р [63], свідчить, що перераховані вище суб'єкти визначають своїми представниками відповідних посадових осіб, чи то народних депутатів України, чи посадових осіб постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України або Секретаріату КМ України, які у зв'язку із цим не можуть розраховувати на оплату їх праці як членів Комісії. Таким чином, розраховувати на оплату можуть лише члени Комісії, обрані від закладів вищої освіти та громадських об'єднань.

До роботи Комісії, відповідно до ч. 3 ст. 27 Закону–2015, для проведення оцінки відповідності професійних компетентностей кандидата встановленим вимогам також можуть залучатись інші державні службовці, у тому числі з інших державних органів, науковці та експерти у відповідній сфері [41]. Згідно з абз. 1 п. 16 Порядку № 246 ці особи залучаються для проведення оцінки за результатами розв'язання ситуаційних завдань (у разі їх розв'язання) та проведення співбесіди, тобто лише на деяких етапах проведення конкурсу,

оцінки яких лише враховуються членами Комісії під час оцінювання відповідності професійної компетентності кандидатів установленим вимогам [53], отже є рекомендаційними.

На засіданні Комісії щодо відбору кандидатів на зайняття посад категорії «А» має бути присутнім також представник державного органу, в якому оголошено конкурс (п. 17 Положення про Комісію). Зазначена вимога є обов'язковою, а її реалізація має забезпечуватися безпосередньо Комісією, про це свідчить і оприлюднена судова практика. Наприклад, у постанові Верховного Суду від 17.04.2019 р. у справі № 826/2692/17 [29] в аспекті зазначеного зроблено два важливі висновки: перший – відсутність представника державного органу на засіданні Комісії є порушенням, що у сукупності з іншими порушеннями стає підставою для скасування конкурсу (п. 24), другий – Комісія має забезпечити реалізацію права на участь в її засіданнях представників органів (п.п. 25, 27–28).

Аналіз повноважень Комісії, закріплених у ст. 15 Закону–2015, Положенні про Комісію (з урахуванням його часткової невідповідності оновленим приписам Закону–2015) вказують на розпорошеність повноважень Комісії щодо проведення конкурсу, які, окрім іншого, передбачені в інших статтях Закону–2015 та положеннях Порядку № 246. Аналіз положень зазначених нормативних актів дозволяє виокремити такі повноваження Комісії, як:

1) проведення конкурсу на зайняття посади категорії «А» (п. 2 ч. 1 ст. 15, абз. 1 ч. 1 ст. 27, абз. 1 п. 13);

2) погодження розроблених НАДС типових вимог до професійної компетентності державних службовців, що займають посади категорії «А» (п. 1 ч. 1 ст. 15), які у подальшому затверджуються КМ України (ч. 4 ст. 20);

3) прийняття рішення про залучення до її роботи державних службовців, у тому числі з інших державних органів, науковців та експертів у відповідній сфері для оцінки відповідності професійних компетентностей кандидата встановленим вимогам (ч. 3 ст. 27, п. 16);

4) прийняття рішення про перенесення дати конкурсу на зайняття посади категорії «А» (абз. 6 п. 17);

5) встановлення перерви між проходженням різних видів тестування, з визначенням їх тривалості (абз. 8 п. 26);

6) прийняття рішення про призначення нової дати та/або часу проведення тестування у разі, якщо тестування було перервано або не відбулося з технічних причин (абз. 2 п. 38);

7) прийняття рішення про здійснення розв'язання ситуаційних завдань кандидатами на зайняття посад категорії «А» (абз. 1 п. 41);

8) прийняття рішення про затвердження ситуаційних завдань для кандидатів на зайняття посад категорії «Б» (п. 42);

9) визначення кількості ситуаційних завдань для кандидатів на зайняття посад категорії «Б» (абз. 5 п. 45);

10) відсторонення кандидатів від подальшого проходження конкурсу, у разі порушення вимог оформлення розв'язаних ситуаційних завдань (абз. 14 п. 45);

11) прийняття рішення про презентацію кандидатами на посаду категорії «А» результатів розв'язання ситуаційних завдань на її засіданні (абз. 15 п. 45);

12) визначення результатів розв'язання ситуаційних завдань згідно з установленими вимогами до професійної компетентності кандидата (абз. 16 п. 45);

13) визначення часу проведення співбесіди (абз. 2 п. 50). Із цього вбачається, що співбесіда має проводитися у цей же день, хоча це не завжди так, враховуючи, що конкурс, його окремі етапи, у тому числі співбесіда, можуть проводитись і в різні дні, у межах встановлених строків проведення конкурсу незалежно від категорії посад державної служби. Отже, у цьому випадку доречніше передбачити можливість визначення також іншої дати проведення конкурсу, а тому пропонуємо перше речення абз. 2 п. 50 Порядку № 246 після слова «час» доповнити словами «та/або дата».

14) проведення співбесіди з кандидатами на зайняття посад категорії «А» (п. 51);

15) оцінювання професійної компетентності кандидатів на зайняття посад категорії «А» за кожною окремою вимогою під час співбесіди (абз. 9 п. 52);

16) визначення кандидатур на зайняття посад державної служби, які набрали найбільшу загальну кількість балів за результатами складання загального рейтингу кандидатів (абз. 1 ч. 1 ст. 28, п. 57).

Загалом викладені повноваження Комісії, насамперед, стосуються оцінювання відповідності кандидатів встановленим вимогам та організаційного забезпечення їх здійснення. Позбавлення Комісії повноважень визначати результати конкурсу на зайняття посад категорії «А», із прийняттям Закону № 117-IX [35], Комісія залишившися проміжним суб'єктом, який нібито-то здійснює попередню перевірку професійної компетентності кандидатів, здійснює відбір кандидатів для визначення переможця, а остаточне рішення про результати конкурсу приймається суб'єктом призначення.

Здійснення Комісією своїх повноважень відбувається на її засіданнях. Засідання Комісії є правомочним, якщо в ньому бере участь не менше половини від загального складу Комісії, тобто не менше 4 членів. При цьому, згідно з абз. 2 п. 17 Порядку № 246 допускається можливість брати участь у засіданні дистанційно шляхом застосування технічних засобів у разі, якщо член Комісії не може бути присутнім на такому засіданні, про що зазначається у протоколі засідання, але обмеженою є можливість одночасної участі в такому режимові не більше двох членів [53]. На засідання комітетів установлена можливість не поширюється. Відсутність уточнення щодо причин такої відсутності призводить до складнощів із застосуванням п. 9 ч. 6 ст. 14 Закону–2015, згідно з яким систематичне (два і більше разів підряд) нез'явлення без поважних причин на засідання Комісії є підставою для дострокового припинення повноважень такого члена [41]. Отже, з метою такого уточнення пропонуємо абз. 2 п. 17 Порядку № 246 після слів «на її засіданні» доповнити словами «з поважних причин».

Організаційне забезпечення виконання Комісією своїх повноважень щодо проведення конкурсу та попереднього опрацювання поточних питань покладається на комітет з відбору кандидатів на зайняття відповідних посад, який утворюється за рішенням Комісії (ч. 6 ст. 16 Закону–2015 [41]). У Положенні про Комісію та Регламенті роботи Комісії комітет визначається робочим органом Комісії та здійснює підготовку пропозицій, інформаційно-довідкових, аналітичних та інших матеріалів, проектів рішень і подає їх на розгляд Комісії (п. 28 Положення про Комісію), вивчає результати перевірки документів кандидатів на зайняття посад категорії «А»; аналізує інформацію з відкритих джерел щодо кандидатів, які беруть участь у конкурсі на зайняття посад категорії «А»; вносить на розгляд Комісії пропозиції щодо часу проведення окремих етапів конкурсу, змісту, часу вирішення ситуаційних завдань та їх кількості, доцільності їх презентації кандидатами, форм бланків для заповнення кандидатами персональних даних та розв'язання ситуаційного завдання (п. 32 Регламенту роботи Комісії) тощо. Відповідно до ч. 7 ст. 16 Закону–2015 для вирішення цих питань комітет може залучати з правом дорадчого голосу представників НАСД, які мають вищу юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня, інших державних органів, профільних наукових установ та навчальних закладів, інститутів громадянського суспільства та міжнародних організацій з належною фаховою підготовкою та досвідом роботи у відповідних галузях. Залишається невідомою потреба в залученні зазначених осіб комітетом з відбору кандидатів на зайняття відповідних посад, враховуючи, що всі напрацьовані комітетом пропозиції розглядаються зрештою Комісією, яка також, у встановлених випадках, має право залучати вищезазначених осіб.

Комісія у межах наданих повноважень приймає рішення більшістю голосів присутніх на засіданні членів Комісії, яке оформляється протоколами, що підписуються присутніми на засіданні членами Комісії (ч. 5 ст. 16 Закону–2015, п. 19 Положення про Комісію), зберігаються НАДС протягом 5 років та оприлюднюються на офіційному веб-сайті КМ України.

Поряд із Комісією положеннями чинного законодавства передбачено утворення й Комісії з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя, на правовий статус, повноваження та засади діяльності якої не часто звертається увага в наукових працях. Так, відповідно до ч. 2 ст. 150 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [62] при Вищій раді правосуддя діє Комісія з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя, яка утворюється відповідно до закону. Комісія з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя здійснює повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби, визначених Законом–2015, щодо питань державної служби в системі правосуддя. Її діяльність також розглядають як одну з особливостей державної служби в системі правосуддя та проведення конкурсу державних службовців на посади в органах судової влади, відповідно до ч. 4 ст. 5 та абз. 2 ч. 2 ст. 22 Закону–2015 [41]. Крім того, спостерігається вплив принципу поділу державної влади, встановлений ч. 1 ст. 6 Конституції України, у зв'язку з чим у виконавчій владі діє Комісія, до складу якої включається представник від законодавчої влади, а в судовій – Комісія з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя.

Відповідно до ч. 1 ст. 29 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [34] Комісія з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя є колегіальним органом, який діє при Вищій раді правосуддя. Тут, на відміну від Комісії є відсутнім уточнення щодо «постійно діючого» характеру діяльності. До складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя входять: 1) два члени Вищої ради правосуддя, які не є суддями чи суддями у відставці; 2) два члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, які не є суддями чи суддями у відставці; 3) два члени Ради суддів України; 4) три судді Верховного Суду (ч. 2 ст. 29 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [34]). При цьому до складу не можуть входити Голова Вищої ради правосуддя та Голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, судді, які перебувають на адміністративних посадах у судах. Рішення про затвердження персонального складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби в

системі правосуддя ухвалюється Вищою радою правосуддя на підставі та в межах пропозицій суб'єктів формування (ч. 3 ст. 29 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [34]), інакше кажучи Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Рада суддів України та Верховний Суд пропонують кандидатів у її члени.

Отже, загальна кількість членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя становить 9 осіб, і всі вони суміщають статус члена цієї Комісії з іншою діяльністю. Доволі примітним є факт відсутності серед членів представників закладів вищої освіти або громадських об'єднань, які включаються до складу Комісії, що є важливою гарантією участі інститутів громадянського суспільства у проведенні конкурсу на зайняття посад державної служби.

Аналіз повноважень Комісії з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя, встановлених Законом–2015, Законом України «Про Вищу раду правосуддя», а також Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя, затвердженого рішенням Вищої ради правосуддя від 18.05.2017 р. № 1172/0/15-17 [48] та Положенням про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя, затвердженого рішенням Вищої ради правосуддя від 05.09.2017 р. № 2646/0/15-17 [49] у частині проведення конкурсу повністю збігаються з повноваженнями Комісії. Серед особливостей організації діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя можна виокремити виконання її членами своїх повноважень на громадських засадах; встановлення обмеження щодо членів від Ради суддів України та Верховного Суду призначатися не більше ніж на два строки поспіль; голова Комісії з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя обирається її членами строком на один рік; засідання є правомочними якщо в ньому бере участь не менше двох третин від загального складу (тобто не менше 6 членів); члени позбавлені права утримуватися або не брати участі у голосуванні та передбачено можливість заявлення відводу

членам (без уточнення підстав та порядку розгляду відповідної заяви про відвід); організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Комісії здійснюється секретаріатом Вищої ради правосуддя. У підсумку зазначимо, що Комісія з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя є клоном Комісії, на якого покладається забезпечення реалізації аналогічних за змістом повноважень, а визначені особливості її організації та діяльності скоріше обумовлені лише специфікою системи органів судової влади.

### 2.3. Конкурсні комісії державних органів

Система управління державною службою містить і відповідні конкурсні комісії (п. 3 ч. 1 ст. 12 Закону–2015 [41]), оскільки саме на них покладається безпосереднє проведення конкурсу на посади державної служби категорій «Б» і «В». Отже, невід'ємною частиною дослідження конкурсу в державній службі є характеристика конкурсних комісій, порядку утворення, складу та повноважень.

Законодавство з питань державної служби не містить визначення поняття «конкурсна комісія», хоча зустрічаються приклади встановлення офіційного визначення цього поняття в окремих сферах спеціальними підзаконними актами.

З метою усунення цієї прогалини в законодавстві з питань державної служби науковцями пропонувалися різні підходи до визначення конкурсної комісії. Так, конкурсна комісія, за визначенням С.М. Терницького, – це колегіальний дорадчий орган, головне призначення якого – надати керівникові відповідного державного органу обґрунтовані пропозиції щодо того, хто з осіб, які брали участь у конкурсі, гідний зайняти ту чи іншу вакантну посаду на державній службі [73, с. 16]. О.П. Єфремова визначає конкурсну комісію тимчасово діючим колегіальним органом, що створюється відповідним державним органом з метою проведення процедури відбору та визначення переможця конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби [12, с. 14].

На переконання В.М. Зеленського, конкурсна комісія при прийнятті на роботу за конкурсом – це постійно діючий, колегіальний орган, що створюється роботодавцем (керівником) для проведення конкурсного відбору з метою відбору кращого кандидата на зайняття вакантної посади, рішення якого є підставою для укладення з переможцем конкурсу трудового договору (контракту) або зарахування до кадровго резерву [14, с. 147]. Уже більше в дусі положень Закону–2015, Ю.С. Даниленко визначає конкурсну комісію тимчасово діючим органом, що утворюється за загальним правилом керівником державної служби з метою проведення конкурсу на зайняття вакантної посади [10, с. 93].

Об’єднує наведені визначення мета утворення конкурсної комісії – проведення конкурсу, конкурсного відбору та визначення кращого кандидата на зайняття посади, переможця конкурсу. Із цим варто погодитись, адже, згідно з абз. 2 ч. 1 ст. 27 Закону–2015 [41], абз. 2 п. 13 Порядку № 246 [53] конкурс на зайняття посад державної служби категорії «Б» або «В» проводить конкурсна комісія, утворена суб’єктом призначення. Єдине, на чому тут варто зупинитись, як уже встановлювалося, що утворення конкурсної комісії належить також і до повноважень керівника державної служби, а не тільки суб’єкта призначення (що, до речі, передбачалося у попередніх редакціях Закону–2015 та Порядку № 246).

Зрештою слід констатувати, що з моменту прийняття Закону–2015 підхід до утворення конкурсних комісій змінювався, пропонувалися різні способи утворення конкурсних комісій. Першочерговою була модель, відповідно до якої повноваження щодо утворення конкурсної комісії визначались у залежності від юрисдикції державного органу та від категорії посади, на яку оголошувався конкурс. При цьому активно використовувався механізм утворення конкурсних комісій керівниками державної служби державних органів вищого рівня. Відтак, конкурсна комісія утворювалася не особою, уповноваженою оголошувати конкурс та призначати на посаду переможця (суб’єкта призначення або керівником державної служби), а іншою посадовою особою

іншого державного органу, чим переслідувалося забезпечення незалежності такої конкурсної комісії.

На підзаконному рівні положеннями Порядку № 246, з одного боку, здійснювалося спрощення передбаченої Законом–2015 моделі утворення конкурсних комісій (наприклад, не на всі посади категорії «Б» державних органів, юрисдикція яких поширювалась на одну або декілька областей, конкурсна комісія утворювалась керівником державної служби державного органу вищого рівня), а з іншого, навпаки, ускладнювалося (наприклад, всупереч вимогам Закону–2015 конкурсна комісія для проведення конкурсу на посаду категорії «Б» державного органу, юрисдикція яких поширювалася на один або декілька районів, також утворювалася керівником державної служби державного органу вищого рівня) [21, с. 116-117]. Із цього приводу науковці зазначали, що у цих випадках можуть бути певні застереження щодо відповідності цих підходів положенням ст. 27 Закону–2015 (станом на 01.01.2019 р.) [40]. Знаходить цей висновок підтвердження і в судовій практиці. Так, у постанові Верховного Суду від 20.12.2018 р. у справі № 815/4701/16 [30] суд погодився з тим, що положення Порядку № 246 (щодо утворення конкурсної комісії для проведення конкурсу на зайняття посад заступників голів, заступників голів-керівників апаратів райдержадміністрацій головою облдержадміністрації – Р.Н.) «в певній мірі не відповідали вимогам Закону № 889-VIII», однак це фактично не вплинуло на результат касаційного перегляду.

Черговими змінами Закону–2015 затвердилась інша модель, згідно з якою повноваження щодо утворення конкурсних комісій закріплювалися в залежності від наявності повноважень призначати на таку посаду державної служби. Так, утворювати конкурсні комісії уповноважені: суб’єкт призначення (для проведення конкурсу на посади категорії «А») та керівник державної служби (для проведення конкурсу на всі інші посад категорій «Б» і «В»). Внаслідок цього більшість конкурсів на посади державної служби здійснюється

виключно в державних органах, конкурсними комісіями, утвореними керівниками державної служби цих органів.

Основну відмінність запропонованих визначень конкурсної комісії є підхід до визначення її статусу, постійного чи тимчасового характеру діяльності. Законодавство з питань державної служби не надає відповіді на це запитання. Дослівне тлумачення положень ч. 1 ст. 27 Закону–2015 [41], п. 13 Порядку № 246 [53], згідно з якими «конкурс на зайняття посад державної служби … проводить конкурсна комісія …», може наводити на думку, що одна конкурсна комісія утворюється для проведення одного конкурсу, що виглядає невиправданим з точки зору правозастосування. Так, виходячи з мети Закону–2015, в одному з науково-практичних коментарів зазначається, що конкурсні комісії в державних органах повинні утворюватися у сталому складі на тривалий період, а не щоразу – для проведення кожного окремого конкурсу, так можна досягати належних для суспільства і держави результатів за рахунок покращання відповідних компетенцій та навичок з відбору в самих членів конкурсних комісій [19, с. 238]. Ми також виступаємо за утворення конкурсних комісій на тривалий період, а доцільність цього підходу підтверджується і правозастосовною практикою, адже в державних органах конкурсні комісії утворюються, як правило, на постійній основі. Про правомірність цього свідчить і встановлена можливість утворення в державних органах кількох конкурсних комісій (абз. 2 п. 13 Порядку № 246). Водночас, гарантій утворення конкурсних комісій у сталому складі чинним законодавством з питань державної служби не передбачено, що створює умови для зміни складу конкурсної комісії (повністю чи окремих її членів) у будь-який момент, як до проведення конкурсу, так і безпосередньо під час його проведення, без необхідності уточнення причин та підстав. Звісно, що потреба в заміні окремих членів конкурсної комісії може бути об’єктивною, наприклад, у зв’язку з відсутністю такого члена, пов’язаною з відпусткою, тимчасовою непрацездатністю тощо, проте відсутність запобіжників зміни складу конкурсної комісії є негативним фактором.

Встановлено, що конкурсна комісія утворюється у складі не менше п’яти осіб (абз. 1 п. 15 Порядку № 246). Оскільки встановлено лише нижній бар’єр кількісного складу, а верхнього немає, кількісний склад конкурсної комісії є необмеженим і визначається при її утворенні. Згідно з абз. 2 п. 15 Порядку № 246 до складу конкурсної комісії можуть входити представники служби управління персоналом, юридичної служби, окремих структурних підрозділів та інші працівники державного органу, в якому проводиться конкурс [53]. З аналізу цього положення вбачається, перше, що запропонований персональний склад конкурсної комісії є рекомендаційним; друге – перелік структурних підрозділів, представники яких можуть входити до складу конкурсної комісії, є невичерпним, при цьому до її складу не обов’язково мають входити представники всіх структурних підрозділів державного органу; третє – до складу конкурсної комісії може бути залучено будь-якого «працівника» державного органу.

Свого часу (станом на 2013 р.) І.І. Задоя висловлювала двояке ставлення до формування складу комісії повністю з працівників відповідного державного органу. З одного боку, нею зазначалося, що це добре, адже саме цим державним службовцям достеменно відомо, якими професійними знаннями, якостями та здібностями повинен відповідати претендент, та які його уміння чи навички будуть служити перевагою перед іншими претендентами. Але, з іншого боку, на рішення цієї комісії стосовно того чи іншого кандидата може вплинути керівник цього органу, адже члені цієї комісії de facto прямо чи опосередковано залежать від нього, тобто у цьому разі, на жаль, не можна вести мову про абсолютну незалежність конкурсної комісії та про конкурс як умову забезпечення конституційного права рівного доступу до державної служби громадян України [13, с. 158]. Чинним законодавством ситуація частково покращилась, за рахунок більшої варіативності персонального складу конкурсної комісії, проте в усьому іншому висловлено тези, актуальні й нині. Так, до складу конкурсної комісії рекомендовано залучати представників служби управління персоналом (на яку покладається організація добору

персоналу, оформлення вступу на державну службу, згідно з ч. 2 ст. 18 Закону–2015 [41]), юридичної служби (основним завданням якої є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства, п. 4 Загального положення про юридичну службу [46]), а також інших структурних підрозділів в залежності від посад, на які проводять конкурс.

На певні запитання і сумніви наводить відсутність вимог до державних службовців, які залучаються до складу конкурсної комісії, зокрема щодо стажу державної служби, категорії посади, відповідності рівня їх професійної компетентності тощо. На практиці навіть трапляються випадки, коли державні службовці, наприклад, категорії «В» є членами конкурсної комісії, яка проводить конкурс на посаду категорії «Б», або державний службовець зараховується до складу конкурсної комісії, якою проводиться конкурс на посаду безпосереднього керівника для такого державного службовця. Такі випадки, з урахуванням відсутності вимог до державних службовців, які залучаються до складу конкурсної комісії, знижують ефективність конкурсу, перешкоджають досягненню його головної мети – добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки. Незважаючи на це, є випадки, коли до членів конкурсної комісії висуються певні вимоги, хоча й вони не стосуються їх професійної компетентності. Наприклад, у разі проведення закритого конкурсу конкурсна комісія формується із числа осіб, які мають допуск до державної таємниці (пп. 2 п. 88 Порядку № 246 [53]), але це обумовлено особливостями закритого конкурсу.

Щодо можливості залучення до складу конкурсної комісії будь-якого працівника державного органу слід сказати таке. У положеннях Закону–2015 державні службовці (особи, які займають посади державної служби) розмежовуються з іншими працівниками державних органів, що займають посади, які не належать до державної служби (на них зрештою не поширюється дія Закону–2015), а займають державні політичні посади, посади патронатної служби або належать до працівників, які виконують функції з обслуговування.

Отже, до «працівників» державного органу можна відносити усіх осіб, які перебувають у державно-службових чи трудових відносинах з таким державним органом. Тому, до складу конкурсної комісії можуть залучатись особи, які не є державними службовцями, що є очевидно неприйнятним та не узгоджується з положеннями п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону–2015, згідно з яким управління персоналом державних органів належить до завдань та функцій державної служби [41], а отже потребує усунення, зокрема шляхом заміни в абз. 2 п. 15 Порядку № 246 слів «та інші працівники» на слова «та інші державні службовці».

Відповідно до абз. 3 п. 15 Порядку № 246 у разі неможливості утворення або функціонування конкурсної комісії в державному органі, фактична чисельність якого становить менше 10 осіб, суб'єкт призначення може зарахувати до складу конкурсної комісії працівників іншого державного органу за згодою керівника державної служби такого державного органу [53]. Водночас, Закон–2015 не передбачає можливості залучення до складу конкурсної комісії працівників іншого державного органу, як і взагалі не передбачає ситуації, коли в державному органі неможливо утворити конкурсну комісію або забезпечити її функціонування. Між тим, на практиці такі ситуації можуть виникати, наприклад, у випадку з територіальними органами центральних органів виконавчої влади, структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій, зі статусом юридичної особи тощо. Отже, у цій частині цитоване положення Порядку № 246 усуває важливу прогалину щодо утворення конкурсних комісій. Проте, враховуючи, що питання залучення до складу конкурсної комісії представників громадських об'єднань, залучення до роботи конкурсної комісії інших осіб безпосередньо врегульовано нормами ч. 2, 3 ст. 27 Законом–2015, питання неможливості утворення або функціонування конкурсної комісії в державному органі також має визначатися Законом–2015. Викладений в абз. 3 п. 15 Порядку № 246 варіант утворення конкурсної комісії, у разі неможливості утворення або функціонування в державному органі, було запроваджено лише у 2019 р., раніше у такому

випадку передбачалось утворення конкурсної комісії керівником державної служби державного органу вищого рівня. Цим, на переконання теоретиків і практиків, ускладнювалася процедура проведення конкурсу, оскільки конкурс продився конкурсною комісією, утвореною в іншому державному органі. Перевагою варіанту із включенням до складу конкурсної комісії працівників інших державних органів є його спрощеність, адже конкурсна комісія утворюється та функціонує безпосередньо в державному органі.

Єдиною підставою для застосування абз. 3 п. 15 Порядку № 246 є фактична чисельність органу менше 10 осіб. Вказівка на «фактичну» чисельність означає, що береться до уваги лише кількість реально заміщених посад в державному органі, а не кількість штатних одиниць. При цьому знову ж таки йдеться не про державних службовців державного органу, а про всіх працівників, у тому числі працівників, які здійснюють функції з обслуговування, що може обмежити можливості практичного застосування цієї норми. Чому саме визначено фактичну чисельність менше 10 осіб, враховуючи, що мінімальна кількість членів конкурсної комісії 5 осіб (абз. 1 п. 15 Порядку № 246 [53]), а також чи передбачено можливість залучення до її складу представників громадських об’єднань, невідомо, але це залишається на розсуд суб’єкта призначення або керівника державної служби, які утворюють відповідну конкурсну комісію.

Вимог до працівника іншого державного органу, якого зараховується до складу конкурсної комісії, не передбачено, а єдиною умовою цього є згода керівника державної служби державного органу, в якому працює такий працівник. Не вимагається і згоди самого працівника. Таким чином, з метою врегулювання випадків, коли в державному органі неможливо утворити конкурсну комісію, та з метою усунення виявлених недоліків пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 27 Закону–2015 новим абзацом такого змісту «У разі неможливості утворення або функціонування конкурсної комісії в державному органі, фактична чисельність державних службовців якого становить менше 10 осіб, суб’єкт призначення або керівник державної служби може включити до

складу конкурсної комісії державних службовців іншого державного органу за згодою керівника державної служби такого державного органу».

Відповідно до ч. 2 ст. 27 Закону–2015 [41] та абз. 4 п. 15 Порядку № 246 [53] до складу конкурсної комісії можуть залучатися представники громадських об'єднань, що діють згідно із Законом України «Про громадські об'єднання» [26], відповідно до порядку, затвердженого НАДС, на виконання яких наказом від 12.04.2016 р. № 76 затверджено Порядок обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби [52].

Можливість залучення до складу конкурсних комісій державних органів представників громадських об'єднань зазвичай розглядають крізь призму забезпечення відкритості та прозорості конкурсів на посади державної служби [19, с. 239] та схвально оцінюють у наукових дослідженнях. Так, А.В. Андрєєв зазначає, що участь представників громадянського суспільства у кадровому забезпеченні державної служби України свідчить про розвиток демократичних інститутів у процесі відповідної діяльності та є надзвичайно прогресивним кроком, якого спрямовано на забезпечення ефективності та прозорості добору кадрів для потреб державної служби Української держави [1, с. 49]. Ю.С. Даниленко це пов'язує із забезпеченням незалежності діяльності конкурсної комісії забезпечення конституційного права рівного доступу до державної служби громадян України та проведення оцінювання на засадах прозорості та відкритості [10, с. 98]. Натомість О.А. Губська участь представників громадськості в діяльності відповідних комісій визначає важливим запобіжником, який дозволяє певним чином усунути корупційні прояви під час проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби [9, с. 122]. Варто підтримати й погодитись із висловленими думками, проте, їх реальне втілення вимагає належного забезпечення як процедури залучення представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій, так і їх повноважень, важелів впливу.

У першу чергу слід звернути увагу на те, що представники громадських об’єднань залучаються безпосередньо до складу конкурсною комісії, як її члени, тобто наділяються усіма правами та обов’язками, а також несуть відповідальність. Водночас, ні Законом–2015, ні Порядком № 246 не передбачено будь-яких особливостей для представників громадських об’єднань як членів конкурсних комісій, отже вони мають однаковий правовий статус з іншими членами.

При цьому залучатися до складу конкурсних комісій можуть представники лише тих громадських об’єднань, які діють згідно із Законом України «Про громадські об’єднання» [26]. Це уточнення дозволяє зробити певні висновки: 1) це можуть бути як представники громадських організацій [засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи], так і громадських спілок [засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) – юридичні особи приватного права та фізичні особи]; 2) не можуть бути залучені представники громадських об’єднань, на яких не поширюється дія Закону України «Про громадські об’єднання» (наприклад, політичні партії; релігійні організації, саморегулівних організацій тощо).

Залучення представників громадських об’єднань до складу конкурсних комісій, як і визначення кількості таких представників, є правом суб’єкта призначення або керівника державної служби, які утворюють конкурсну комісію, тобто залишається на їх розсуд. Громадські об’єднання, у свою чергу, позбавлені будь-яких можливостей вплинути на їх позицію щодо залучення представників громадських об’єднань до складу конкурсних комісій. Таким чином, участь представників громадських об’єднань у складі конкурсних комісій для проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «Б» або «В» є необов’язковою, а отже, ймовірно, не частим явищем у практиці проведення конкурсів у державній службі. Із цього приводу С.В. Онищук уточнює, що для об’єктивної роботи конкурсних комісій все ж таки правильніше залучати до їх складу представників громадських організацій згідно з Порядком обрання представників громадських об’єднань до складу

конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби, адже, як свідчить практика, важливою умовою успішної реалізації політики держави є участь структур громадського суспільства в управлінні різними сферами суспільного життя [24, с. 128]. О.А. Губська, у свою чергу, наполягає на обов'язковості входження і до конкурсних комісій представників громадянського суспільства. На її думку, моніторинг процесів у цій сфері суспільних відносин, безпосередня участь громадських активістів, науковців, практикуючих юристів та інших відповідальних осіб значною мірою посилить як довіру до проведення конкурсу, так і дотримання засад законності при його здійсненні [9, с. 123-124]. Але на практиці це не завжди так.

Ще одним недолік, що стосується залучення представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій, вбачаємо в тому, що законодавчо не тільки невизначено їх мінімальну кількість, але й кількісне співвідношення представників громадських об'єднань та працівників державного органу. Справа в тому, що законодавством встановлено мінімальну кількість членів конкурсної комісії (не менше 5), з яких, за загальним правилом, усі є працівниками цього органу. Таким чином, залучення до складу конкурсної комісії, яка складається, наприклад із 7 осіб, одного представника від громадських об'єднань (наприклад, з метою легітимізації проведеного конкурсу), який очевидно не матиме можливості вплинути на результати конкурсу, буде позбавлене будь-якого сенсу. У зв'язку із цим, доводиться констатувати, що відповідно до чинного законодавства залучення до складу конкурсних комісій представників громадських об'єднань не позначається на результатах проведення конкурсу, оскільки громадські об'єднання та їх представники не наділені ефективними важелями впливу на проведення конкурсів та його результати, фактично позбавлені можливостей реагування на порушення процедури проведення конкурсу тощо.

Безрезультатними є спроби інститутів громадянського суспільства в судовому порядку домогтися забезпечення участі в управлінні державними справами, у тому числі в проведенні конкурсів на зайняття посад державної

служби. За висновками Великої Палати Верховного Суду право на звернення до суду з позовом про оскарження індивідуального акта (які приймаються і щодо проведення конкурсів у державній службі, і про їх результати) належить особі, яка є учасником спірних правовідносин або щодо якої цей акт прийнято, або прав, свобод та інтересів якої він безпосередньо стосується (наприклад, постанова від 21.08.2019 р. у справі № 9901/283/19 [28]). Оскільки інститути громадянського суспільства, як правило, не є учасниками правовідносин щодо проведення конкурсів, суди доходять висновків, що права таких інститутів не порушуються, у зв'язку з чим взагалі відмовляють у відкритті провадження за їх позовами або в їхньому задоволенні. Водночас, оскарження громадським об'єднанням, представники якого залучалися до складу конкурсної комісії, конкурсу та його результатів, може доводити порушення їх прав та інтересів, а отже підтверджує наявність права на звернення до суду з позовом. Принаймні, опосередковано на це вказує постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 09.10.2019 р. у справі № 640/22184/18 [33], якою залишено без змін рішення суду першої інстанції про відмову у задоволенні позову громадської організації «Стоп Свавіллю» про визнання протиправними дій Конкурсної комісії ДАБІ України при проведенні конкурсу на зайняття вакантних посад державних службовців та скасування його результатів, зокрема, тому що ця громадська організація не подавала заяву у порядку, визначеному законодавством, на включення її до складу конкурсної комісії, та не набула права бути присутньою під час конкурсу [77, с. 9424-9425].

Обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсної комісії відбувається на конкурсній основі, процедуру проведення якого встановлено Порядком обрання представників громадських об'єднань, затвердженим наказом НАДС від 12.04.2016 р. № 76 [52]. Аналіз положень зазначеного Порядку дозволив встановити, що процедура обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсної комісії складається з таких стадій: 1) підготовка проведення відбору; 2) прийняття та перевірка повноти і відповідності поданих документів; 3) проведення відбору та

оформлення результатів, які складаються з певних процедурних дій. Розглянемо та охарактеризуємо кожну з них.

Стадія підготовки проведення відбору розпочинається із прийняття керівником державної служби рішення щодо залучення і кількості представників громадських об’єднань до складу конкурсної комісії.

Наступною процедурною дією має бути прийняття рішення керівника державної служби про створення комітету з відбору представників громадських об’єднань до складу конкурсної комісії. Зазначений комітет має бути створений не пізніше ніж за 30 календарних днів до проведення відбору. Відповідно до абз. 1 п. 5 зазначеного Порядку цей комітет утворюється у кількості не менше трьох осіб, при цьому не менше однієї третини його складу мають становити представники громадських об’єднань, тобто не менше однієї особи [52]. Які саме громадські об’єднання, яким чином обрані і чому тільки не менш як одна третина (беручи до уваги, що всі рішення комітету приймаються більшістю голосів), не визначається, відсутніми є також і вимоги до таких громадських об’єднань, їх представників, які залучатимуться до комітету. Можливим варіантом усунення зазначеної невизначеності вважаємо залучення громадських рад при державних органах, за аналогією з організаційним комітетом для відбору представника громадських об’єднань до складу Комісії. На практиці зустрічаються приклади створення комітету для одного конкурсу на конкретну посаду (розпорядженням Київського міського голови від 30.06.2016 р. № 629 [65] утворювався комітет для відбору до складу конкурсної комісії для проведення конкурсу на посаду головного архітектора міста Києва), та створення комітету для відбору представників громадських об’єднань для всіх конкурсних комісій (наказ Державної фіскальної служби України від 16.05.2017 р. № 1121-о [64]).

Формою роботи комітету є засідання, а за результатами засідання складається протокол, який підписується усіма присутніми на засіданні членами. Недоліком нормативного забезпечення є відсутність умов повноважності засідань комітету, що є важливим аспектом, з огляду на його

кількісний склад. До позитивних рис варто зарахувати обрання комітетом зі свого складу його голову та секретаря, а також обов'язкову аудіофіксацію його засідань.

Далі, у строк не пізніше ніж за 30 календарних днів до проведення відбору представників громадських об'єднань до складу конкурсної комісії державним органом розміщується оголошення про його проведення на своєму офіційному веб-сайті. З метою привернення більшої уваги громадських об'єднань таке оголошення може додатково поширюватися засобами масової інформації.

В оголошенні зазначаються: дата та місце проведення відбору представників громадських об'єднань; вимоги до громадських об'єднань; вимоги до кандидата від громадських об'єднань; строк подання заяв (не менш як 7 календарних днів та закінчуватися не пізніше як за 10 календарних днів до дня проведення відбору); перелік документів громадського об'єднання, а також документів щодо кандидата, які додаються до заяви; поштова адреса та адреса електронної пошти; прізвище, ім'я, по-батькові, найменування посади, адреса електронної пошти та номер телефону відповідальної особи державного органу. Окремо, слід проаналізувати вимоги, яких встановлено до громадського об'єднання і до кандидатів для включення до складу конкурсної комісії. Так, висувати кандидатів можуть громадські об'єднання, які відповідають таким вимогам: 1) наявність державної реєстрації громадського об'єднання не пізніше ніж за 12 місяців до дня оприлюднення повідомлення про проведення відбору; 2) наявність статусу юридичної особи; 3) провадження статутної діяльності, пов'язаної зі сферою розвитку державної служби, державного управління (у тому числі у сфері, що пов'язана з діяльністю органу) або управління людськими ресурсами, сприяння впровадженню принципів належного врядування за період не менш як 12 місяців до дня подання заяви. До кандидатів встановлено такі вимоги: 1) наявність громадянства України; 2) наявність вищої освіти за освітнім ступенем магістра; 3) наявність загального стажу роботи не менше семи років; 4) наявність досвіду роботи не менше трьох років та/або володіння фаховими знаннями у сфері державної служби,

державного управління або управління людськими ресурсами; 5) володіння державною мовою; 6) здатність представляти інтереси суспільства та забезпечувати політично неупереджену та професійну роботу конкурсної комісії [52].

Аналіз цих вимог наводить на такі міркування. Перше, певні вимоги є об'єктивно підтверджуваними (щодо реєстрації та строку діяльності громадського об'єднання, громадянства, освіти, досвіду роботи кандидата), інші – допускають суб'єктивні оцінки (володіння державною мовою, здатність представляти інтереси суспільства, політичну неупередженість, професійну роботу). Друге, невідомо, яким чином здійснюватиметься перевірка окремих вимог, зокрема тих, що унеможливлюють участь кандидата.

Стадія прийняття та перевірки повноти і відповідності поданих документів розпочинається з подання громадськими об'єднаннями та їх кандидатами документів. Переліки документів розрізняються для громадського об'єднання (заява; копія виписки з ЄДРПОУ; інформація про досвід діяльності, документи та інші матеріали, що це підтверджують) і для кандидата (рішення громадського об'єднання про висування кандидата; заява кандидата про згоду на участь у роботі; копія паспорта; автобіографія; копії документів про освіту; мотиваційний лист кандидата). Оскільки в оголошенні про проведення відбору зазначаються поштова адреса та адреса електронної пошти, на які надсилаються документи, можна зробити висновок, що документи можуть подаватись в один із цих способів, тобто надсилаються поштою, або на електронну пошту.

Наступною процедурною дією є перевірка повноти та відповідності поданих громадськими об'єднаннями документів встановленим вимогам. Таку перевірку проводить комітет не пізніше як за 5 календарних днів до дня проведення відбору, а її результати оформляються протоколом, на підставі якого державний орган на своєму офіційному веб-сайті оприлюднює перелік громадських об'єднань та їх кандидатів, які подали заяви, та перелік тих, що допускаються до участі у відборі.

У разі, якщо за результатами перевірки не відібрано жодного представника громадського об’єднання, може проводитися повторний відбір, тобто процедура відбору може завершитися на цій стадії.

Стадія проведення відбору та оформлення результатів розпочинається із запрошення кандидатів, яких допущено до участі у відборі, на засідання комітету. Перед цим, але не пізніше ніж за 48 годин до початку засідання комітету, громадським об’єднанням та їх кандидатам надсилається запрошення. Рішення щодо відбору представників громадських об’єднань приймається більшістю голосів членів комітету на підставі рейтингового голосування по кожній кандидатурі. Допускається проведення повторного рейтингового голосування, якщо кількість кандидатів є більшою ніж визначив керівник державної служби.

Останньою процедурною дією на цій стадії є оформлення результатів, шляхом складання і підписання протоколу, на підставі якого і готується пропозиція керівникові державної служби щодо включення представника (представників) громадських об’єднань до складу конкурсної комісії. Втім, Закон–2015 та Порядок обрання представників громадських об’єднань не визначає обов’язковість цієї пропозиції для керівника державної служби.

Отже, структура процедури обрання представників складається з таких стадій (процедурних дій): 1) підготовка проведення відбору (прийняття рішення щодо залучення і кількість представників громадських об’єднань до складу конкурсної комісії; створення комітету з відбору представників громадських об’єднань до складу конкурсної комісії; публікація оголошення про проведення відбору); 2) прийняття та перевірка повноти і відповідності поданих документів (подання громадськими об’єднаннями та їх кандидатами документів; перевірка повноти та відповідності поданих громадськими об’єднаннями документів встановленим вимогам; оприлюднення переліку громадських об’єднань та їх кандидатів, які подали заяви, та перелік тих, що допускаються до участі у відборі); 3) проведення відбору та оформлення результатів (запрошення кандидатів на засідання комітету; прийняття рішення щодо відбору;

оформлення результатів і надання пропозицій керівникові державної служби). Таким чином, процедура відбору представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій характеризується значною складністю та наявністю низки прогалин та колізій нормативного забезпечення, що, з одного боку, стримує керівників державної служби залучати представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій, а з іншого, – є бар'єром для громадських об'єднань.

З метою подолання виявлених проблем, колізій чинного законодавства та для удосконалення порядку залучення представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій для проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби, вважаємо за доцільне запропонувати такі кроки: 1) передбачити обов'язкову участь у складі конкурсних комісій державних органів представників громадських об'єднань (наприклад, не менше двох), як повноправних і незалежних членів, із самостійними правами та обов'язками; 2) спростити процедуру залучення представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій, зокрема шляхом перегляду вимог до них; 3) забезпечити обов'язкове оприлюднення інформації про залучення представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій відповідними державними органами на офіційних веб-сайтах, а також через засоби масової інформації – місцевого та всеукраїнського рівня, в залежності від юрисдикції державних органів, в яких проводиться конкурс [77, с. 9426-9431].

До роботи конкурсної комісії також можуть залучатись інші державні службовці, у тому числі з інших державних органів, науковці та експерти у відповідній сфері. Зазначені особи залучаються за рішенням конкурсної комісії для проведення оцінки відповідності професійних компетентностей кандидата встановленим вимогам (ч. 3 ст. 27 Закону–2015). Залучення таких осіб до роботи конкурсної комісії є правом відповідної конкурсної комісії та реалізується шляхом прийняття відповідного рішення (протоколу). Засади участі, призначення та повноваження зазначених осіб вказують, що вони не є

членами конкурсної комісії, а лише залучаються до її роботи з відповідною метою – проведення оцінки відповідності професійних компетентностей кандидата встановленим вимогам. В абз. 1 п. 16 Порядку № 246 уточняються, що ці особи залучаються для проведення оцінки за результатами розв'язання ситуаційних завдань (у разі їх розв'язання) та проведення співбесіди, тобто лише на деяких етапах проведення конкурсу в державній службі [53]. Оцінки, виставлені цими особами, мають рекомендаційний характер, оскільки лише враховуються членами конкурсної комісії під час оцінювання відповідності професійної компетентності кандидатів встановленим вимогам.

Щодо залучення до роботи конкурсної комісії інших осіб, які не є працівниками цього державного органу (державних службовців інших державних органів, науковців, експертів), слід акцентувати увагу на необхідності попереднього отримання їх згоди або згоди їх керівників (за аналогією з включенням державних службовців інших органів до складу конкурсної комісії). Саме тому пропонуємо п. 16 Порядку № 246 доповнити новим абзацом такого змісту: «Державні службовці з інших державних органів залучаються за згодою керівників державної служби таких державних органів, а науковці та експерти у відповідній сфері – за їх згодою».

До того ж чинним законодавством не встановлено кількості (ні мінімальної, ні максимальної) таких осіб, що залучаються до роботи конкурсної комісії, а також будь-яких вимог до них та порядку або критеріїв їх визначення, тобто й у вирішенні цього конкурсна комісія діє на власний розсуд. Проблеми із залученням науковців та експертів пов'язуються із складністю визначення таких осіб, оскільки чинне законодавство достеменно не встановлює, хто є науковцем або експертом. Так, визначення поняття «науковець» в законодавстві є відсутніми, між тим слово «вчений», яке вважається синонімом слова «науковець», згідно з п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [58] означає фізичну особу, яка проводить фундаментальні та (або) прикладні наукові дослідження й отримує наукові та (або) науково-технічні (прикладні) результати. Поняття «експерт» визначається

в залежності від галузі, в якій воно використовується, наприклад, судовий експерт, експерт з питань права та ін. Проте, уточняється, що ці науковці та експерти мають спеціалізуватися «у відповідній сфері». Системний аналіз дозволяє дійти висновку, що такою «відповідною сферою» передусім є сфера діяльності посади державної служби, на яку проводиться конкурс, проте вирішує це конкурсна комісія.

Спеціальні умови встановлені положеннями Порядку № 246 щодо залучення вищевказаних осіб до роботи конкурсної комісії для проведення конкурсу на зайняття посад фахівців з питань реформ категорії «Б» і «В». Так, абз. 4 п. 71 Порядку № 246 передбачено, що до роботи конкурсної комісії обов'язково залучаються один експерт з питань управління персоналом та два експерти у сфері політики відповідного державного органу [53], з аналогічної метою – проведення оцінки відповідності професійної компетентності кандидата встановленим вимогам, які оцінюються за результатами розв'язання ситуаційних завдань та співбесіди. Слід зазначити, що цитоване вище положення ч. 3 ст. 27 Закону–2015 передбачає лише можливість залучення до роботи конкурсної комісії відповідних осіб, що повністю належить і до конкурсних комісій для відбору осіб на зайняття посад фахівців з питань реформ [41]. А отже, встановлення обов'язковості їх залучення до роботи конкурсної комісії для відбору осіб на зайняття посад фахівців з питань реформ суперечить положенням Закону–2015. Уточнено окремі питання залучення зазначених осіб до роботи конкурсної комісії, зокрема щодо їх кількості, спеціалізації та передбачено обмеження, але так само залишається незрозумілим, хто є експертом, яким вимогам має відповідати та якими документами вони можуть підтверджуватися. Встановлено, що конкурсна комісія приймає рішення про залучення лише тих експертів, які затверджені НАДС (експертів з питань управління персоналом) та керівником відповідного державного органу (експертів у сфері політики відповідного державного органу), при цьому як експерт не може бути залучена особа, яка обіймає посаду в державному органі, в якому оголошено конкурс, або на підприємстві, в

установі, організації, що належить до сфери його управління. Цей перелік обмежень вважаємо за доцільне також доповнити державними органами, які підпорядковуються державному органу, в якому оголошено конкурс, що підвищить показник самостійності та неупередженості експерта.

Поряд з «обов'язковістю» залучення експертів до роботи конкурсної комісії п. 71 Порядку № 246 передбачено, що засідання конкурсної комісії проводяться незалежно від участі у них залучених експертів, цей запобіжник спрямовано на недопущення блокування роботи конкурсної комісії та фактично проведення конкурсу з боку таких залучених експертів, між тим вони обов'язково запрошуються не пізніше ніж за 48 годин до початку відповідного засідання [53]. Отже, залучення до роботи конкурсної комісії інших осіб (державних службовців, у тому числі інших державних органів, науковців, експертів) є допустимим з точки зору мети їх залучення та їх повноважень, а в залежності від конкретної посади державної служби, на яку проводиться конкурс, навіть необхідним, оскільки члени конкурсної комісії не завжди можуть самостійно оцінити відповідність професійної компетентності кандидатів.

Окремо слід звернути увагу на те, що членство у конкурсних комісіях, на відміну від членства в Комісії, є неоплачуваною діяльністю, а фактично суміщається з виконанням основних посадових обов'язків, стосується державних службовців та інших працівників державних органів, і є громадською діяльністю, для представників громадських об'єднань, залучених до складу конкурсної комісії.

Встановлено, що конкурсна комісія утворюється у складі голови та членів комісії (абз. 2 п. 13 Порядку № 246). Так, суб'єктом призначення або керівником державної служби при утворенні конкурсної комісії не тільки затверджується її склад, але й визначається голова цієї комісії, усі інші відповідно особи її членами. Крім того, що прерогатива визначення голови конкурсної комісії належить виключно до повноважень суб'єкта призначення або керівника державної служби, законодавством не передбачено і вимог, яким

має відповідати голова конкурсної комісії, тобто головою може бути визначений будь-який член конкурсної комісії, у тому числі представники громадських об'єднань, обрані до складу конкурсної комісії. При цьому слід звернути увагу на те, що встановлені законодавством із питань державної служби статуси осіб, включених до складу конкурсної комісії, зокрема в якості голови і членів комісії, не допускає визначення у складі конкурсної комісії інших статусів. Наприклад, Верховний Суд у постанові від 17.01.2019 р. у справі № 826/14177/17 [31] зробив висновок, що визначення заступника голови конкурсної комісії є порушенням вимог п. 13 Порядку № 246, що з іншими допущенними порушеннями стало підставою визнання протиправним та скасування рішення про переможців конкурсу.

Разом із тим, завдання чи повноваження голови конкурсної комісії чинним законодавством з питань державної служби не тільки не систематизовано, але й не встановлено, до того ж голова конкурсної комісії у положеннях Порядку № 246 майже не згадується, окрім абз. 2 п. 13, абз. 1 п. 71, в контексті визначення персонального складу конкурсної комісії. Аналіз, насамперед, правозастосовної практики свідчить, що голова конкурсної комісії керує на її засіданнях, організовує її роботу, формує порядок денний та пропонує його комісії, підписує протокол засідання конкурсної комісії тощо. Між тим, констатуємо, що владними повноваженнями голова конкурсної комісії не наділяється. Водночас, неврегульованим залишається питання можливості проведення засідання конкурсної комісії за відсутності її голови, але повноважності засідання. На практиці вирішення такої ситуації відбувається, як правило, шляхом обрання членами конкурсної комісії, присутніми на засіданні, члена конкурсної комісії, головуючого на такому засіданні, про що зазначається у відповідному протоколі. На підставі цього відповідний член конкурсної комісії здійснюватиме повноваження голови лише на цьому її засіданні.

Повноваження членів конкурсної комісії є більш упорядкованими. Так, ними приймаються рішення конкурсної комісії, вони особисто оцінюють професійні компетентності кандидатів під час розв'язання ситуаційних завдань,

співбесіди тощо. Відмітити необхідно й можливість призупинення повноважень члена конкурсної комісії у разі подання таким членом письмової заяви про участь у конкурсі на зайняття посади, який проводиться такою конкурсною комісією (п. 15[1] Порядку № 246). Врегулювання цієї ситуації, на жаль лише у 2019 р., за аналогією з призупиненням повноважень членів Комісії відповідно до ч. 7 ст. 14 Закону–2015, заслуговує на позитивну оцінку, адже іноді ці випадки вирішувалися виключно шляхом зміни складу конкурсної комісії, що є нераціональним.

Підставою для призупинення повноважень члена конкурсної комісії є факт участі такого члена у конкурсі, що проводиться цією конкурсною комісією та діє з моменту подання відповідної заяви і до дня оприлюднення результатів конкурсу на офіційному веб-сайті НАДС, про що зазначається у відповідному протоколі. Отже, не вимагається прийняття додаткових рішень або вчинення інших дій щодо призупинення повноважень відповідно члена конкурсною комісією констатується в її протоколі. Можна дійти висновку, що призупинення повноважень і їх відновлення відбуваються автоматично з вчиненням певних дій (подання заяви про участь у конкурсі та оприлюднення результатів конкурсу). Вказівка лише на необхідність подання письмової заяви про участь у конкурсі (нібито без іншої інформації, яка має подаватися для участі у конкурсі) не має тлумачитись як така, що поширюється тільки на державних службовців цього державного органу як членів конкурсної комісії (які для участі у конкурсі подають лише заяву про участь у конкурсі), а на всіх членів конкурсної комісії, незалежно від їх статусу.

Відновлення повноважень такого члена конкурсної комісії відбувається з моменту оприлюднення результатів конкурсу на офіційному веб-сайті НАДС.

Слід також наголосити на поширенні на членів конкурсної комісії вимог Закону України «Про запобігання корупції», зокрема щодо конфлікту інтересів, їх обов’язків запобігати їх виникненню та забезпечувати врегулювання, оскільки державні службовці, яких залучено до складу конкурсної комісії, є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого

самоврядування (пп. «в» п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» [44]), а представники громадських об’єднань прирівнюються до таких осіб (пп. «в» п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції» [44]). У протилежному випадку рішення конкурсної комісії, прийняті в умовах конфлікту інтересів (хоча б у одного її члена), підлягатимуть скасуванню відповідно до абз. 1 ч. 1 ст. 67 зазначеного Закону. Водночас, цікавою є практика визначення наявності конфлікту інтересів членів конкурсної комісії у разі участі у конкурсі державних службовців цього ж державного органу. Так, в оприлюдненій судовій практиці констатується, що лише факт підпорядкування однієї службової особи іншій сам по собі не свідчить про наявність у таких осіб конфлікту інтересів як потенційного, так і реального (постанова Сумського окружного адміністративного суду від 24.11.2017 р. у справі № 818/1318/17 [32]).

У чинній редакції Закону–2015 повноваження конкурсної комісії також не систематизовано. Аналіз положень Закону–2015 [41] та Порядку № 246 [53] дозволяє виокремити такі повноваження конкурсної комісії:

1) проведення конкурсу на зайняття посад категорії «Б» і «В» (абз. 2 ч. 1 ст. 27, абз. 2 п. 13);

2) прийняття рішення про залучення до роботи конкурсної комісії державних службовців, у тому числі з інших державних органів, науковців та експертів у відповідній сфері для оцінки відповідності професійних компетентностей кандидата встановленим вимогам (ч. 3 ст. 27, п. 16);

3) прийняття рішення про перенесення дати проведення конкурсу на зайняття посади категорії «Б» або «В» (абз. 6 п. 17). Аналогічне повноваження має і суб’єкт призначення/керівник державної служби, при цьому невизначено співвідношення в реалізації ними цього повноваження, у зв’язку з чим можуть виникати ускладнення на практиці;

4) прийняття рішення про здійснення відео- або аудіофіксації під час проведення конкурсу на зайняття посад категорії «Б» або «В» (абз. 2 п. 23). Використання у цьому випадку розділового сполучника «або» виглядає

невиправданим, адже складається враження, що допускається здійснення або відеофіксації, або аудіофіксації, хоча очевидно, що відеофіксація має здійснюватися обов'язково з аудіофіксацією. Тому пропонуємо в абз. 2 п. 23 Порядку № 246 слово «або» заміни словами «та/або».

5) прийняття рішення про призначення нової дати та/або часу проведення тестування, у разі коли тестування було перервано або не відбулося з технічних причин (абз. 2 п. 38);

6) прийняття рішення про здійснення розв'язання ситуаційних завдань кандидатами на зайняття посад категорії «Б» (абз. 1 п. 41);

7) прийняття рішення про затвердження ситуаційних завдань для кандидатів на зайняття посад категорії «Б» (п. 43);

8) визначення кількості ситуаційних завдань для кандидатів на зайняття посад категорії «Б» (абз. 5 п. 45);

9) прийняття рішення про можливість використання кандидатами комп'ютерної техніки для розв'язання ситуаційних завдань (абз. 2 п. 45);.

10) відсторонення кандидатів від подальшого проходження конкурсу у разі порушення вимог оформлення розв'язаних ситуаційних завдань (абз. 14 п. 45);

11) визначення результатів розв'язання ситуаційних завдань згідно з установленими вимогами до професійної компетентності кандидата (абз. 16 п. 45);

12) визначення часу проведення співбесіди (абз. 2 п. 50);

13) проведення співбесіди з кандидатами на зайняття посад категорій «Б» і «В» (п. 51);

14) оцінювання професійної компетентності кандидатів на зайняття посад категорії «Б» і «В» за кожною окремою вимогою під час співбесіди (абз. 9 п. 52);

15) визначення кандидатур, які набрали найбільшу загальну кількість балів за результатами складання загального рейтингу кандидатів (не більше п'яти осіб на одну посаду), для вибору суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця конкурсу (абз. 1 ч. 1 ст. 28, п. 57).

Таким чином, підбиваючи підсумок аналізуванню повноважень конкурсної комісії, можна констатувати, що конкурсна комісія наділяється широкими повноваженнями з організації проведення конкурсу, проведення оцінювання кандидатів встановленим вимогам тощо, проте, аналогічно ситуації з Комісією, із прийняттям Закону № 117-IX [35], і конкурсна комісія втратила статус головного суб'єкта, уповноваженого проводити конкурс та визначати його результати.

Конкурсна комісія здійснює свої повноваження на її засіданнях, які проводяться нею як самостійно, так і за участю кандидатів на посади державної служби, інших осіб, залучених до її роботи. Засідання конкурсної комісії є повноважним, якщо на ньому присутні не менше половини її членів (ч. 4 ст. 27 Закону–2015 [41]). У цьому випадку йдеться саме про обов'язкову особисту участь членів конкурсної комісії, оскільки не допускається, приміром, можливість брати участь в засіданнях дистанційно за допомогою технічних засобів, як члени Комісії. Примітно, що первинною редакцією Закону–2015 вимагалася присутність більшої кількості членів, двох третин, зменшення якої стало ще одним послабленням у роботі конкурсної комісії. Відтак необхідною є обов'язкова присутність тільки половини від загальної кількості саме членів конкурсної комісії, особи які залучаються до роботи конкурсної комісії не враховуються. Попри це для позначення необхідної присутності членів конкурсної комісії у положеннях Порядку № 246 [53] вживається й поняття «правоможний» (абз. 1 п. 17) та «кворум» (абз. 5 п. 17), що свідчить про відсутність одноманітного підходу. Слід сказати, що зміст цих понять якщо не є тотожним, то є дуже близьким, і всі вони принагідно можуть вживатися для позначення необхідної кількості членів, які мають бути присутніми на її засіданні, між тим у підзаконному акті, Порядку № 246, використовуватись мають, передусім, положення акта вищої юридичної сили, Закону–2015, у тому числі в частині понятійно-категоріального апарату.

Присутність не менше половини членів конкурсної комісії є загальним показником, який може змінюватися щодо окремих етапів конкурсу, наприклад,

тестування проводиться у присутності не менш як двох членів конкурсної комісії (абз. 2 п. 27 Порядку № 246); розв'язання ситуаційних завдань – у присутності не менше третини членів конкурсної комісії (абз. 2 п. 45 Порядку № 246 [53]).

У наведених випадках допустимість присутності меншої кількості членів вважаємо виправданим, оскільки їх головним завданням є спостереження за дотриманням кандидатами умов проведення відповідного виду оцінювання.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що конкурсні комісії державних органів є і залишаються одним із основних суб'єктів забезпечення організації проведення конкурсу в державній службі.

### 2.4. Адміністратор та служба управління персоналом

Організаційне забезпечення процедури проведення конкурсу, діяльності Комісії та конкурсної комісії, а також здійснення суб'єктом призначення або керівником державної служби своїх повноважень покладається на адміністратора та службу управління персоналом державного органу,

Адміністратор, особа, яка виконуватиме функції адміністратора під час проведення конкурсу, не є членом Комісії або конкурсної комісії, проте визначається обов'язковим учасником процедури проведення конкурсу (п. 18 Порядку № 246) [53]. Хоча положеннями Закону–2015 не передбачено такого учасника процедури проведення конкурсу як адміністратор, його введення підзаконним актом, прийнятим на виконання вимог Закону–2015 (зокрема абз. 1 ч. 1, ч. 3 ст. 22) та з метою деталізації процедури проведення конкурсу, вважаємо допустимим, виходячи, насамперед, з організаційного характеру його діяльності та сприяння у проведенні Комісією або конкурсною комісією конкурсу.

У науковій літературі адміністратора визначають спеціальним суб'єктом [19, с. 241], працівником (спеціального структурного підрозділу НАДС або служби управління персоналом) державного органу, який відповідає за

матеріально-технічне забезпечення проведення оцінювання, зокрема веде протокол засідання конкурсної комісії, оформляє відомості результатів конкурсу [10, с. 94]. У цілому стан дослідження адміністратора, його повноважень під час проведення конкурсу є незадовільним, вивчаються, як правило, окремі повноваження щодо оформлення відомостей про результати конкурсу, оцінювання кандидатів тощо.

Визначення особи, яка виконуватиме функції адміністратора під час проведення конкурсу, відрізняється в залежності від того, хто проводить конкурс – Комісія чи конкурсна комісія. Так, особа, яка виконуватиме функції адміністратора під час проведення конкурсу на зайняття посад категорії «А», визначається головою НАДС за поданням керівника спеціального структурного підрозділу НАДС із числа працівників такого підрозділу, оскільки саме на НАДС покладено здійснення організаційного та матеріально-технічного забезпечення її діяльності (ч. 8 ст. 16 Закону–2015) [41]. Особа, яка виконуватиме функції адміністратора під час проведення конкурсу на зайняття посад категорії «Б» і «В», визначається керівником державної служби органу, в якому проводиться конкурс із числа працівників служби управління персоналом (абз. 2 п. 18 Порядку № 246) [53], що випливає із завдань, покладених на цю службу (ст. 18 Закону–2015) [41].

Отже, якщо конкурс проводиться Комісією, адміністратор визначається головою НАДС, а якщо конкурсною комісією державного органу – керівником державної служби цього державного органу. Неврегульованим вбачається визначення адміністратора під час проведення конкурсу на посади категорії «Б», оголошеного суб’єктом призначення. Вочевидь, ця прогалина є продовженням відсутності єдиного підходу до визначення в законодавстві повноважень суб’єкта призначення та керівника державної служби. Зрозуміло, що конкурс оголошений суб’єктом призначення на посаду категорії «Б», утворення конкурсної комісії для проведення такого конкурсу вимагають й визначення особи, яка виконуватиме функції адміністратора, саме так відбувається на практиці. Наприклад, голова місцевої адміністрації,

оголосивши конкурс на зайняття посади керівника апарату цієї адміністрації, також утворює конкурсну комісію для його проведення та визначає особу, яка виконуватиме функції адміністратора. А тому пропонуємо доповнити п. 18 Порядку № 246 новим абзацом такого змісту «Суб'єкт призначення визначає з числа працівників служби управління персоналом особу, яка виконуватиме функції адміністратора під час проведення конкурсу на зайняття посад категорії «Б», оголошених цим суб'єктом призначення, шляхом видання відповідного наказу (розпорядження)».

Примітно, що є відсутнім уточнення щодо форми (зовнішнього вираження), в якій фіксується визначення головою НАДС, керівником державної служби або суб'єктом призначення особи, яка виконуватиме функції адміністратора. Зі змісту абз. 3 п. 18 та інших положень Порядку № 246 вбачається, що визначення особи, яка виконуватиме функції адміністратора під час проведення конкурсу, відбувається шляхом прийняття відповідного рішення (наказу, розпорядження). А тому, в абз. 1 п. 18 Порядку № 246 після слів «на зайняття посад категорії «А» необхідно поставити кому та доповнити словами «шляхом видання відповідного наказу», а в абз. 2 п. 18 Порядку № 246 після слів «на зайняття посад категорій «Б» і «В» поставити кому та доповнити словами «шляхом видання відповідного наказу (розпорядження)».

У разі, якщо в державному органі неможливо визначити адміністратора з числа працівників служби управління персоналом, функції адміністратора виконує особа з числа інших працівників такого органу, яка визначається керівником державної служби (абз. 4 п. 18 Порядку № 246). Це може пов'язуватися, наприклад, із тим, що посада спеціаліста з питань персоналу є вакантною, а відсутність альтернативи з визначенням адміністратора (окрім працівників служби управління персоналом) фактично заблокує проведення конкурсів в державному органі.

З аналізу положень щодо визначення адміністратора складається враження, що для кожного конкурсу необхідно визначити особу, яка виконуватиме функції адміністратора. Водночас, правозастосовна практика йде

іншим шляхом, особи, які виконуватимуть функції адміністратора під час проведення конкурсів, визначаються головою НАДС, керівником державної служби та суб'єктом призначення на постійній основі, принаймні на тривалий час, для здійснення своїх повноважень в усіх конкурсах. На підтвердження допустимості цього варіанту виступає положення абз. 3 п. 18 Порядку № 246, згідно з яким функції адміністратора можуть виконувати дві особи, що також є позитивним у розрізі встановлення взаємозамінності осіб, які виконують функції адміністратора, та можливості безперебійного проведення конкурсів [53]. Отже, адміністратор визначається обов'язково, як правило, з числа працівників служби управління персоналом, або інших працівників такого органу, що також допускає визначення адміністратором особу, яка не є державним службовцем. Через те, що адміністратор не є членом конкурсної комісії, він володіє власним статусом, який характеризує, насамперед, склад функцій, які ним виконуються під час проведення конкурсу. Одразу варто вказати на недоречність вживання слова «функція» для позначення діяльності здійснюваної адміністратором під час проведення конкурсу. Найчастіше терміном «функція» у науковій літературі позначається назва і/або характеристика напрямів діяльності як узагальнююча категорія сутності задач і цілей діяльності кого-небудь або призначення чого-небудь [5, с. 33], при цьому функції не ототожнюються з повноваженнями або діями відповідного суб'єкта, а тому у п. 18 Порядку № 246 словосполучення «яка виконуватиме функції адміністратора» необхідно замінити на слова «яка виконуватиме повноваження адміністратора».

Примірний перелік повноважень адміністратора наведено в абз. 6 п. 18 Порядку № 246, згідно з яким адміністратор веде протокол засідання Комісії та конкурсної комісії, оформляє відомості про результати конкурсу, роздруковує звіти про результати проходження тестування, перевіряє особу кандидата тощо. Доповнимо цей перелік ще такими повноваженнями, яких передбачено іншими положеннями Порядку № 246, а саме адміністратор: оголошує про здійснення фіксації процедури проведення конкурсу за допомогою технічних засобів

(п. 24); оформляє результати тестування, зокрема підписує звіт за результатами тестування у членів Комісії, конкурсної комісії, фіксує зазначені результати у відомості про результати тестування та заповнює зведену відомість середніх балів (п. 34); забезпечує проведення розв'язання ситуаційних завдань, зокрема оголошує ситуаційне завдання, яке розв'язують кандидати, та надає їх кандидатам, збирає виконані завдання, шифрує їх та передає членам Комісії або конкурсної комісії, за результатами заповнює зведену відомість середніх балів (п. 45, 48); отримує відомості про результати співбесіди та заповнює зведену відомість середніх балів (абз. 1 п. 53); запрошує експертів, залучених до роботи конкурсної комісії, для відбору осіб на зайняття посад фахівців на засідання (п. 71) [53]. До повноважень адміністратора також належить координація роботи членів конкурсної комісії та осіб, залучених до її роботи, зокрема представників структурних підрозділів, інших державних органів, громадських об'єднань. Усі ці повноваження адміністратора об'єднує їх організаційний характер, а також спрямованість на супроводження діяльності конкурсної комісії та забезпечення належного і своєчасного виконання нею своїх повноважень.

Особливу значущість становлять повноваження адміністратора, які виконуються під час розв'язання ситуаційних завдань та їх оцінювання конкурсною комісією, оскільки безпосередньо на нього покладається обов'язок щодо забезпечення анонімності, що передбачає відповідну самостійність адміністратора, унеможливлення втручання у здійснення ним своїх повноважень інших осіб, у тому числі членів конкурсної комісії, інших державних службовців та ін. Але в чинному законодавстві є відсутнім забезпечення самостійності адміністратора як учасника процедури конкурсу, не встановлено, навіть, інструментів обмеження або захисту адміністратора від втручання у здійснення ним своїх повноважень. Враховуючи, що згідно з п. 1 ч. 2 ст. 17 Закону–2015 до повноважень керівника державної служби віднесено забезпечення також об'єктивності конкурсів, логічною була би пропозиція щодо наділення адміністратора правом звертатися до керівника державної

служби у разі допущення випадків втручання у здійснення ним своїх повноважень [41]. Проте, безпосередня участь керівника державної служби у процедурі конкурсу, зокрема визначення результатів конкурсу, а також пряме підпорядкування адміністратора (працівника служби управління персоналом) керівникові державної служби, відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону–2015 свідчитимуть про неефективність цього варіанту. Отже, з метою удосконалення правового статусу адміністратора необхідно забезпечити його самостійність, із запровадженням інструментів реагування на втручання у здійснення ним своїх повноважень.

Особи, які виконують функції адміністратора, визначаються також у Центрі оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби, установи, що належить до сфери управління НАДС (ч. 5 ст. 27 Закону–2015). У цьому Центрі, у випадках, передбачених Порядком № 246, проводиться оцінювання професійних компетентностей кандидатів. У Центрі оцінювання проводиться тестування (на зайняття посад категорії «А», посад категорії «Б» і «В» у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади), перевірка володіння іноземною мовою кандидатів на зайняття посад категорії «А», розв’язання ситуаційних завдань кандидатами на зайняття посад категорії «А», результати яких використовуються Комісією або конкурсною комісією.

Адміністраторами Центру оцінювання є відповідні працівники, тому особливостей їх визначення не передбачено. Адміністратори Центру оцінювання здійснюють аналогічні повноваження як і адміністратори під час проведення конкурсу Комісією або конкурсною комісією, в частині проведення відповідних видів оцінювання. Встановлено додаткові вимоги і щодо кількості адміністраторів Центру оцінювання, які мають бути присутніми під час відповідного виду оцінювання, наприклад, під час перевірки рівня володіння іноземною мовою кандидатів на зайняття посад категорії «А» обов’язковою є присутність не менше двох адміністраторів Центру (абз. 3 п. 2 Порядку № 246), аналогічно та присутність існує і під час проведення тестування (абз. 1 п. 27 Порядку № 246).

Служба управління персоналом, як суб'єкт управління державною службою, згідно з п. 5 ч. 1 ст. 12 Закону–2015, утворюється обов'язково у кожному державному органі або як структурний підрозділ, або як посада спеціаліста з питань персоналу, або відповідні обов'язки може бути покладено на одного з державних службовців у залежності від чисельності персоналу державного органу [41]. Встановлено також, що служба управління персоналом підпорядковується керівникові державної служби, відтак це не завжди буде керівник державного органу, наприклад, у міністерствах служба управління персоналом підпорядковується державному секретареві, в місцевих державних адміністраціях – керівникові апарату.

На службу управління персоналом покладається здійснення низки повноважень щодо організації та проведення конкурсу. Так, відповідно до ч. 2 ст. 18 Закону–2015 служба управління персоналом забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень, відповідає за добір персоналу, документальне оформлення вступу на державну службу, а також виконує інші функції, передбачені законом [41]. Аналіз Порядку № 246 дозволяє визначити такі групи повноважень служби управління персоналом щодо конкурсу:

1) оприлюднення інформації щодо конкурсу: наказ (розпорядження) про оголошення конкурсу та умови його проведення на Єдиному порталі вакансій державної служби (абз. 3 п. 11); виправлення розбіжностей між інформацією, зазначеною в наказі (розпорядженні) про оголошення конкурсу та умови його проведення, та інформацією, розміщеною на Єдиному порталі вакансій (абз. 6 п. 11); інформацію про результати конкурсу, зокрема про переможця (переможців) конкурсу, відсутність переможця конкурсу, відсутність визначених Комісією або конкурсною комісією кандидатур (абз. 5–7 п. $59^1$);

2) повідомлення кандидатів на зайняття посад: про зупинення/відновлення проведення конкурсу (абз. 4 п. $5^1$); про зміну дати проведення конкурсу (абз. 7 п. 17); про результати розгляду інформації, поданої кандидатами для участі у конкурсі (абз. 3 п. $20^1$); про результати розв'язання ситуаційних завдань та

допущення/недопущення до наступного етапу конкурсу (абз. 3 п. 49); про результати проведення співбесіди (абз. 5 п. 53); надає кандидатам витяги із зведеної відомості середніх балів (абз. 2 п. 58); про прийняте суб'єктом призначення або керівником державної служби за результатами співбесіди (абз. 12 п. 59); про допущення/недопущення до розв'язання ситуаційних завдань під час проведення конкурсу на зайняття посад фахівців з питань реформ (абз. 3 п. $76^4$); про допущення/недопущення до визначення рівня володіння іноземною мовою під час проведення конкурсу на зайняття посад фахівців з питань реформ в органах дипломатичної служби (абз. 4 п. $76^5$);

3) участь у проведенні конкурсу: розглядає інформацію подану кандидатами для участі у конкурсі (абз. 1 п. $20^1$). Крім того, уже згадувалося, що представник служби управління персоналом може залучатися до складу конкурсної комісії (абз. 2 п. 15), а особа, яка виконуватиме функції адміністратора, визначається, як правило, з працівників служби управління персоналом (абз. 2 п. 18) [53].

Слід зазначити, що в частині організації та проведення конкурсу аналогічними повноваженнями як і служба управління персоналом наділяється спеціальний структурний підрозділ НАДС, який утворюється для організаційного та матеріально-технічного забезпечення роботи Комісії.

Із викладеного вбачаються такі висновки. Перше, багато з виділених повноважень служби управління персоналом Законом–2015 не встановлюється, приміром, ч. 3 ст. 28 Закону–2015 [41] встановлено обов'язкове оприлюднення на Єдиному порталі вакансій державної служби інформації про результатами конкурсу (про відсутність визначених Комісією або конкурсною комісією кандидатур для розгляду суб'єктом призначення або керівником державної служби, про переможця конкурсу або про відсутність переможця конкурсу) без уточнення суб'єкта, уповноваженого це здійснювати, а положеннями Порядку № 246 таким суб'єктом визначено службу управління персоналом (абз. 5–7 п. $59^1$) [53], а деякі, навпаки, закріплюються за керівником державної служби або суб'єктом призначення, наприклад, згідно з абз. 2 ч. 2 ст. 23 Закону–2015

суб'єкт призначення або керівник державної служби забезпечує оприлюднення та передачу НАДС наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу та його умови, а в положеннях Порядку № 246 це віднесено виключно до повноважень служби управління персоналом, що в цьому випадку може визнаватися прийнятним, адже служба управління персоналом забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень. Друге, повноваження служби управління персоналом брати безпосередню участь у проведенні конкурсу здійснюється всупереч положенням Закону–2015. Так, відповідно до абз. 1 п. $20^1$ Порядку № 246 служба управління персоналом розглядає інформацію, подану кандидатами для участі у конкурсі [53], однак згідно з ч. 1 ст. 25 Закону–2015, п. 19 Порядку № 246 інформація для участі у конкурсі подається Комісії або конкурсній комісії. Третє, без належного врегулювання залишилися повноваження служби управління персоналом щодо підготовки проведення конкурсу в державній службі, які здійснюються заздалегідь прийняттям рішення про оголошення конкурсу. Це, наприклад, забезпечення здійснення керівником державної служби своєчасного оприлюднення та передачі НАДС інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється (п. 3 ч. 2 ст. 17 Закону–2015); підготовка пропозицій щодо оголошення конкурсів у випадках, передбачених абз. 2 ч. 1 ст. 22 Закону–2015; підготовка проектів рішень (наказів, розпоряджень) про оголошення конкурсу та умови його проведення тощо.

Звернення до переліку завдань служби управління персоналом, визначених у Типовому положенні про службу управління персоналом державного органу, затвердженого наказом НАДС від 03.03.2016 р. № 47 [54] (далі – Типове положення), дозволяє виокремити такі додаткові повноваження служби управління персоналом як здійснення аналітично-консультативного забезпечення роботи керівника державної служби з питань управління персоналом (пп. 4 п. 2 р. ІІ); вивчення потреби в персоналі на вакантні посади в державному органі та внесення відповідних пропозицій керівникові державної

служби (пп. 7 п. 2 р. II) [54] тощо. Причому Типовим положенням передбачено й інші повноваження служби управління персоналом (наприклад, прийняття документів від кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби, пп. 8–9 п. 2 р. II; розроблення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» (пп. 10 п. 2 р. II), що суперечать чинній редакції Закону–2015 та Порядку № 246, а отже потребують приведення їх у відповідність, як з актами вищої юридичної сили. Саме тому пропонуємо НАДС якомога скоріше оновити зміст Типового положення. Таким чином, служба управління персоналом є важливим суб'єктом управління державною службою, що здійснює повноваження з підготовки, організації та проведення конкурсу в державній службі, а також забезпечує здійснення повноважень керівника державної служби, суб'єкта призначення та конкурсної комісії державних органів.

## Список використаних джерел до розділу 2

1. Андрєєв А.В. Проблеми правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України: дис. … д-ра юрид. наук. Київ, 2019. 434 с.

2. Бернацька Н.І. Проблеми правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2018. 426 с.

3. Біла-Тіунова Л.Р. Захист права на державну службу. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 18 трав. 2018 р.). Одеса, 2018. Т. 2. С. 9–11.

4. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання: дис. ... д-ра юрид. наук. 2012. 545 с.

5. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 194 с.

6. Васильківська В.В. Правове регулювання статусу державного службовця в Україні. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2018. 248 с.

7. Головачова А.О. Правове регулювання оплати праці державних службовців в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 189 с.

8. Грищук А.Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів: 2018. 232 с.

9. Губська О.А. Проблеми правового регулювання працевлаштування та професійного розвитку державних службовців в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2018. 428 с.

10. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання : дис. … канд. юрид наук. Одеса, 2017. 200 с.

11. Дрозд О.Ю. Правове регулювання проходження державної служби в Україні: проблеми співвідношення норм трудового та адміністративного права: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2017. 438 с.

12. Єфремова О.П. Конкурсний відбір у системі державної служби України (теоретико-прикладний аналіз): автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2015. 24 с.

13. Задоя І.І. Адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 239 с.

14. Зеленський В.М. Прийняття на роботу за конкурсом: дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2016. 194 с.

15. Кобаль М.І. Забезпечення трудових прав державних службовців в умовах євроінтеграції: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 182 с.

16. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. Дата оновлення: 02.04.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17.

17. Мацюк В.Я. Державна служба у системі трудових відносин: теоретико-правові проблеми: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2017. 425 с.

18. Мороз Т.П. Правове регулювання професійної підготовки державних службовців: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 200 с.

19. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук, В.А. Дерець (відп. ред.). Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.

20. Наулік Н., Горзов А. Особливості правового статусу керівника державної служби в місцевій прокуратурі. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. № 1. С. 96–101.

21. Негара Р.В. Деякі питання формування конкурсних комісій для проведення конкурсу у державній службі. *Права людини та публічне врядування*: зб. матеріалів ІІ Всеукр. правничого форуму. м. Чернівці, 15 трав. 2019 р. / уклад. І.В. Ковбас, А.М. Худик, П.І. Крайній. Чернівці: Технодрук, 2019. 216 с. С. 115–118.

22. Негара Р.В. Керівник державної служби й суб’єкт призначення: зміст, правове регулювання та співвідношення. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського.* Серія: «Юридичні науки». 2019. Т. 30 (69). № 4. С. 146–153. DOI: https://doi.org/10.32838/1606-3716/2019.4/24.

23. Олійник І.Л. Компетенція керівників державної служби в державному органі. *Європейські перспективи*. 2012. № 4 (1). С. 79–84.

24. Онищук С.В. Особливості проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби: правові аспекти. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 3. С. 125–132.

25. Павліченко В.М. Проблеми гармонізації національного нормативно-правового забезпечення праці державних службовців до міжнародного законодавства: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2018. 446 с.

26. Панова Н.С. Окремі аспекти правового регулювання державної служби. *Юридичний вісник*. 2016. № 1. С. 31–38.

27. Панова Н.С. Правовий статус комісії з питань вищого корпусу державної служби. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 1. С. 50–54.

28. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 21.08.2019 р. у справі № 9901/283/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/84229880 (дата звернення 29.01.2020).

29. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 17.04.2019 р. у справі № 826/2692/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/81215497 (дата звернення 19.01.2020).

30. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 20.12.2018 р. у справі № 815/4701/16. Єдиний державних реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/78771572 (дата звернення 18.04.2019).

31. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 17.01.2019 р. у справі № 826/14177/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/79266522 (дата звернення 20.04.2020).

32. Постанова Сумського окружного адміністративного суду від 24.11.2017 р. у справі № 818/1318/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/70578887 (дата звернення 25.04.2020).

33. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 09.10.2019 р. у справі № 640/22184/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/84854198 (дата звернення 29.01.2020).

34. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII. Дата оновлення: 11.03.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19.

35. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19.09.2019 р. № 117-IX. Дата оновлення: 01.02.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20.

36. Про громадські об’єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. Дата оновлення: 13.02.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17.

37. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. Дата оновлення: 20.03.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15.

38. Про Державну службу спеціального зв’язку та захисту інформації України: Закон України від 23.02.2006 р. № 3475-IV. Дата оновлення: 20.03.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15.

39. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI. Дата оновлення: 31.12.2015. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17 (втратив чинність).

40. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 01.01.2019. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/ed20190101.

41. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 18.04.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/ed20190101.

42. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Дата оновлення: 01.12.2019. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17.

43. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. Дата оновлення: 07.05.2019. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF.

44. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 19.04.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

45. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 р. № 211. Дата оновлення: 10.04.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF.

46. Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації: постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 р. № 1040. Дата оновлення: 21.12.2019. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-%D0%BF.

47. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України: рішення Вищої ради правосуддя від 17.01.2019 р. № 141/0/15-19. Офіційний сайт Вищої ради правосуддя. URL: http://www.vru.gov.ua/act/17092.

48. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя: рішення Вищої ради правосуддя від 18.05.2017 р. № 1172/0/15-17. Офіційний веб-сайт Вищої ради правосуддя. URL: https://hcj.gov.ua/rubric/komisiya-z-pytan-vyshchogo-korpusu-derzhavnoyi-sluzhby-v-systemi-pravosuddya (дата звернення 31.05.2020).

49. Про затвердження Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах

системи правосуддя: рішення Вищої ради правосуддя від 05.09.2017 р. № 2646/0/15-17. Офіційний веб-сайт Вищої ради правосуддя. URL: https://hcj.gov.ua/doc/doc/916.

50. Про затвердження Порядку відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2019 р. № 906. Дата оновлення: 03.11.2019. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/906-2019-%D0%BF#n11.

51. Про затвердження Порядку делегування окремих повноважень керівника державної служби в центральному органі виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 р. № 1041. Дата оновлення: 11.12.2019. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1041-2019-%D0%BF.

52. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 12.04.2016 р. № 76. Дата оновлення: 12.04.2016. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0786-16.

53. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. Дата оновлення: 16.05.2020. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF.

54. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 47. Дата оновлення: 03.03.2016. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16.

55. Про затвердження Умов оплати праці членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 р. № 1169. Дата оновлення: 24.12.2019. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1169-2019-%D0%BF.

56. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 р. № 1645-III. Дата оновлення: 02.04.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14.

57. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 02.04.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14.

58. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 р. № 848-VIII. Дата оновлення: 20.03.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19.

59. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: 22.04.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19.

60. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 р. № 19-IX. Дата оновлення: 29.08.2019. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-20.

61. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. Дата оновлення: 28.12.2015. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14.

62. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Дата оновлення: 11.03.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19.

63. Про утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її персонального складу: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10.2019 р. № 1006-р. Дата оновлення: 11.03.2020. Офіційний веб-

портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1006-2019-%D1%80/ed20200311.

64. Про утворення Комітету з відбору представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій Державної фіскальної служби України: наказ Державної фіскальної служби України від 16.05.2017 р. №1121-о. URL: http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/robota-z-personalom/konkurs-na-zamischennya/296612.html (дата звернення 29.01.2020).

65. Про утворення Комітету з конкурсного відбору представників громадських об'єднань до складу Конкурсної комісії з проведення конкурсу на заміщення вакантної посади директора Департаменту містобудування та архітектури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) – головного архітектора міста Києва: розпорядження Київського міського голови від 30.06.2016 р. № 629. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/MG16065?an=1 (дата звернення 29.01.2020).

66. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 13.02.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17.

67. Проект Закону про державну службу від 30.03.2015 р. № 2490. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/ webproc4_1?pf3511=54571 (дата звернення 30.05.2019).

68. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 09.07.1998 р. № 12-рп/98. Дата оновлення: 09.07.1998. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98.

69. Рябченко О.П. Проблемні питання правового регулювання статусу керівника державної служби в державному органі. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2018. № 3. С. 90–96.

70. Сімонова І.П. Адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2017. 207 с.

71. Соколова О. А. Особливості оплати праці державних службовців у сучасних умовах: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 221 с.

72. Сурай І. Г. Між політикою та державною службою (державний секретар міністерства в Україні). *Публічне урядування*. 2017. № 1. С. 178–185.

73. Терницький С.М. Правове регулювання конкурсного заміщення посад державних службовців: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Луганськ, 2010. 22 с.

74. Фаєр Ю.Г. Припинення державної служби як інститут адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 20 с.

75. Халіняк М., Гнидюк Н. Керівник державної служби: правовий статус і повноваження. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 2. С. 191–203.

76. Чухлебов І.О. Правове регулювання інформаційного забезпечення кадрової політики органу публічної адміністрації в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 283 с.

77. Mahnovskyi I., Stets O., Nehara R. Participation of Civil Society Institutions in Civil Service Competitions. *International Journal of Psychosocial Rehabilitation*. Volume 24. Issue 8. P. 9423–9431. DOI: 10.37200/IJPR/V24I8/PR280933.

# РОЗДІЛ 3
# ПРОЦЕДУРНІ ЗАСАДИ КОНКУРСУ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

## 3.1. Процедура проведення конкурсу: поняття, завдання та принципи

Аналіз наукових досліджень конкурсу в державній службі свідчить про майже одностайне його визнання процедурою, з тими чи іншими особливостями. Виявлена тенденція спостерігається у дослідженнях, здійснених за час чинності Закону–1993 [59], це, наприклад, роботи Ю.П. Битяка (2005) [3] (хоча і з певними застереженнями щодо співвідношення процедури і процесу), Л.В. Романюк (2006) [85], В.П. Тимощука та А.М. Школика (2007) [83], О.С. Продаєвича (2008) [80], У.І. Ляхович (2008) [25], Г.В. Фоміч (2010) [92], Л.Р. Білої-Тіунової (2012) [2], І.І. Задої (2013) [16], О.П. Єфремової (2015) [14] та ін. Як «особлива/спеціальна процедура добору кадрів» конкурс визначено в роботах С.М. Терницького (2010) [88], В.М. Зеленського (2016) [17]. Не зазнав змін, а лише отримав додаткове підсилення законодавчими приписами цей підхід і після набрання чинності Законом–2015. Визначення конкурсу процедурою (конкурсної процедури, процедури конкурсу тощо) також зустрічається в доробках В.В Ладиченко (2016) [24], Ю.С. Даниленко (2017) [10], В.Я. Мацюк (2017) [26] (оперує поняттям «процедури вступу на державну службу»), А.Б. Грищук (2018) [7], О.А. Губської (2018) [8], А.В. Андрєєва (2019) [1] та ін.

Водночас, у положеннях Закону–2015 безпосередньо не зазначається про конкурс як процедуру, і взагалі термін «процедура» не вживається, є норми, які опосередковано підтверджують правильність зазначеного вище підходу. Так, наприклад, відповідно до абз. 1 ч. 1 ст. 22 Закону–2015 «… проводиться конкурс на зайняття посади державної служби відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби …» [59], а враховуючи, що процедурою визначається не що інше як встановлений нормами права порядок діяльності відповідних органів [20, с. 19], нескладно

дійти висновку, що порядок діяльності державних органів з проведення конкурсу врегульовано нормами адміністративного права, а отже є адміністративною процедурою. Здається так, що навіть ті науковці, які прямо не визначають конкурс адміністративною процедурою, не схильні заперечувати це. Безпосередньо про процедуру проведення конкурсу зазначається в Порядку № 246, зокрема п. 1 – «… Порядок визначає процедуру проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби…», «конкурс … проводиться за загальною процедурою…»; абз. 1 п. 23, абз. 1 п. 72 – «...відеофіксація процедури проведення конкурсу...»; п. 24 – «… фіксації процедури проведення конкурсу…»; п. 65 – «Повторний конкурс проводиться ... та за процедурою, визначеною цим Порядком»; абз. 1 п. 88 – «Закритий конкурс проводиться відповідно до процедури …» [68].

У той же час, як і раніше в чинному законодавстві з питань державної служби, є відсутнім визначення поняття «процедура проведення конкурсу» або «конкурсна процедура», наряду із цим зустрічаються терміни «конкурсний відбір» (п. 4 ч. 2 ст. 17 Закону–2015, абз. 3 п. 53 Порядку № 246), «відбір/добір» (ч. 2 ст. 18, абз. 1 ч. 1 ст. 22 Закону–2015, абз. 4, 6 п. 71 Порядку № 246), подекуди в контексті конкурсу зустрічається термін «процес» (пп. 10 п. 3 Порядку № 246) тощо, обумовлюють актуальність дослідження використовуваної в чинному законодавстві термінології.

Звертаючись до вже опублікованих праць, відмітимо такі погляди на конкурсну процедуру. Так, на думку О.С. Продаєвича, конкурсна процедура, як вид службової процедури, це сукупність послідовно здійснюваних державними органами (посадовими особами) дій щодо визначення відповідності особи встановленим кваліфікаційним вимогам [79, с. 12]. За авторським визначенням О.П. Єфремової, «конкурс (конкурсний відбір)» є особливою внурішньоорганізаційною, формалізованою процедурою відбору єдиного кандидата на вакантну посаду в системі державної служби [14, с. 14]. Заслуговує на увагу й визначення «конкурсної процедури», запропоноване Г.В. Фоміч, незважаючи на його дослідження в межах публічної служби, на її

думку, це сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій щодо оцінки професійних, ділових та особистих якостей претендента на посаду публічного службовця, результатом яких є вирішення питання щодо виникнення чи не виникнення державно-службових відносин [92, с. 67].

Актуалізуючи зазначені визначення до чинного законодавства з питань державної служби, можна зазначити, що процедура проведення конкурсу – це сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій (об'єднаних в етапи та стадії), спрямованих на визначення громадян України, здатних професійно виконувати посадові обов'язки шляхом оцінки їх відповідності встановленим вимогам до професійної компетентності.

Відповідно до положень чинного законодавства з питань державної служби перед конкурсом, конкурсною процедурою ставляться, передусім, два завдання: перше – забезпечити практичну реалізацію права рівного доступу до державної служби; друге – визначити осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки. Охарактеризуємо їх почергово.

Забезпечення практичної реалізації права рівного доступу до державної служби як завдання конкурсу безпосередньо пов'язується, насамперед, з визначенням конкурсу основним способом заміщення посад державної служби та реальною здатністю фактично лише шляхом проведення конкурсу забезпечити задекларовану «рівність доступу», встановленням однакових вимог до кандидатів на зайняття відповідної посади, об'єктивної оцінки їх особистих та професійних якостей тощо.

Визначення осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки як завдання конкурсу в державній службі, відображає прагнення не просто обрати якусь особу на відповідну посаду державної служби за результатами такого конкурсу, а, по-перше, визначити особу, яка буде здатною виконувати посадові обов'язки, та, по-друге, обрати особу, яка краще за всіх інших кандидатів буде виконувати зазначені посадові обов'язки. Отже, проведення конкурсу, з одного боку, передбачає визначення відповідності кандидатів мінімальним вимогам на зайняття відповідної посади державної служби, що підтверджується,

наприклад, встановленням мінімальної кількості правильних відповідей для проходження тестування (п. 36 Порядку № 246); мінімальної кількості балів за оцінювання вимог під час розв'язання ситуаційних завдань (абз. 1 п. 49 Порядку № 246) [68], а також можливістю проведення конкурсу, з одним кандидатом (раніше передбачалося ч. 4 ст. 26 Закону–2015 [59], якої було виключено Законом № 117-IX). З іншого ж боку, відбувається оцінювання кандидатів у їх порівнянні між собою, для визначення найкращого з них, тобто зрештою обрання особи, здатної найкраще за інших (йдеться про кандидатів у конкретному конкурсі) виконувати посадові обов'язки за певною посадою державної служби.

Конкурс також пов'язується зі збереженням вакантних посад державної служби, що можна визначити одним із завдань. Підставою цих тез є положення ч. 1 ст. 24 Закону–2015, згідно з яким вакантні посади державної служби, на які протягом одного року не оголошено конкурс, підлягають скороченню [59]. У науковій літературі зазначається, що метою цієї статті, яка пов'язана з принципом ефективності, є запровадження інституту скорочення вакантних посад, як механізму оптимізації чисельності корпусу державних службовців в Україні [28, с. 205], а також запобігання збільшенню фонду заробітної плати, а отже і фонду преміювання, та їх невиправданого використання. Це також запобігає штучному встановленню, приміром, виплат за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою[5] (ч. 4 ст. 52 Закону–2015).

Перше, на що слід звернути увагу, це порядок та умови застосування положень аналізованої статті. Використання формулювання «підлягають скороченню» свідчить про обов'язковість установлених в ній приписів. Так, для застосування положень цієї статті необхідною є сукупність таких фактів:

[5] Хоча рішення про тимчасовий розподіл обов'язків за іншими вакантними посадами державної служби між державними службовцями (що і є підставою для встановлення виплати за додаткове навантаження) може прийматись виключно одночасно з прийняттям рішення про оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби та не може перевищувати трьох місяців (ч. 7-8 ст. 31 Закону-2015), на практиці це обмеження дотримується не завжди.

1) наявність вакантної посади державної служби (тобто визначеної структурою і штатним розписом первинної структурної одиниці державного органу, на яку не призначено державного службовця), незалежно від причин та підстав, які до цього призвели. При цьому не всі фактично не заміщені посади є вакантними, оскільки можуть зберігатися за певною особою, яка, наприклад, перебуває на військовій службі, у відпустці по догляду за дитиною тощо. На ці випадки, дія ст. 24 Закону–2015 не поширюються;

2) не оголошення конкурсу на таку вакантну посаду протягом одного року. Це підтверджується формальною відсутністю рішення (наказу, розпорядження) керівника державної служби або суб'єкта призначення про оголошення конкурсу протягом одного року. Єдине питання, яке при цьому постає, пов'язано з моментом, з якого слід обчислювати встановлений строк. Тут можливим є декілька варіантів, для кожного з яких цей момент відрізнятиметься, зокрема: а) якщо посада стала вакантною, наприклад, в результаті звільнення державного службовця, однорічний строк має обчислюватися з наступного дня після такого звільнення; б) якщо на посаду вже оголошувався конкурс, який не призвів до заміщення вакантної посади або за результатами якого призначення на посаду не відбулося – з дня оголошення такого конкурсу. Обґрунтовуємо це тим, що за змістом ст. 24 Закону–2015 проведення конкурсу та його результати не мають значення, як і будь-які інші причини не заміщення вакантної посади. Не випадково вживають спроби удосконалити цю норму, зберігаючи загальну спрямованість її дії. Так, в законопроекті від 26.06.2020 р. № 3748 [81] пропонується уточнити, що йдеться про посади, на які протягом одного року не здійснено призначення, а їх скорочення здійснюється саме шляхом зменшення граничної чисельності державних службовців на відповідну кількість таких посад.

У контексті порядку та умов скорочення вакантних посад необхідно зазначити про поширення їх дії на всі категорії та підкатегорії посад державної служби, без будь-яких виключень та особливостей. Водночас, зрозуміло, що в зоні ризику знаходяться насамперед посади категорії «Б» та «В».

Друге – це забезпечення практичної реалізації скорочення вакантних посад. Ні в Законі–2015, ні в інших актах не встановлено механізм реалізації скорочення вакантних посад. Іноді зазначається, що скорочення вакантних посад державної служби здійснюється шляхом внесення змін до штатного розпису державного органу на підставі наказу керівника державної служби відповідного державного органу [28, с. 206]. Втім, у цьому випадку слід враховувати, що повноваження щодо затвердження структури державного органу належить керівникові державного органу, який не завжди є керівником державної служби у цьому державному органі (приміром, голова місцевої державної адміністрації – керівник державного органу, а керівником державної служби є керівник апарату). У зазначеному вище проекті закону № 3748 [81] встановлюється, що скорочення граничної чисельності працівників органів виконавчої влади відбуватиметься за рішенням КМ України за поданням НАДС. Слід погодитися з необхідністю удосконалення практичної реалізації цього припису Закону–2015, проте уповноваження на це КМ України є явним перебільшенням і суперечить іншим актам щодо затвердження штатних розписів державних органів. Крім того, слід враховувати, що штатні розписи, як і фонд заробітної плати, затверджується, як правило, на один рік, на початку року, а отже внесення до них змін протягом року не дозволить досягти запобігання невиправданого використання бюджетних коштів. І головне, скорочення вакантних посад не означає, а відповідно й не вимагає скорочення загальної кількості посад в державному органі. Інакше кажучи, скоротивши вакантну посаду (на яку протягом одного року не оголошувався конкурс), можна ввести нову, наприклад, в іншому підрозділі цього органу. Підтвердженням цього є передбачена Законом–2015 можливість скорочення посади державної служби без скорочення чисельності або штату державних службовців (п. 1 ч. 1 ст. 87 Закону–2015) [59]. Не виключаємо також можливості уникнення від виконання вимог ст. 24 Закону–2015 шляхом перейменування посад або зміни посадових обов’язків, внаслідок чого фактично утворюється нова посада, що обнуляє однорічний строк, який почне

обчислюватися заново. Фахівці наголошують, що скорочення вакантних посад буде ефективним за умови забезпечення контролю за його дієвістю та налагодженням моніторингу відповідних посад як на рівні кожного державного органу, так і на рівні НАДС у цілому [28, с. 207]. Зрозуміло, що такий моніторинг в державному органі здійснюється службою управління персоналу, яка забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень. Разом із тим, вищезазначені недоліки та можливості уникнення від виконання вимог ст. 24 Закону–2015 зводять до нуля практичну реалізацію цих положень. Отже, слід констатувати, що досліджена стаття є одночасно прикладом норм, які за своїм призначенням є потрібними в сучасних умовах розвитку державної служби та норм, які позбавлені практичного застосування, існуючими лише на папері.

Таким чином, скорочення вакантних посад доцільно розглядати лише як додатковий механізм оптимізації корпусу державних службовців, призначення якого полягає в реагуванні на очевидні неактуальні посади державної служби, навіть, з урахуванням запропонованих законодавчих змін.

Необхідність всебічного дослідження конкурсної процедури вимагає дослідження принципів, на основі та з дотриманням яких ця процедура здійснюється. Принципи права розуміють як відправні ідеї, основні засади, що визначають зміст і спрямованість правового регулювання [15, с. 66]. Завдяки збалансованому в них поєднанню суб'єктивного та об'єктивного, принципи підлягають застосуванню у вирішенні конкретних практичних питань і в регулюванні правовідносин. Досліджуючи принципи державної служби, С.В. Ківалов зазначає, що принципи – це основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенцій, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців [21, с. 7]. Принципи проведення конкурсу в державній службі як наступна сходинка у диференціації принципів державної служби, базуючись на них, спрямовані враховувати специфічні характеристики конкурсу в державній службі, його завдання, мету, процедуру, а також сприяти

покращанню практики застосування норм, присвячених конкурсу в державній службі. Нормативне закріплення принципів проведення конкурсу в державній службі у п. 3 Порядку № 246 є підтвердженням зазначених вище тез і свідчить про прагнення законодавця втілити їх у практику здійснення державної служби.

Попередні Закон–1993 [60], Закон–2011 [61], як і Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затверджений постановою КМ України від 15.02.2002 р. № 169 [69], принципів проведення конкурсу не передбачали. Не отримали принципи проведення конкурсу в державній службі належної уваги і в наукових дослідженнях. Під час дослідження принципів проведення конкурсу увага науковців зосереджувалася на принципах державної служби [13, 17] та на аналізові їх змісту на предмет їх застосування під час проведення конкурсу, що, на нашу думку, не могло забезпечити належне їх розуміння і висвітлення, хоча поступово такий стан змінюється. Так, досліджуючи конкурсний відбір, О.С. Продаєвич указує на такі його принципи: рівність учасників конкурсу, колегіальність, гласність та його повне фіксування технічними засобами, змагальність, законність, безпосередність [80, с. 159]. Г.В. Фоміч виокремлює такі принципи: рівноправність, відповідність здібностей та професійного рівня, гласність, колегіальність, змагальність, законність [92, с. 67-68]. До системи принципів оцінювання (видається, у тому числі під час проведення конкурсу) Ю.С. Даниленко відносить: верховенство права; законність; ефективність; політичну неупередженість; доброчесність; рівність; презумпцію відповідності; безсторонність; безпосередність; правову визначеність; відкритість, прозорість та гласність; визначеність вимог; диференціацію критеріїв; дієвість оцінювання [10, с. 37], проте, без уточнення принципів, на основі яких здійснюється оцінювання під час конкурсу.

На думку О.П. Єфремової, до принципів організації процедури конкурсу належать: прозорість і відкритість, рівноправність, рівний доступ до державної служби та рівні умови її проходження, об’єктивність і неупередженість, змагальність, підконтрольність, ефективність або неформальність,

оперативність [14, с. 15]. Як обов'язкові принципи конкурсу (конкурсного відбору) М.І. Іншин зазначає принципи об'єктивності, гласності та змагальності [19, с. 264]. С.М. Терницький виокремлює систему принципів конкурсного відбору з урахуванням його призначення, матеріального й процесуального складників. На думку автора, конкурс як спосіб заміщення вакантних посад ґрунтується на загальних принципах державної служби, а конкурсу як спеціальній процедурі є властивими такі основні принципи, як рівність, відкритість, змагальність, об'єктивність і неупередженість конкурсної комісії [88, с. 9-10]. В.М. Зеленський наводить принципи, за допомогою та з дотриманням яких здійснюється конкурсний відбір, поділивши їх на дві групи: матеріальні (законність, гласність, професіоналізм, компетентність) та процесуальні (рівність, об'єктивність, змагальність, неупередженість) [18, с. 37].

Так, відповідно до п. 3 Порядку № 246 конкурс проводиться з дотриманням таких принципів: 1) забезпечення рівного доступу; 2) політичної неупередженості; 3) законності; 4) довіри суспільства; 5) недискримінації; 6) прозорості; 7) доброчесності; 8) надійності та відповідності методів тестування; 9) узгодженості застосування методів тестування; 10) ефективного і справедливого процесу відбору [68]. Закріпивши цей перелік, нормотворець, на жаль, далі не пішов, тлумачення їх змісту не наводиться (на відміну від Закону–2015).

Порівняльний аналіз принципів проведення конкурсу та принципів державної служби вказує на те, що деякі з них повністю збігаються, зокрема такі принципи: 1) забезпечення рівного доступу (принцип забезпечення рівного доступу (п.п. 1 п. 3 Порядку № 246) та принцип забезпечення рівного доступу до державної служби (п. 7 ч. 1 ст. 4 Закону–2015) вважаємо тотожними, незважаючи на незначну відмінність формулювання); 2) політичної неупередженості; 3) законності; 6) прозорості; 7) доброчесності. П'ять із десяти принципів проведення конкурсу дублюються з принципами державної служби, тобто не є спеціально орієнтованими на проведення конкурсу. Причиною

дублювання деяких із цих принципів, на нашу думку, є недосконаліть юридичної техніки. Хоча негативних наслідків і не настає, але це ускладнює розуміння і застосування на практиці [31, с. 127-128]. Зіставлення системи нормативно закріплених принципів конкурсу із доробками науковців з цієї проблеми свідчить про їх врахування. Формальні розбіжності встановлено щодо принципів змагальності, колегіальності, ефективності, неформальності та оперативності.

З огляду на це вважаємо, що слід зупинитися на розгляді принципів проведення конкурсу.

Принцип забезпечення рівного доступу. Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 4 Закону–2015 він розуміється як заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження [59]. Конкурсу стосується дія цього принципу під час вступу на державну службу, підґрунтям якого є положення ч. 2 ст. 38 Конституції України [22]. Рівність доступу забезпечується встановленням єдиних для всіх громадян України умов реалізації права на державну службу, вимог до осіб, які претендують на вступ на державну службу (ст. 19–20 Закону–2015) та забороною всіх форм та проявів дискримінації при реалізації цього права, що до того ж дублюється в ч. 4 ст. 19 Закону–2015, згідно з якою під час реалізації громадянами права на державну службу не допускаються будь-які форми дискримінації, визначені законодавством [59].

Дискримінація, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» – це ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх певними ознаками зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами у будь-якій формі [66]. Однак відповідно до п. 4 Порядку № 246 [68] заборона дискримінації під час проведення конкурсу не містить обов’язку застосування у ході його проведення розумного пристосування для особи з інвалідністю, яка виявила бажання взяти участь у конкурсі, а також можливості застосування позитивних дій. Такі дії

мають на меті вирівнювання можливостей для осіб та груп осіб користуватися правами і свободами, чого вони внаслідок своїх певних ознак позбавлені [33, с. 53]. Варто відмітити покращання законодавчого регулювання застосування розумного пристосування, проте деякі питання все ще залишаються відкритими. Встановлено, що з метою повідомлення про потребу розумного пристосування особа, яка бажає взяти участь у конкурсі, подає відповідну заяву.

У той же час, оскільки Методика забезпечення осіб з інвалідністю, які бажають взяти участь у конкурсі на зайняття посад державної служби, розумним пристосуванням (яка містить види розумного пристосування та способи їх застосування) на теперішній час не затверджена НАДС, можливі ускладнення з визначенням та застосуванням конкретних видів розумного пристосування. Попри це, деякі з них прямо передбачені положеннями Порядку № 246, наприклад, використання додаткових електронних приладів під час проведення тестування та розв'язання ситуаційних завдань (абз. 2 п. 31); надання перерви при розв'язанні ситуаційних завдань, яка не враховується до визначеного часу (абз. 9 п. 45, абз. 8 п. 77); надання перерви при проходженні співбесіди, яка не враховується до визначеного часу її проведення (абз. 2 п.п. 50, 83) [68].

Відсутність вимоги щодо застосування універсального дизайну, вважаємо, обґрунтована тим, що забезпечення безперешкодного доступу осіб з інвалідністю, зокрема, до будівель державних органів гарантовано Законом України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» [76].

Принцип політичної неупередженості. Згідно з п. 8 ч. 1 ст. 4 Закону – 2015 він розуміється як недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків [59]. Під час проведення конкурсу дія цього принципу стосується діяльності державних службовців, залучених до

організації проведення конкурсу, які зобов'язані не допускати впливу політичних поглядів під час прийняття рішень, оцінювання кандидатів тощо.

Принцип законності. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону–2015 принцип законності означає обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [59]. Зміст цього принципу уособлює загальнозаборонний тип правового регулювання, який полягає в тому, що заборонено все, крім того, що прямо дозволено нормами права, встановлений у ч. 1 ст. 19 Конституції України [23].

Одним із проявів цього принципу є прийняття Присяги державного службовця, в якій він присягає «<…> дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя <…>» [21, с. 9] (абз. 2 ч. 1 ст. 36 Закону–2015).

Принцип довіри суспільства. Цей принцип є новим у законодавстві про державну службу. Довіра – це ставлення до кого-небудь, що виникає на основі віри в чиюсь правоту, чесність, щирість тощо [86]. Довіра є категорію соціології, адже розкриває стан і рівень взаємовідносин між людьми, а також категорією психології, оскільки вказує на ставлення людини до кого-, чого-небудь. Довіра суспільства до конкурсів є важливою як з погляду легітимності їх проведення та визначених результатів, особливо щодо вищого корпусу (категорії «А»), так і безпосередньої участі громадян у таких конкурсах. Практичний аспект реалізації довіри суспільства до конкурсу в державній службі полягає також в активності представників громадських об'єднань щодо їх залучення до складу Комісії (п. 6 ч. 2 ст. 14) та до складу конкурсних комісій (ч. 2 ст. 27 Закону–2015) [59].

Принцип недискримінації. Цей принцип може означати лише заборону дискримінації під час проведення конкурсу. З огляду на те, що Законом–2015 цей принцип включається до принципу забезпечення рівного доступу до державної служби (п. 7 ч. 1 ст. 4) [59], зміст якого досліджено вище, виокремлення принципу недискримінації є фактично наслідком дроблення

інших принципів за їх складниками, а отже, є помилковим з погляду практичного застосування.

Принцип прозорості. Прозорість згідно з п. 9 ч. 1 ст. 4 Закону–2015 – це відкритість інформації про діяльність державного службовця, окрім випадків, визначених Конституцією та законами України [59]. Визначення прозорості через відкритість з огляду на усталене співвідношення є помилковим.

Принцип прозорості полягає в установленні органами умов, що забезпечують залучення громадян до прийняття рішень через створення і гарантування високого рівня їх обізнаності щодо їх діяльності. А принцип відкритості є обов'язком із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами [9], тобто прозорість є ознакою зрозумілості, переконливості дій органів та належної обізнаності громадян зі змістом цієї діяльності, а відкритість означає готовність і вміння поділитися своєю владою через залучення громадськості до процесу прийняття рішень [89, с. 128-129].

У конкурсі прозорість виявляється в оприлюдненні інформації про вакантні посади та оголошенні про проведення конкурсу (ст. 23 Закону–2015), в оголошенні результатів конкурсу (ч. 3 ст. 28 Закону–2015) [59], у відеофіксації з одночасною трансляцією в режимові реального часу конкурсу на посади категорії «А» та опублікування відеозаписів (п. 23 Порядку № 246) [68] тощо. А відкритість виявляється в залученні представників громадських об'єднань до складу Комісії та можливості залучення до складу конкурсних комісій державних органів (ч. 1 ст. 27 Закону–2015, абз. 4 п. 5 Порядку № 246) тощо.

Принцип доброчесності. Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону–2015 цей принцип означає спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмову державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [59]. Буквальне значення поняття «доброчесність» – моральна якість і чеснота. Однак його змістовне навантаження є суттєво ширшим, в узагальненому вигляді – це патріотизм, шанобливість, сумлінність, працьовитість, дисциплінованість,

гідність, вдячність, милосердя, щирість, відповідальність [21, с. 11]. Цей принцип тісно пов'язаний із законодавством про запобігання і протидію корупції. Він є одним з головних факторів запобігання конфлікту інтересів та забезпечує унеможливлення проявів корупції на державній службі [28, с. 61-62]. Під час проведення конкурсу цей принцип поширюється на державних службовців, залучених до організації проведення конкурсу, та полягає у недопущенні ними проявів корупції, зокрема конфлікту інтересів.

Принцип надійності та відповідності методів тестування. Цей принцип також є новим у законодавстві про державну службу. Тестування є одним з етапів, які становлять конкурс (пп. 5 п. 6 Порядку № 246), а тому цілком можливо стверджувати, що цей принцип стосується лише цього етапу. Словосполучення «методи тестування», використане у назві принципу у множині, вказує на наявність принаймні декількох таких методів, які, на жаль, не називаються у Порядку № 246. Водночас тестування є одним із методів оцінювання знань, вмінь, навичок та якостей кандидата на державну службу.

Поняття «надійність» тлумачиться як абстрактний іменник від слова «надійний», який означає такий, що відповідає своєму призначенню, забезпечує досягнення мети, перевірений [86]. Надійність методу, як видається, полягає в незалежності отриманих від його застосування результатів, отриманні об'єктивних даних, що не піддавалися впливові і захищені від спотворення. Поняття «відповідність» означає узгодженість між чим-небудь [86]. Відповідність виявляє певний зв'язок методів, залежність між ними відповідно до мети їх застосування. Вбачається, що відповідність методів – це відбір лише тих методів, які дозволяють максимально ефективно оцінити вимоги до кандидатів.

Принцип узгодженості застосування методів тестування. Цей принцип також є новим. Формулювання назви цього принципу, як і попереднього, з одного боку, свідчить про його виключне орієнтування на етап тестування, а з іншого, – вказує на необхідність повсюдного застосування. Аргументом щодо останнього твердження є вимога щодо узгодженості методів як між собою, так і

з іншими принципами і вимогами проведення конкурсу. Така узгодженість вбачається із п. 50 Порядку № 246 [68], згідно з яким співбесіда проводиться для оцінки лише тих вимог, які не були оціненими на попередніх етапах конкурсу.

Поняття «узгодженість» («узгоджений») – такий, якому надано відповідність до чого-небудь, єдність із чим-небудь [86]. Отже, частина попереднього принципу щодо відповідності методів збігається із цим принципом, оскільки слова «узгодженість» і «відповідність» є синонімами і за змістом збігаються. Врегулювання цього має важливе значення для забезпечення практичної реалізації цих принципів. Отже, для досягнення єдності системи принципів проведення конкурсу, вважаємо, слід виключити слово «відповідності» з принципу надійності та відповідності методів тестування.

Узагальнений висновок щодо останніх двох принципів зводиться до такого. Тестування – це самостійний метод оцінювання, який застосовується на окремому однойменному етапові, проте існують й інші методи, наприклад, розв'язання ситуаційних завдань, співбесіда. Так, словосполучення «методи тестування» не може стосуватися лише тестування. Саме тому необхідність вірного тлумачення цих принципів наштовхує на необхідність заміни в цих принципах слова «тестування» на слово «оцінювання», яке здійснюється й на інших етапах, зокрема розв'язання ситуаційних завдань, проведення співбесіди. Крім того, Закон–2015 оперує поняттям «методи оцінювання» (п. 6 ч. 3 ст. 22), трапляється це поняття і в Порядку № 246 (абз. 2 п. 69). До того ж потреба у надійності та відповідності, узгодженості їх застосування є нагальною.

Принцип ефективного і справедливого процесу відбору. Цей принцип також є новим. Співвідношення понять «відбір» та «конкурс» єдиного бачення ні в чинному законодавстві[6], ні науковій літературі[7] не набуло. Уникаючи

[6] Поняття «конкурсний відбір» трапляється в п. 4 ч. 2 ст. 17 Закону-2015, абз. 3 п. 53, п. 71, абз. 1 п. 72 Порядку № 246, а поняття «відбір» та «конкурс» у такому контексті: «з метою добору осіб... проводиться конкурс...» (ч. 1 ст. 22 Закону-2015); «до роботи конкурсної комісії для відбору…» (абз. 4 п. 71 Порядку № 246).

[7] В науковій літературі ці поняття співвідносять і як синоніми, і як ціле (відбір) і як частку (конкурс).

дискусії щодо цього питання, вважаємо, що поняття «відбір» є ширшим поняттям, яке охоплює і конкурс, і інші способи заміщення посади. Слід також зазначити, що використання поняття «процес» не є доцільним, оскільки, як уже зазначалось, усталеним в теорії та чинному законодавстві з питань державної служби, зокрема щодо проведення конкурсу, є використання поняття «процедура». Незважаючи на це, головний зміст цього принципу зосереджується у словах «ефективний» і «справедливий». Принцип ефективності відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 4 Закону–2015 – це раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики [59]. Під час проведення конкурсу ефективність полягає в раціональному і результативному використанні ресурсів для досягнення мети проведення, якою є добір осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки. Справедливість – це правильне, об'єктивне, неупереджене ставлення до кого-або чого-небудь [86]. Справедливість так чи інакше має втілюватися в усіх принципах конкурсу (зокрема, забезпечення рівного доступу, політичної неупередженості, законності, прозорості, доброчесності тощо). Так, наприклад, незалучення Комісією представника державного органу та експертів у сфері захисту конкуренції для проведення оцінки відповідності окремим вимогам Верховний Суд визнав порушенням цього принципу (постанова від 17.04.2019 р. у справі № 826/2692/17 [38]).

У практиці Верховного Суду зустрічається ще один принцип проведення конкурсу – принцип анонімності (постанова від 21.11.2019 р. у справі № 804/6325/17 [39]). Застосування цього принципу зводиться лише до розв'язання ситуаційних завдань, при оцінюванні їх результатів вимагається дотримання (абз.абз. 10–14 п. 45 Порядку № 246), на всіх же інших етапах оцінювання вимога щодо анонімності відсутня. Зміст принципу анонімності (від слова «анонімний» – невідомо ким написаний, не підписаний [86]) полягає у забезпеченні неможливості ідентифікації осіб, що розв'язували ситуаційні завдання членами Комісії або конкурсної комісії, які проводять їх оцінювання [31, с. 128-130].

Враховуючи виокремлення в науковій літературі й інших принципів проведення конкурсу, вважаємо за доцільне розкрити і їхній зміст та визначити необхідність офіційного закріплення у чинному законодавстві.

Принцип змагальності. О.П. Єфремова зазначає, що цей принцип є найважливішим у процесуальному аспекті. Змагання становлять основу конкурсного способу заміщення. На це вказує те, що конкурс проводиться тільки за наявності принаймні двох кандидатів [13]. Погоджуючись із такою позицією, В.М. Зеленський пропонує закріпити положення щодо того, що конкурс має проводитися лише за наявності не менше двох кандидатів, а в іншому разі слід повторно оголошувати про проведення конкурсу [18, с. 46]. О.С. Продаєвич зазначає, що принцип змагальності відтворюється в конкурсі у правах кожного з претендентів на рівних початкових позиціях у межах права конкурувати між собою заздалегідь встановленими критеріями [80, с. 159]. На підтримку цієї тези слід додати, що змагальність під час проведення конкурсу має усічений характер, оскільки забезпечується не так безпосереднє змагання кандидатів між собою, як окреме оцінювання кожного із них з визначенням кращого за рейтингом. Фактично в конкурсі закладено дві взаємопов’язані складові. Перша полягає у визначенні відповідності кандидатів мінімальним вимогам (йдеться про отримання мінімально можливих оцінок під час проведення різних етапів оцінювання), відповідність яким є достатньою для професійного виконання посадових обов’язків, друга, уже в порівнянні показників кандидатів, з метою обрання найкращого з них. Втішає те, що саме такий підхід було обрано законодавцем у Законі–2015, згідно з ч. 4 ст. 26 якого у разі подання заяви про участь у конкурсі лише однією особою конкурс проводиться в установленому цим Законом порядку, за результатами якого приймається рішення про призначення особи на посаду державної служби або про відмову в такому призначенні. Крім того, враховуючи, що конкурс проводиться поетапно, відповідно до чого кандидат допускається до кожного наступного етапу, за умови успішного проходження попереднього, навіть за умови проведення конкурсу лише за наявності мінімум двох кандидатів з

об’єктивних причин на якомусь з етапів може залишитися лише однин, наприклад, однин з кандидатів не пройшов тестування і до наступних етапів його не буде допущено, що підтверджує правильність обраного підходу.

Водночас, змінами, внесеними Законом № 117-IX [56], ст. 26 Закону–2015 було виключено без будь-якого альтернативного врегулювання, внаслідок чого виникла прогалина. Ймовірно, що причиною виключення цієї норми було не стільки прагнення виключити саме її, скільки інші положення ст. 26, у зв’язку зі зміною процедури проведення конкурсу. Саме тому пропонуємо повернути до Закону–2015 норму щодо можливості проведення конкурсу у разі подання заяви про участь у конкурсі лише однією особою. Для цього вважаємо за необхідне доповнити ст. 25 Закону–2015 новою частиною такого змісту: «У разі подання заяви про участь у конкурсі лише однією особою конкурс проводиться в загальному порядку, визначеному для проведення конкурсу».

Принцип колегіальності. Цей принцип означає, що рішення конкурсної комісії щодо кожного учасника конкурсу приймається колегіально, тобто усіма членами конкурсної комісії. Це створює умови для повної, всебічної й об’єктивної оцінки всіх якостей претендентів, врахування думки кожного із членів конкурсної комісії та винесення справедливого рішення [80, с. 159-160]. Вважаємо, що виокремлення цього принципу не є доречним, оскільки під час прийняття рішень Комісії або конкурсної комісії поєднуються і колегіальність (рішення приймаються більшістю), і індивідуальність (особисте оцінювання кандидатів).

Виокремлення і нормативне закріплення принципів ефективності, неформальності та оперативності як самостійних видається дискусійним. Принцип ефективності відобразився у принципові ефективного і справедливого процесу (процедури) відбору та водночас є принципом державної служби. Принцип неформальності полягає у тому, що державний орган повинен діяти своєчасно та не формалізувати процедуру конкурсу [13]. Зміст цього принципу полягає в обмеженні вільного розсуду державного органу під час проведення конкурсу встановленням жорстких умов проведення конкурсу, переліку етапів,

вимог до кандидатів тощо. Принцип оперативності полягає у тому, що всі строки, які застосовуються у конкурсній процедурі, не мають затягуватися [13]. Недоцільність нормативного закріплення цього принципу обґрунтовується встановленням як граничних строків проведення конкурсу – 45 календарних днів з дня оприлюднення інформації про проведення конкурсу (ч. 5 ст. 23 Закону–2015), так і строків конкретних етапів, наприклад, рішення про оголошення оприлюднюється не пізніше наступного робочого дня (абз. 2 ч. 2 ст. 23 Закону–2015) [58]. Крім того, допустимий рівень розсуду державного органу щодо строків проведення конкурсу не має суттєвого впливу на його проведення і результати.

Підводячи підсумок, слід зазначити, що нормативне закріплення принципів проведення конкурсу є позитивним кроком, спрямованим на удосконалення процедури його проведення, особливо у випадках вирішення колізій та подолання прогалин чинного законодавства з питань державної служби.

### 3.2. Вимоги до кандидатів на зайняття посад державної служби

Реалізація конституційного права на рівний доступ до державної служби (ч. 2 ст. 38 Конституції України [22]) здійснюється з урахуванням конкретних вимог, встановлених законодавством з питань державної служби. Слід погодитися з позицією, що визначення й закріплення на законодавчому рівні вичерпного переліку умов реалізації права на доступ до державної служби є необхідним для виключення суб'єктивізму або будь-яких інших обмежень під час реалізації такого права [16, с. 71]. Не викликає сумнівів, що саме під час вступу на державну службу ці вимоги набувають особливої значущості, адже розкриваються їх зміст та характеристики стосовно конкретної посади державної служби.

В теорії пропонується чимало різних підходів до класифікації вимог реалізації права на державну службу. Л.Р. Біла-Тіунова виокремлює: 1) вимоги,

яким має відповідати особа, що претендує на посаду державного службовця (громадянство України; відповідна освіта і професійна підготовка; проходження встановленої процедури вступу на державну службу); 2) особистісні характеристики, які не мають братися до уваги при прийнятті особи на державну службу (походження; соціальний і майновий стан; расова і національна приналежність; стать; політичні погляди; релігійні переконання; місце проживання); 3) обмеження, які не дозволяють особі реалізувати право на державну службу [2, с. 231]. Іншими авторами виокремлюються загальні (пов'язані передусім із правовим статусом осіб, тобто сукупністю прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень та відповідальності, яких встановлено законодавством щодо вступу на державну службу працівників органів державної влади) та спеціальні (висуваються до особи кандидата на посаду залежно від сфери державної служби та конкретного виду посади, на яку особа претендує) [11, с. 38] вимоги. В.В. Васильківська пропонує декілька підходів до класифікації вимог: 1) за колом державних службовців: а) загальні (громадянство України, володіння українською мовою, досягнення вісімнадцятирічного віку); б) спеціальні (політична неупередженість/безпартійність/політична нейтральність; загальний стаж роботи; досвід роботи на посадах/у сфері; вільне володіння іноземною мовою; повна загальна середня освіта; ступінь вищої освіти; рівень фізичної підготовки; особисті якості; стан здоров'я; відсутність обставин, що можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків тощо); 2) змістом: а) кількісні (2 роки стажу роботи, досягнення вісімнадцятирічного віку); б) якісні (стан здоров'я, особисті якості, вільне володіння іноземною мовою тощо) [6, с. 15]. Однак, з точки зору предмета цього дослідження невиправдним є одночасне поєднання вимог, які висуваються при прийнятті на державну службу та її проходженні.

Відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону–2015 право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче магістра – для посад категорії «А» і

«Б» та бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В» [59]. Отже, передбачено такі вимоги як досягнення повноліття, наявність громадянства України, вільне володіння державною мовою, наявність відповідного ступеня вищої освіти. Відповідність цим вимогам є обов'язковою для реалізації права на державну службу, а тому є сенс їх охарактеризувати щодо участі у конкурсі.

Досягнення повноліття є вимогою мінімального віку вступу на державну службу. Законом–2015 термін «повноліття» не визначається, проте ч. 1 ст. 34 ЦК України [94] цей термін пов'язується з досягненням 18 років. Отже, лише після досягнення 18-річного віку (повноліття) може бути реалізовано право на державну службу. Іноді в літературі реалізація права на державну службу пов'язується з набуттям громадянами повної дієздатності [28, с. 171] (мабуть тому, що за загальним правилом вона настає з 18 років), але це не зовсім коректно, зважаючи на існування низки випадків набуття повної дієздатності до досягнення 18-річного віку. Саме тому варто розрізняти досягнення повноліття (18 років) та набуття повної дієздатності, тому що громадянин, який має повну дієздатність, але не досяг повноліття, не може реалізувати право на державну службу, тоді як громадянин, який досяг повноліття, може реалізувати право на державну службу, але за умови наявності у нього повної дієздатності. Належне застосування цієї вимоги під час участі у конкурсі вимагає визначення моменту в часі, в який відбуватиметься фіксація досягнення повноліття, зокрема в момент подачі інформації для участі у конкурсі або в день проведення конкурсу (дати, зазначеної в оголошенні конкурсу). Вирішення цього суто практичного питання в конкретному випадку може мати вирішальне значення для реалізації права на державну службу. Виходячи з того, що днем проведення конкурсу є дата, зазначена в оголошенні про його проведення, цілком логічно, що станом на цей день має встановлюватися досягнення повноліття такою особою.

Наявність громадянства України, насамперед, є конституційною вимогою реалізації права на доступ до державної служби. Громадянином України є особа, яка набула громадянство України у порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України (ст. 1 Закону України «Про

громадянство України» [58]), що підтверджується певними документами (ст. 5 Закону України «Про громадянство України», п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [62]). На увагу заслуговує відсутність вимог щодо часу перебування в громадянстві України для виникнення права на державну службу.

Вільне володіння державною мовою. Державною мовою, відповідно до ч. 1 ст. 10 Конституції України [23], п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону–2015 є українська мова, мова офіційного спілкування посадових осіб державних органів під час виконання посадових обов'язків, а також мови діловодства і документації цих органів та посадових осіб [59].

У зв'язку із цим відповідність цій вимозі висувається до осіб, які претендують на вступ на державну службу. Окрім того, конкурс проводиться державною мовою (абз. 6 п. 2 Порядку № 246 [68]). Із підтвердженням «вільного» володіння державною мовою на теперішній час спостерігаються певні складнощі. Так, п. 5 ч. 1 ст. 25 Закону–2015 передбачено, що для участі у конкурсі обов'язково подається підтвердження рівня вільного володіння державною мовою, при цьому копії документів переможця конкурсу, що підтверджують, у тому числі рівень вільного володіння державною мовою, додаються до особової справи державного службовця (абз. 1 ч. 5 ст. 25 Закону–2015) [59]. Оскільки Законом–2015 перелік таких документів не наводиться[8], закономірно постає запитання, які документи можуть підтвердити рівень вільного володіння державною мовою? У роз'ясненнях від 11.10.2019 р. № 79-р/з [95] та від 17.01.2020 р. № 83-р/з [97] НАДС висловлює думку щодо того, що такими документами можуть бути, зокрема або документ державного зразка про середню/вищу освіту, в якому зазначено про вивчення предмета/дисципліни, що підтверджують знання української мови, або

[8] До змін, внесених Законом № 117-IX, згідно з п. 5 ч. 1 ст. 25 Закону-2015, вільне володіння державною мовою підтверджувалося посвідченням атестації щодо вільного володіння державною мовою, що здійснювалось відповідно до Порядку атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою, затвердженого постановою КМ України від 26.04.2017 № 301 [75].

посвідчення щодо вільного володіння державною мовою, отримані до 25.10.2019 р., проте зазначений перелік документів не є вичерпним.

Разом із тим, очевидно, що вивчення предмета/дисципліни, не завжди може бути підтвердженням «вільного» оволодіння ним. Видається, що такий стан є тимчасовим, належне врегулювання питання підтвердження вільного володіння державною мовою здійснюватиметься відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [63], згідно з абз. 1 ч. 3 ст. 11 якого вільне «володіння державною мовою» відповідає рівню С та підтверджуватиметься державними сертифікатами вільного володіння першого ступеня (С1) та другого ступеня (С2).

Наявність відповідного ступеня вищої освіти. Вища освіта, як сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у закладі вищої освіти (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти (п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про вищу освіту» [54]) є обов'язковою вимогою реалізації права на державну службу. Ступені вищої освіти, визначені у ч. 2 ст. 5 зазначеного Закону (молодший бакалавр; бакалавр; магістр) диференціюються в залежності від категорій посад державної служби.

Вимоги, яких не має бути для реалізації права на державну службу, встановлено ч. 2 ст. 19 Закону–2015, згідно з якими на державну службу не може вступити особа, яка: 1) досягла шістдесятип'ятирічного віку; 2) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 3) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; 5) піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, - протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 6) має громадянство іншої держави; 7) не пройшла спеціальну

перевірку або не надала згоду на її проведення; 8) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади» [59]. Викладені обмеження вступу на державну службу, у межах предмета цього дослідження викликають інтерес, передусім, у розрізі положень п. 7 Порядку № 246, згідно з якими особи, які відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону–2015 не можуть вступити на державну службу, не допускаються до участі у конкурсі. Отже, для участі у конкурсі обов'язковою є відсутність зазначених обмежень. У той же час, зіставлення встановлених обмежень права на державну службу з переліком інформації, яка подається для участі у конкурсі (ч. 1 ст. 25 Закону–2015 [59], п. 19 Порядку № 246 [68]), свідчить про неможливість достеменного визначення їх наявності чи відсутності під час подання та розгляду інформації для участі у конкурсі. Отже, є потреба зупинитися на аналізові цих обмежень.

Досягнення 65-річного віку, максимально можливого віку перебування на державній службі, здавалося б є зрозумілим обмеженням, утім його практичне застосування щодо участі у конкурсі супроводжується складнощами. Знову ж таки йдеться про невизначеність моменту в часі, в який має відбуватись фіксація досягнення особою 65-річного віку, яка бажає взяти участь у конкурсі. Невірне визначення цього моменту може призвести до протиправного не допуску до участі у конкурсі, а отже обмеження права на державну службу. На нашу думку, і в цьому випадку таким моментом має бути саме день проведення конкурсу (дату зазначено в оголошенні про проведення конкурсу).

Визнання особи недієздатною та обмеження її дієздатності відбуваються з моменту набрання законної сили рішенням суду про це (ч. 1 ст. 40, ч. 4 ст. 36 ЦК України [94]). Це, у свою чергу, унеможливлює самостійну реалізацію такими особами своїх прав, у тому числі права на державну службу. Виявлення випадків визнання особи недієздатною чи обмежено дієздатною, за загальним правилом, здійснюється під час спеціальної перевірки, отже під час подання та розгляду інформації для участі у конкурсі з'ясувати це у державного органу можливості немає.

Наявність судимості за вчинення умисного злочину, якої не погашено або не знято в установленому законом порядку, позбавлення права займатись діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади та накладання адміністративного стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією (протягом трьох років), також перешкоджають вступу на державну службу, а отже і участі в конкурсі. Втім, перелік інформації, яка подається для участі у конкурсі (ч. 1 ст. 25 Закону–2015 [59], п. 19 Порядку № 246 [68]), не передбачає підтвердження їх відсутності, а встановлюється під час спеціальної перевірки (п. 1, 2 ч. 3 ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції» [65]).

Наявність громадянства іншої держави за загальним правилом є підставою для припинення державної служби (п. 2 ч. 1 ст. 84 Закону–2015), утім застосування цього обмеження під час вступу на державну службу, зокрема участі у конкурсі, видається неможливим, у зв'язку з тим, що проведення перевірки наявності в особи поряд з громадянством України громадянства іншої держави під час прийняття та розгляду інформації для участі у конкурсі не передбачено. Цей факт не є об'єктом і спеціальної перевірки згідно з ч. 3 ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції» [65].

Особа, яка не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення. Про «не проходження» спеціальної перевірки може свідчити встановлення за результатами спеціальної перевірки відомостей про претендента на посаду, які не відповідають встановленим законодавством вимогам для зайняття посади, факту подання ним підроблених документів або неправдивих відомостей (абз. 3, 4 ч. 2 ст. 58 Закону України «Про запобігання корупції» [65]). Але, оскільки наслідком цього є відмова у призначенні (обранні) на цю посаду, до не допуску участі у конкурсі, це не може призвести (ймовірно, лише у разі повідомлення особою про це), адже спеціальна перевірка проводиться після визначення результатів конкурсу. Не надання згоди на проведення спеціальної перевірки також не може стати підставою для не допуску до участі у конкурсі. Справа в тому, що в переліку інформації, яка

подається для участі у конкурсі, надання такої згоди не передбачено, а згідно з абз. 2 п. 6 Порядку проведення спеціальної перевірки, затвердженого постановою КМ України від 25.03.2015 р. № 171 [70], у разі конкурсного добору згода (на проведення спеціальної перевірки) подається протягом 3 днів з дати одержання кандидатом повідомлення про результати конкурсу. Поширення на особу заборон, встановлених Законом України «Про очищення влади» [77], унеможливлює її прийняття на державну службу, проте це також може бути підставою для не допуску до участі у конкурсі лише у разі повідомлення особою про застосування до неї таких заборон, в іншому випадку проведення перевірки здійснюватиметься після конкурсу.

Таким чином, фактично підставою для не допуску участі у конкурсі може бути лише досягнення 65-річного віку (станом на дату проведення конкурсу), перевірка наявності/відсутності всіх інших обмежень здійснюється, зазвичай, після проведення конкурсу, що допускає участь у конкурсі й осіб, які не можуть вступити на державну службу. Такі особи можуть бути визначеними переможцями, проте, зрештою, все одно не будуть призначені на відповідні посади, адже наявність цих обмежень буде виявлена під час проведення спеціальної перевірки, що призводить до не досягнення мети проведення конкурсу та порушення принципу ефективності процесу (процедури) проведення конкурсу. З метою удосконалення практичного застосування передбачених обмежень права на державну службу щодо участі у конкурсі, з одного боку, та не ускладнення визначеного переліку інформації, яка подається для участі у конкурсі (наприклад, інформацією/документами, що підтверджують відсутність судимості, накладання адміністративних стягнень чи притягнення до кримінальної відповідальності), пропонуємо встановити обов’язковість особистого підтвердження особи, яка бажає взяти участь у конкурсі, про відсутність у неї обмежень, передбачених ч. 2 ст. 19 Закону–2015 [59]. Для цього необхідно доповнити ч. 1 ст. 25 новим пунктом такого змісту: «9) підтвердження відсутності обмежень, передбачених частиною другою статті 19 цього Закону».

У вигляді обмеження стосовно конкурсу викладено положення ч. 2 ст. 40 Закону–2015, відповідно до якого просування державного службовця по службі не здійснюється протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення [58]. Враховуючи, що «просуванням по службі», згідно з ч. 1 цієї статті, є зайняття вищої посади за результатами конкурсу, видається, що протягом строку застосування дисциплінарного стягнення державний службовець не може зайняти вищу посаду за результатами конкурсу.

У будь-якому разі, положення ч. 2 ст. 40 Закону–2015 не може бути підставою для не допуску державних службовців, до яких застосовано дисциплінарні стягнення, до участі у конкурсі на зайняття посад державної служби, у тому числі вищої посади ніж вони займають.

Поряд із цим, вимогами до осіб, які претендують на вступ на державну службу, згідно з ч. 1 ст. 20 Закону–2015 [59] є вимоги до їхньої професійної компетентності, які складаються із загальних та спеціальних вимог. Відповідно до абз. 2 п. 2 Порядку № 246 вимоги до професійної компетентності кандидата також містить кваліфікаційні вимоги, вимоги до компетентності та вимоги до професійних знань [68]. Отже, «вимоги до професійної компетентності» поділяються на дві групи, без уточнення критерію поділу та співвідношення між собою.

Професійною компетентністю є здатність особи в межах, визначених за посадою повноважень, застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов’язків, навчання, професійного та особистісного розвитку (п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону–2015). Отже, презюмується наявність в особи спеціальних знань, умінь, навичок, моральних та ділових якостей, а професійною компетентністю є саме здатність їх застосовувати та виявляти досягнення відповідних цілей (належного виконання встановлених завдань і обов’язків, навчання, професійного та особистісного розвитку). У зв’язку із цим не випадково в преамбулі Закону–2015 наголошується, що реалізація громадянами України права рівного доступу до державної служби базується на

їхніх особистих якостях та досягненнях. Дещо помилковими, виходячи із цього, видаються положення абз. 2 ч. 2 ст. 22 Закону–2015, згідно з якими проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійних компетентностей, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття посади, на відміну від абз. 1 п. 2 Порядку № 246, відповідно до якого проведення конкурсу здійснюється відповідно до визначених в установленому законом порядку вимог до професійної компетентності кандидата на зайняття посади за результатами оцінювання його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей для належного виконання посадових обов'язків. Таким чином доходимо висновку, що під час проведення конкурсу беруться до уваги такі характеристики кандидата, як: професійна компетентність; особистісні досягнення, знання, уміння і навички; моральні і ділові якості. При цьому вбачається, що встановлення відповідності кандидата визначеним вимогам до професійної компетентності здійснюється за результатами оцінювання особистих досягнень, знань, умінь, навичок, моральних та ділових якостей кандидата. В законодавстві зустрічаються норми, які передбачають оцінювання не «вимог професійної компетентності», а «професійних компетентностей», приміром, у ч. 3, 5 ст. 27 Закону–2015 йдеться про оцінювання професійних компетентностей кандидатів.

Загальні вимоги складаються з вимог до загального стажу роботи; досвіду роботи на посадах/у сфері; вільного володіння державною мовою; володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи; ступеня вищої освіти та диференціюються в залежності від категорій посад (по висхідній від найменшого до найбільшого: «В» - «Б» - «А», адже і категорій посад визначено, зокрема залежно від необхідного рівня професійних компетентностей) і юрисдикції державних органів (щодо посад категорії «Б»).

Загальними вимогами, яким має відповідати особа, яка претендує на зайняття посади державної служби, є: 1) для посад категорії «А» (загальний стаж роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» або «Б» або на посадах не нижче керівників структурних

підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; вільне володіння державною мовою; володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи); 2) для посад категорії «Б»: у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя та їх апараті (досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» або «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років; вільне володіння державною мовою); в іншому державному органі (досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» або «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року; вільне володіння державною мовою); 3) для посад категорії «В» (наявність вищої освіти ступеня не нижче молодшого бакалавра або бакалавра за рішенням суб'єкта призначення; вільне володіння державною мовою).

З аналізу наведеного можна підсумувати, що загальні вимоги є статичними та універсальними, встановлені законом та поширюються на всі посади державної служби відповідної категорії і можуть уточнюватися. Не відповідає цій тезі визначення за рішенням суб'єкта призначення ступеня вищої освіти для посад категорії «В», що також не узгоджується з п. 2 ч. 1 ст. 19 Закону–2015.

Спеціальні вимоги висуваються щодо конкретної посади державної служби. Зважаючи на це, законодавством встановлюються порядок та умови визначення спеціальних вимог щодо конкретної посади державної служби. Так, спеціальні вимоги для посад категорії «А» включаються до Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», затверджених постановою КМ України від 22.07.2016 р. № 448 [72] (ч. 4 ст. 20 Закону–2015).

Типові вимоги складаються із:

1) загальних (кваліфікаційних) вимог, які співпадають з умовами реалізації права на державну службу, встановлених ч. 1 ст. 19 Закону–2015 та загальними вимогами для посад категорії «А», встановленими у п. 1 ч. 2 ст. 20 Закону–2015. Використання для позначення цих вимог на рівні з поняттям «загальні» поняття «кваліфікаційні» не відповідає положенням ч. 1, 2 ст. 20 Закону–2015 та окрім того вносить плутанину, адже надалі серед спеціальних вимог виокремлюються кваліфікаційні вимоги, уже з іншим змістовним навантаженням;

2) спеціальних вимог, які містять:

а) кваліфікаційні вимоги (освіта, досвід роботи) – зазначаються лише у разі, якщо їх передбачено спеціальним законом, відмінні від тих, що зазначені у Законі–2015, а також у разі необхідності уточнення галузей знань та/або спеціальностей, за якими здобуто вищу освіту, досвіду роботи у конкретній сфері. У цілому ж слід констатувати, що стосовно посад категорії «А» спеціальним законодавством, як правило, не встановлюються додаткові кваліфікаційні вимоги щодо освіти (за певними спеціальностями) чи досвіду роботи (у відповідній сфері). Водночас, правозастосовна практика вказує на уточнення сфер досвіду роботи, наприклад, в умовах проведення конкурсу на зайняття посади голови Національної служби здоров'я, затвердженого розпорядженням КМ України від 11.12.2019 р. № 1239-р [75], бажаними сферами є сфера державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення або реформування чи управління змінами у великих організаціях;

б) вимоги щодо компетентності: лідерство; компетенція та взаємодія; розуміння сфери державної політики; стратегічне бачення; управління змінами та інновації; доброчесність та дотримання правил етичної поведінки; абстрактне мислення з відповідними компонентами, які обираються залежно від посади;

в) професійні знання (знання законодавства) – Конституції України; Закону–2015; Закону України «Про запобігання корупції» та іншими актами законодавства.

Спеціальні вимоги до посад категорії «А» також визначено положеннями Порядку № 246, зокрема передбачено обов'язкове оцінювання вимоги «Доброчесність та дотримання правил етичної поведінки» під час співбесіди з кандидатами на зайняття посади категорії «А» (абз. 1 п. 50 Порядку № 246), хоча цю вимогу не передбачено ні Законом–2015, ні Типовими вимогами.

Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «Б» і «В», визначаються суб'єктом призначення (також керівником державної служби) з урахуванням рекомендацій, затверджених НАДС (ч. 3 ст. 20 Закону–2015 [59]). Варто зазначити, що попередньою редакцією цих положень Закону–2015 передбачалася можливість визначення спеціальних вимог виключно з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, внаслідок чого практичне використання ресурсу спеціальних вимог зменшувався, адже доволі рідко щодо конкретних посад такі вимоги встановлюються законами (частіше підзаконними актами). Зміни, внесені Законом № 117-IX [56], розширили можливості застосування спеціальних вимог, відтак для визначення спеціальних вимог до конкретної посади мають використовуватися положення Закону–2015, спеціальних законів, положень про державний орган, структурний підрозділ цього органу, посадова інструкція. Таким чином, визначення спеціальних вимог безпосередньо в державному органі дозволяє врахувати необхідні вимоги до відповідної посади.

У Методичних рекомендаціях щодо визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «Б» і «В», затверджених наказом НАДС від 04.06.2020 р. № 94-20 [67], увага звертається лише на вимоги до компетентності та професійних знань, а визначення кваліфікаційних вимог не розкривається. Так, вимоги до компетентності складаються з управлінських компетенцій – поширюються тільки на посади категорії «Б», до яких належать: стратегічне управління; лідерство; управління організацією роботи; управління персоналом з відповідними компонентами; та загальних компетенцій – для посад категорії «Б» і «В», до яких належать:

концептуальне та інноваційне мислення; ефективність аналізу та висновків; досягнення результатів; комунікація та взаємодія; стресостійкість; абстрактне мислення; числове мислення; вербальне мислення з відповідними компонентами.

На практиці зустрічаються й інші вимоги до компетентності кандидатів, наприклад, особистісні, моральні та ділові якості, хоча їх співвідношення між собою, зміст та компоненти чинним законодавством не встановлено. До особистісних якостей, як правило, зараховують такі компоненти, як дисциплінованість; ініціативність; відповідальність; комунікабельність; неупередженість. Враховуючи, що моральні якості можна визначити як сукупність стійких особистісних рис, сформованих на основі моралі, моральних норм, традиційних духовних уявлень і культурних цінностей, що склалися у суспільстві та які визначають типові моделі поведінки і дають змогу їх охарактеризувати з моральної точки зору [82, с. 202], відчувається взаємозв’язок особистісних та моральних якостей. Ділові якості, як сукупність спеціальних характеристик, що постійно формуються, удосконалюються та виявляються при виконанні реалізації встановлених повноважень, завдань і обов’язків та визначають їх ефективність та результативність, швидкість прийняття рішень, досягнення цілей, попередження й усунення негативних ситуацій [82, с. 202-203] характеризують, насамперед, такі компоненти: аналітичні здібності; навички управління та контролю; вміння визначати пріоритети; вміння аргументовано доводити власну точку зору; уміння працювати в команді тощо.

Вимоги до професійних знань не розкрито, втім зазначається, що при визначенні вимог до професійних знань рекомендується враховувати особливості сфери відповідальності (основного напряму роботи за посадою) та специфіку основних обов’язків за посадою, які потребують знання відповідного спеціального законодавства (п. 5 Методичних рекомендацій).

Спеціальні вимоги також можуть визначатися суб'єктом призначення в контракті про проходження державної служби (у разі укладення) у порядку, передбаченому КМ України (ч. 5 ст. 20 Закону–2015).

Таким чином, склад вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, та їх класифікація у чинному законодавстві не позбавлені недоліків та прогалин, чим ускладнюється їх правозастосування. Розуміючи це, як видається, Ю.С. Даниленко усі вимоги, що висуваються до кандидатів на вакантні посади державної служби в залежності від цільової спрямованості класифікує на три групи: 1) безумовні вимоги: а) наявність громадянства України; б) володіння державною мовою; в) досягнення повноліття; г) наявність відповідного ступеня освіти; 2) загальні вимоги: а) стаж роботи; б) досвід роботи; в) володіння іноземною мовою; 3) спеціальні вимоги: а) наявність досвіду роботи в конкретній сфері діяльності; б) здобуття відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня кандидатом на державну службу; в) необхідні знання, уміння та навички; г) особистісні компетенції [10, с. 68-69]. Отже, базові вимоги передбачаються ч. 1 ст. 19 Закону–2015, загальні – ч. 2 ст. 20, а спеціальні – ч. 3, 4 ст. 20 та відповідними підзаконними актами. Водночас, незважаючи на цілком слушні намагання автора згладити гострі кути та уникнути плутанини законодавчих положень, залишається багато упущень, а саме:

1) деякі вимоги одночасно є і базовими, і загальними, наприклад, вільне володіння державною мовою одночасно є і в ч. 1 ст. 19 і в ч. 2 ст. 20 Закону–2015;

2) видається невиправданим виклад вимоги щодо досвіду роботи для посад категорії «Б», так встановлено вимогу щодо досвіду роботи на посадах державної служби категорії «Б» чи «В», при цьому може здатися, що досвід роботи на посадах категорії «А» не зараховуватиметься, але це не логічно;

3) встановлені у ч. 1 ст. 19 Закону–2015 вимоги щодо ступенів вищої освіти за категоріями посад державної служби фактично є загальними вимогами, а тому мають бути зазначеними у ч. 2 ст. 20 Закону–2015;

4) помилковим є віднесення до загальних вимог, згідно з п. 5 ч. 2 ст. 20 Закону–2015, вимоги щодо наявності вищої освіти ступеня не нижче молодшого бакалавра або бакалавра за рішенням суб'єкта призначення для посад категорії «В», адже це є спеціальною вимогою (кваліфікаційною вимогою щодо ступеня вищої освіти), тому що встановлюється суб'єктом призначення щодо конкретної посади категорії «В», керуючись спеціальним законодавством, посадовими обов'язками, які виконуватимуться за посадою;

5) помилковим є одночасний поділ вимог до професійної компетентності на загальні і спеціальні вимоги (ч. 1 ст. 20 Закону–2015) та кваліфікаційні вимоги, вимоги до компетентності і вимоги до професійних знань (абз. 2 п. 2 Порядку № 246). Враховуючи це загальні вимоги мають містити: досягнення повноліття; наявність громадянства України; вільне володіння державною мовою; наявність ступеня вищої освіти; стаж роботи; досвід роботи; володіння іноземною мовою, а спеціальні – кваліфікаційні вимоги [досвід роботи у відповідній сфері, ступінь та спеціальність (галузь знань) вищої освіти], вимоги до компетентності (уміння, навички, особистісні, моральні та ділові якості) та вимоги до професійних знань (знання спеціального законодавства).

Як уже наголошувалося, вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, набувають особливого значення під час конкурсу, що потребує більш детальної уваги. Вимоги до професійної компетентності кандидата на посаду зазначаються в оголошенні про проведення конкурсу (п. 5 ч. 4 ст. 23 Закону–2015), тобто йдеться про загальні і спеціальні вимоги. Мабуть, у зв'язку із цим у жодному оголошенні про проведення конкурсу не зазначено вимог, встановлених ч. 1 ст. 19 Закону–2015 (які формально не є вимогами до професійної компетентності), зокрема щодо наявності громадянства України, досягнення повноліття, хоча це опосередковано підтверджується інформацією, яка подається для участі у конкурсі (реквізитами документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України).

Системний аналіз вимог, що висуваються до осіб, які претендують на вступ посад державної служби для цілей проведення конкурсу варто поділити

на дві групи, перші, підтверджується у встановленому порядку, зокрема їх наявність або відсутність, у разі невідповідності яким особа не має права на державну службу. До цієї групи належать усі вимоги, які підтверджуються поданням відповідної інформації та/або документів, це зокрема повноліття, наявність громадянства України, відповідного ступеня вищої освіти, вільне володіння державною мовою, стаж роботи, досвід роботи, відсутність обмежень, встановлених ч. 2 ст. 19 Закону–2015 (на теперішній час йдеться лише про досягнення 65-річного віку). Другі, оцінюються під час проведення конкурсу, відповідно до встановлених вимог. Більшість вимог, які підтверджуються, є загальними, проте до них належать і окремі спеціальні вимоги, наприклад, кваліфікаційні вимоги щодо освіти певної спеціальності, досвіду роботи. У свою чергу, більшість вимог, які оцінюються під час проведення конкурсу, є спеціальними (вимоги до компетентності та професійних знань), проте також оцінюється така загальна вимога як володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи (згідно зі ст. 12 Статуту Ради Європи [87] це англійська та французька мови).

Оцінювання вимог до професійної компетентності відбувається під час проведення відповідних «етапів оцінювання», до яких належать тестування, розв’язання ситуаційних завдань, співбесіда. При цьому всі встановлені вимоги до професійної компетентності розподіляються між відповідними «етапами оцінювання», проведення яких передбачено таким чином, щоб на кожному такому етапові оцінювалися різні вимоги, без повторів. Отже, головна увага має зосереджуватися на можливості оцінювання визначених вимог до професійної компетентності на відповідних етапах конкурсу. Аналіз положень Порядку № 246 вказує на половинчасте регулювання цього питання. Так, встановлено, що тестування проводиться на знання законодавства (Конституції України, Закону–2015, Закону України «Про запобігання корупції»), на абстрактне мислення, на числове мислення та на вербальне мислення (п. 26, 74 Порядку № 246), а вимоги, що оцінюються при проведенні розв’язання ситуаційних завдань (проводиться з метою оцінки відповідності компетентностей та

професійних знань кандидата встановленим вимогам, зокрема на знання спеціального законодавства) та співбесіди безпосередньо визначаються Комісією або конкурсною комісією (абз. 2 п. 41, п. 44, абз. 16 п. 45, абз. 1 п. 50 Порядку № 246). Вимоги до професійної компетентності впливають, приміром, на розроблення ситуаційних завдань (п. 43 Порядку № 246) та їх кількість, причому кандидатам повідомляється, які конкретно вимоги будуть оцінюватися за результатами розв'язання того чи іншого ситуаційного завдання (абз.абз. 4, 7 п. 45 Порядку № 246). Як уявляється, законодавчо визначено лише ті вимоги, що оцінюються під час тестування, взаємозалежності інших етапів конкурсу з відповідними вимогами до професійної компетентності не встановлено, що загрожує об'єктивності оцінювання окремих вимог, а отже повністю результатам конкурсу. Наприклад, співвідношення вимог до професійної компетентності фахівців з питань реформ і відповідних етапів оцінювання, на яких має відбуватися їх оцінювання, наведено у додатку 13 до Порядку № 246. Аналогічним чином необхідно зіставити вимоги до професійної компетентності й етапи, на яких здійснюється їх оцінювання або хоча б доопрацювати Методичні рекомендації щодо визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», у напрямку уточнення наряду із спеціальними вимоги етапи конкурсу, на яких вони мають оцінюватися.

Разом із цим, враховуючи, що вимоги характеризуються владним одностороннім характером, який не допускає вибору варіанту поведінки особи, якій її адресовано [5, с. 118], їх зміст та поширення на відповідні посади державної служби має бути чітким та зрозумілим, а отже їх склад потребує удосконалення.

### 3.3. Структура процедури проведення конкурсу в державній службі

Дослідження структури процедури проведення конкурсу в державній службі одночасно дозволяє з'ясувати особливості її внутрішньої побудови як

складного правового явища, та ретельно проаналізувати всі процедурні дії, що здійснюються на відповідних стадіях та етапах, визначити їх послідовність та функціональний зв'язок між ними, охарактеризувати чинне законодавство з позицій правозастосовної практики. Слід зазначити, що в наукових роботах, присвячених вивченню питань організації та проведення конкурсу в державній службі, традиційно звертається увага на структуру процедури проведення конкурсу. Як справедливо зазначає Л.Р. Біла-Тіунова, конкурсна процедура, насамперед, характеризується своєю структурою, яку, на її думку, становлять стадії та підстадії, зокрема: 1) стадія підготовки конкурсу: а) публікація оголошення державного органу про проведення конкурсу в пресі або поширення інформації про нього через інші засоби масової інформації; б) прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі; в) попередній розгляд документів на відповідність установленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади; 2) стадія проведення відбору кандидата на вакантну посаду: а) конкурсний іспит; б) співбесіда; в) прийняття рішення за підсумками конкурсу; 3) стадія оскарження прийнятого рішення; 4) стадія виконання прийнятого рішення [2, с. 246-252]. О.С. Продаєвич розглядає такі стадії конкурсної процедури: 1) підготовка конкурсу (етапи: оголошення про конкурс; прийом документів; допуск до участі у конкурсі); 2) конкурсний іспит та співбесіда; 3) прийняття рішення; 4) оскарження рішення; 5) виконання рішення [79, с. 12].

Структура процедури конкурсу, на думку Г.В. Фоміч, містить стадії, які складаються з етапів: 1) підготовка та проведення конкурсу: а) публікація оголошення про проведення конкурсу; б) прийом документів від учасників конкурсу; в) попередній розгляд документів на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади і допуск до участі в конкурсі; 2) проведення конкурсного іспиту та співбесіди: а) організаційна підготовка до іспиту та складання іспиту; б) підбиття підсумків іспиту; в) співбесіда; 3) прийняття рішення за підсумками конкурсу; 4) оскарження прийнятого рішення; 5) виконання прийнятого рішення [92, с. 69-74]. І.І. Задоя

до структури конкурсної процедури зараховує такі стадії (етапи), як: 1) підготовка до проведення конкурсу (формування складу конкурсної комісії; оголошення про конкурс; прийом та попередній розгляд документів); 2) проведення конкурсу (проведення іспиту; проведення співбесіди); 3) прийняття конкурсною комісією рішення за результатами конкурсу; 4) прийняття рішення керівником та його виконання; 5) оскарження прийнятих рішень [16, с. 157].

Об’єднує зазначені позиції вчених-адміністративістів, передусім, визначення процедури проведення конкурсу (конкурсної процедури) адміністративною процедурою, якій є властивими всі ознаки та основні характеристики останньої, у тому числі і щодо її внутрішньої структури (яка складається з дій, етапів, стадій). Серед принципових зауважень до пропонованих варіантів структури процедури проведення конкурсу, на наш погляд, слід відмітити недоцільність виокремлення, по-перше, стадій (етапів) утворення конкурсної комісії, адже, як уже нами встановлювалося, Комісія функціонує на постійній основі, також і конкурсні комісії державних органів утворюються у сталому складі з постійним характером діяльності; та, по-друге, стадій оскарження, оскільки оскарження в адміністративному порядку являє собою окрему адміністративну процедуру з власною структурою, суб’єктами, іншими особливостями, а в судовому порядку – здійснюється у судовому процесі, врегульованому КАС України [22]. Видається позбавленим практичної значущості в теперішніх умовах також виокремлення як самостійного елементу структури – виконання рішення, прийнятого за результатами конкурсу, тому що виконання відбувається в межах іншої процедури – призначення на посаду, що прямо передбачено, навіть двічі (вочевидь є прикладом низького рівня законодавчої техніки) у положеннях ч. 1 ст. 31 та абз. 1 ч. 3 ст. 31 Закону–2015 [59].

Зустрічаються теоретичні доробки, в яких процедура проведення конкурсу або дробиться фактично виокремленням в її межах інших процедур, або її зараховується до більш широких процедур. На нашу думку, жоден із таких

варіантів не сприяє комплексному дослідженню конкурсу в державній службі та процедури його проведення, вони тільки ускладнюють їх розуміння та мінімізують практичну значущість отриманих результатів. Так, прикладом першого варіанту є виокремлення процедури оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби, що здійснюється як за умови конкурсного відбору, так і позаконкурсного [10, с. 89-90], та складається із стадій: 1) підготовки до проведення оцінювання кандидатів на державну службу; 2) проведення оцінювання кандидатів на державну службу; 3) ухвалення рішення; 4) оскарження рішення [10, с. 96]. На жаль, автором не звертається увага на співвідношення між собою процедури оцінювання під час проведення конкурсу в державній службі та процедури проведення конкурсу в державній службі (хоча уточнено, що етапи проведення конкурсу на зайняття посад державної служби недоцільне ототожнювати з етапами оцінювання кандидатів [10, с. 94]). Наша ж позиція полягає в тому, що процедура оцінювання під час проведення конкурсу повністю охоплюється процедурою проведення конкурсу, є невід'ємною складовою її частиною та здійснюється виключно в її межах. Відокремлення оцінювання від конкурсу призводить до втрати його сенсу, як способу заміщення посад.

Прикладом другого варіанту є виокремлення «процесу працевлаштування державних службовців», який О.А. Губська поділяє на такі стадії: 1) оголошення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби; 2) створення конкурсної комісії на зайняття вакантної посади державної служби; 3) проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби; 4) призначення на посаду державної служби; 5) прийняття Присяги державного службовця [8, с. 115]. У цьому випадку безпідставно поєднано в одну процедуру проведення конкурсу та призначення на посаду державної служби.

Більш узагальнено, з точки зору предмета цього дослідження, структура процедури проведення конкурсу викладається фахівцями з трудового права, оскільки засновується, насамперед, на положеннях законодавства про працю,

яке не регулює відносини з проведення конкурсу в державній службі. Так, наприклад, С.М. Терницький виокремлює дві самостійні стадії конкурсного відбору, які умовно поділяє на підготовчу (для підготовки проведення конкурсних процедур й добору кандидатів для подальшого відбору їх для заміщення посади) і основну (безпосередньо пов'язана з визначенням конкурсною комісією переможця та укладення з ним трудового договору) [88, с. 12-13]. Запропонований В.В. Зеленським підхід до стадійності конкурсного відбору при прийнятті на роботу містить, зокрема: 1) підготовчу стадію, об'єднує етапи: а) оприлюднення оголошення про проведення конкурсу; б) прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі; в) попередній розгляд документів на відповідність установленим вимогам; 2) основну стадію, що охоплює: а) проведення конкурсного відбору; б) визначення результатів конкурсу [18, с. 116-117].

Крім того, більшість із наведених підходів до внутрішньої побудови процедури проведення конкурсу сформульовано за часів чинності Закону–1993 [59], і є цінним теоретичним та методологічним підґрунтям для подальших розвідок, але їх ресурс як джерела удосконалення положень чинного законодавства та подолання правозастосовних проблем, колізій уже вичерпався, або напередодні прийняття Закону–2015 [59] і в перші роки його чинності, проте інтенсивне оновлення його положень, зокрема Законом № 117-IX [56], суттєво змінило процедуру проведення конкурсу, що вимагає подальших досліджень.

Характеристику чинної структури процедури проведення конкурсу варто розпочати з аналізу законодавчо встановлених засад її будови. Так, відповідно до п. 6 Порядку № 246 конкурс проводиться в такі етапи: 1) прийняття рішення про оголошення конкурсу; 2) оприлюднення оголошення про проведення конкурсу; 3) прийняття та розгляд інформації від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі; 4) проведення тестування та визначення його результатів; 5) розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів; 6) проведення співбесіди та визначення її результатів; 7) складення загального рейтингу

кандидатів; 8) визначення суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця (переможців) конкурсу; 9) оприлюднення результатів конкурсу [68]. По-перше, як видно, залишився незмінним існуючий за попереднього законодавства (п. 9 Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженого постановою КМ України від 15.02.2002 р. № 169 [69]) підхід до виокремлення на законодавчому рівні тільки «етапів» процедури проведення конкурсу (єдина відмінність полягає у збільшенні їх кількості, з 3 до 9). Отже, і в цьому разі позиція доктрини врахованою не була. По-друге, відсутність систематизованого переліку процедурних дій, які здійснюються на кожному з установлених етапів та їх диференціація в залежності від суб'єктів, уповноважених їх здійснювати, не дозволяють навести всеосяжну характеристику процедури проведення конкурсу. По-третє, неодноразові зміни процедури проведення конкурсу, зокрема назв та переліку етапів, процедурних дій та переліку осіб, уповноважених їх здійснювати, а також модифікація повноважень органів та посадових осіб, залучених до цієї процедури, вимагають детального їх аналізу.

Вочевидь позитивним є чітке визначення меж конкурсу, моменту його початку і завершення, зокрема із прийняття рішення про оголошення та оприлюднення його результатів відповідно; прагнення структурно виокремити кожний з етапів проведення конкурсу (окрім етапів оцінювання), з метою окремого визначення всіх процедурних дій, що здійснюються на них (проте, хронологічна послідовність цих дій дотримується не завжди); перспективне довершення на підзаконному рівні норм Закону–2015 [59]. Важливим здобутком є також запровадження фіксації процедури проведення конкурсу. Так, обов'язково здійснюється відеофіксація проведення конкурсу на зайняття посад категорії «А» (абз. 1 п. 23 Порядку № 246), зокрема етапів оцінювання [тестування, розв'язання кандидатами ситуаційних завдань (у разі їх розв'язання) та їх презентація у передбачених випадках, проведення співбесіди] та співбесіди із суб'єктом призначення/керівником державної служби або уповноваженою ними особою (абз. 5 п. 59 Порядку № 246), а також під час

проведення конкурсу на зайняття посад фахівців з питань реформ, зокрема тестування, розв'язання кандидатами ситуаційних завдань та співбесіди (абз. 1 п. 72 Порядку № 246), як зазначається «для забезпечення максимальної прозорості проведення конкурсу» [68].

Під час проведення конкурсу на зайняття посад категорії «Б» і «В» за рішенням конкурсної комісії може здійснюватися відео- або аудіофіксація (абз. 2 п. 23 Порядку № 246). Отже, по-перше, здійснення фіксації проведення конкурсу на зайняття посад категорій «Б» і «В» є необов'язковим, по-друге, прийняття рішення про проведення фіксації покладається на розсуд конкурсної комісії (у зв'язку з чим нечасто трапляється на практиці), та, по-третє, допускається як відеофіксація, так і аудіофіксація. Вважаємо, що необхідність введення обов'язкової відеофіксації проведення конкурсу й на зайняття посад категорії «Б» і «В» уже назріла, крім того заміщення цих посад (особливо категорії «Б») вимагає також забезпечення максимальної прозорості. У зв'язку із цим, вважаємо, що варто викласти абз. 2 п. 23 Порядку № 246 у такій редакції: «Під час проведення конкурсу на зайняття посад категорій «Б» і «В» здійснюється відеофіксація процедури проведення конкурсу (тестування, розв'язання кандидатами ситуаційних завдань (у разі їх розв'язання), співбесіда)». Передбачаючи ймовірні зауваження до цієї пропозиції, зокрема щодо відсутності належного обладнання в державних органах, необхідність додаткових витрат з державного бюджету на їх придбання тощо, слід сказати, що приклади таких ситуацій уже траплялися в законодавстві з питань державної служби[9], аналогічним чином це стосується й відеофіксації проведення конкурсу, адже забезпечення діяльності більшості державних органів уже вимагає їх оснащення відповідним обладнанням, яке дозволятиме

[9] Наприклад, попередньою редакції Порядку № 246 передбачалося можливість проведення тестування письмово (окрім під час конкурсу на зайняття посад категорії «А»), за відсутності умов для проведення автоматизованого тестування (відсутність належної комп'ютерної техніки, відсутність Інтернет-зв'язку та інших умов). Згодом, трохи більш ніж через рік, можливість проведення тестування письмово було скасовано, адже за цей час державні органи повністю пристосувалися до проведення тестування за допомогою програмного забезпечення, і, взагалі, нині неможливо уявити собі діяльність жодного державного органу без належного забезпечення комп'ютерною технікою, Інтернетом тощо.

здійснювати й відеофіксацію процедури конкурсу, наприклад, для проведення відоеконференцій, трансляції засідань тощо.

Враховуючи викладене та керуючись положеннями Закону–2015 [59], Порядку № 246 [68], вважаємо за доцільне запропонувати власну структуру процедури проведення конкурсу, яка є складною та складається із стадій, етапів та процедурних дій. Розглянемо та надамо характеристику кожному її елементу.

Першою є стадія підготовки до проведення конкурсу, яка містить у собі два етапи: 1) оголошення конкурсу та оприлюднення оголошення про проведення конкурсу; 2) прийняття та розгляд інформації для участі у конкурсі.

Етап оголошення конкурсу та його оприлюднення починається з визначення наявності підстав для оголошення конкурсу. Відповідно до ч. 1 ст. 22 Закону–2015 конкурс проводиться: 1) на зайняття вакантної посади державної служби; 2) на посаду на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігається посада державної служби; 3) на посади державної служби, що займають особи, припинення державної служби яких має відбутися відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 83 цього Закону; 4) на посади державної служби категорії «А», що займають особи, у яких спливає строк призначення [59]. Наведені випадки є юридичними фактами, які дозволяють суб’єктові призначення/керівникові державної служби реалізувати повноваження щодо оголошення конкурсу [30, с. 89]. Проаналізуємо особливості оголошення конкурсу за кожною із цих підстав та процедурні дії, які при цьому вчиняються.

Проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби – це класичний випадок для оголошення конкурсу в державній службі, метою якого є заміщення такої посади. Водночас, у Законі–2015 визначення поняття «вакантна посада» є відсутнім, незважаючи на його часте вживання. Між тим, враховуючи етимологію словосполучення «вакантна посада» (від лат. vakans – вільний), офіційне визначення поняття «вакансія» – вільна посада (робоче місце), на яку може бути працевлаштовану особу (п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України

«Про зайнятість населення» [64]), та визначення поняття «посада державної служби» (п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону–2015 [59]) можна дійти висновку щодо того, що вакантна посада державної служби – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, яка не заміщена в установленому законом порядку. Відсутність вакантної посади державної служби унеможливлює оголошення конкурсу за цією підставою. Порушення цього правила може бути підставою для скасування рішення про оголошення конкурсу та його результатів. Таких висновків дійшов Верховний Суд у постанові від 21.12.2019 р. у справі № 820/4712/16 [40], в якій було оголошено та проведено конкурс на зайняття посади, на яку до цього поновлено позивача.

У залежності від того, у зв'язку з чим виникла вакантна посада, процедурні дії та особи, уповноважені їх здійснювати, відрізняються. Так, у разі, якщо вакансія утворилась із звільненням державного службовця, служба управління персоналом (можливо за попереднім інформуванням керівником структурного підрозділу, в якому є така вакансія) повідомляє (письмово, приміром, службовою запискою) суб'єкта призначення/керівника державної служби про виникнення вакансії та пропонує оголосити конкурс. Після цього службою управління персоналом готується проект відповідного наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу, який погоджується в установленому порядку та передається на підпис суб'єкта призначення/керівника державної служби. Якщо було утворено нову посаду, вчиненню цих дій передує розроблення посадової інструкції, визначення вимог до професійної компетентності тощо.

Проведення конкурсу на посаду на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця допускає оголошення конкурсу на посади державної служби, які фактично не є вакантними, оскільки зберігаються за відсутніми державними службовцями. Фактично проведення конкурсу на посаду на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця допускалось і первісною редакцією Закону–2015, оскільки у п. 2 ч. 2 ст. 34

передбачалося строкове призначення на посаду у разі заміщення посади на період відсутності державного службовця, а ч. 2 ст. 85 – порядок припинення державної служби державним службовцем, призначеним на цей період.

Важливе значення для оголошення конкурсу за цією підставою є часові межі «тимчасової відсутності» державного службовця, конкретизація яких у чинному законодавстві з питань державної служби є відсутньою. Приміром, для встановлення виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця, згідно з ч. 3 ст. 52 Закону–2015, достатньою є відсутність державного службовця протягом незначного часу (декілька днів, тиждень, місяць, у зв'язку з перебуванням у щорічній відпустці або внаслідок тимчасової непрацездатності), що очевидно не відповідає меті оголошення конкурсу на посаду на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця. Оголошення конкурсу на посаду на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця має сенс лише за умови «довготривалої» тимчасової відсутності державного службовця, яка є плановою або, принаймні, прогнозованою. Це, наприклад, перебування в соціальних відпусках (відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами, відпустка для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку[10]), відпустці без збереження заробітної плати (до досягнення дитиною шестирічного віку), відповідно до Закону України «Про відпустки» [55]; на військовій або альтернативній (невійськовій) службі тощо. Складнощі, на наш погляд, в оголошенні конкурсу за цією підставою виникатимуть при тимчасовій відсутності державного службовця у зв'язку з його тимчасовою непрацездатністю. Справа в тому, що визначити тривалість відсутності у

[10] Проблема оголошення конкурсу на посаду на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, який перебуває у відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, безпосередньо як і заміщення такої посади, полягає в тому, що законодавством про працю гарантовано право дострокового припинення такої відпустки у будь-який час до досягнення дитиною трирічного віку, при цьому зберігається і право знову повернутись у відпустку по догляду за дитиною. Тобто державний службовець може необмежену кількість разів відбувати у відпустку для догляду за дитиною і повертатися на службу, що повністю унеможливлює забезпечення належного виконання обов'язків за цією посадою, оскільки при кожному поверненні з відпустки на службу, державний службовець, який тимчасового заміщуватиме цю посаду, підлягатиме звільненню. Таким чином, є ризики блокування роботи як повністю державного органу (якщо йдеться про посаду категорії «А»), так і його окремих структурних підрозділів (у випадку, зайняття посад категорій «Б» або «В»).

такому разі досить складно (іноді взагалі неможливо), а передбачені абз. 1 ч. 2 ст. 87 Закону–2015 [59] строки тимчасової непрацездатності (приміром, 120 календарних днів підряд) однозначно є довготривалими. Таким чином, вбачаємо необхідність уточнення положень Закону–2015 щодо часу тимчасової відсутності для оголошення конкурсу.

У цьому випадку, службою управління персоналом вивчаються підстави тимчасової відсутності державного службовця, з'ясовується ймовірна тривалість такої відсутності, у тому числі позиція такого державного службовця щодо виходу на службу тощо, для визначення доцільності оголошення конкурсу на період його відсутності. Далі, службою управління персоналом повідомляється суб'єкт призначення/керівник державної служби та приймається рішення про оголошення чи покладання виконання обов'язків на іншу особу.

Проведення конкурсу на посади, що займають особи, припинення державної служби яких має відбутися відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 83 Закону–2015 [59]. Цей випадок стосується припинення державної служби у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, що кореспондує забороні на вступ до державної служби, встановленої п. 1 ч. 2 ст. 19 Закону–2015 [59]. Досягнення державним службовцем 65-річного віку є заздалегідь передбачуваною подією, настання якої є невідворотнім та не залежить від волі самого державного службовця або суб'єкта призначення/керівника державної служби, а отже займана таким державним службовцем посада однозначно стане вакантною. Проведення конкурсу дещо завчасно (до фактичного настання цього моменту) обґрунтовується потребою забезпечення своєчасного заміщення посад і, зрештою, безперебійного функціонування державного органу. Служба управління персоналом в аналогічному порядку заздалегідь повідомляє суб'єкта призначення/керівника державної служби про досягнення певним державним службовцем 65-річного віку та пропонує оголосити конкурс на його посаду.

Перед тим, як перейти до наступної підстави, вважаємо за доцільне підкреслити, що проаналізовані вище підстави для оголошення конкурсу (п.п. 1-3 ч. 3 ст. 22 Закону–2015) поширюються на всі категорії посад державної служби.

Проведення конкурсу на посади державної служби категорії «А», що займають особи, в яких спливає строк призначення. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 34 Закону–2015 строкове призначення на посаду здійснюється у разі призначення на посаду державної служби категорії «А» (на 5 років, якщо інше не передбачено законом), а згідно з абз. 1 ч. 1 ст. 85 такий державний службовець звільняється з посади в останній день цього строку. Отже, аналогічно попередньому випадку, закінчення строку призначення є передбачуваною та невідворотною подією, у зв'язку з чим допустимим є проведення конкурсу до того, як посада стане вакантною, тим більше, йдеться про вищий корпус.

Оскільки призначення на посади категорії «А», як і оголошення конкурсу, здійснюється виключно суб'єктом призначення (яким є інший державний орган або посадова особа) залишається нормативно невизначеним, службою управління персоналом якого державного органу (який є суб'єктом призначення чи посадова особа якого є суб'єктом призначення, або в якому утворена така посада категорії «А») має організаційно забезпечувати здійснення суб'єктом призначення повноважень щодо оголошення конкурсу, у тому числі до спливу строку їх призначення. На практиці ці повноваження здійснюються службою управління персоналу державного органу, який є суб'єктом призначення або державного органу, посадова особа якого є суб'єктом призначення, яка повідомляє суб'єкта призначення про це та необхідність прийняття відповідного рішення (про повторне призначення, оголошення конкурсу та переведення) [30, с. 89-91].

На окрему увагу заслуговує питання строків, в які має бути оголошено конкурс суб'єктом призначення/керівником державної служби. У перших двох підставах (п.п. 1-2 ч. 1 ст. 22 Закону–2015) жодних строків не встановлено

(виключенням є встановлений ч. 2 ст. 30 Закону–2015 обов'язок оголосити повторний конкурс, протягом 10 календарних днів після скасування результатів конкурсу), а суб'єкт призначення/керівник державної служби на власний розсуд оголошують конкурси, адже вони зацікавлені в належному виконанні державним органом своїх повноважень (запобіжником є ст. 24 Закону–2015, що передбачає скорочення вакантних посад, на які протягом року не оголошено конкурсу). На подолання цієї, як здається, прогалини, законопроектом від 26.06.2020 р. № 3748 [81] пропонується доповнити ст. 23 нормою, згідно з якою рішення про оголошення конкурсу приймається не пізніше трьох місяців з дня, коли посада стала вакантною або з дня оприлюднення інформації про відсутність переможця конкурсу. Логіка цієї пропозиції є зрозумілою, адже саме три місяці є грачиним строком тимчасового виконання обов'язків за вакантною посадою (ч. 8 ст. 31 Закону–2015), але її вразливість вбачається в тому, що, по-перше, не враховано випадки з новоутвореними посадами, по-друге, наявною є неузгодженість з оголошенням повторного конкурсу, після скасування результатів попереднього, по-третє, невизначено наслідки порушення цього строку.

Але ж у двох останніх випадках (п.п. 3-4 ч. 1 ст. 22 Закону–2015) рішення про оголошення конкурсу може бути прийнято не раніше ніж за два місяці до настання відповідної події (досягнення 65-річного віку або останнього дня строку призначення), що в цілому дозволяє провести конкурс, та узгоджується з граничними строками оприлюднення результатів конкурсу (45 календарних днів).

При цьому процедура проведення конкурсу, визначена положеннями Закону–2015 та Порядку № 246, є однаковою щодо всіх підстав оголошення конкурсу.

У зв'язку із цим, збереження в абз. 1 п. 1 Порядку № 246 вказівки на зайняття «вакантної» посади державної служби, є очевидно технічною вадою, яку слід виправити шляхом заміни слів «вакантної посади» словом «посад».

Наступною процедурною дією є прийняття суб'єктом призначення/керівником державної служби рішення про оголошення конкурсу (абз. 1 ч. 2 ст. 23 Закону–2015, п. 5 Порядку № 246). Зазначене рішення приймається у формі наказу чи розпорядження, отже мають відповідати встановленим до них вимогам (формальним та матеріальним [27, с. 270-278]). В абз. 1 п. 11 Порядку № 246 передбачено, що умови проведення конкурсу затверджуються наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення або керівника державної служби (додаток 1 до Порядку № 246) [68]. Цілком очевидно та підтверджується правозастосовною практикою, що умови проведення конкурсу затверджуються наказом (розпорядженням) про оголошення конкурсу, але нормативно це прямо не передбачається.

Умови проведення співпадають з інформацією, що зазначається в оголошенні про проведення конкурсу (ч. 4 ст. 23 Закону–2015) та містять:

1) найменування і місцезнаходження державного органу – зазначається повна назва державного органу та його місцезнаходження;

2) назва посади – зазначається назва посади, на яку оголошено конкурс;

3) посадові обов'язки – перераховуються основні посадові обов'язки за посадою, на яку оголошено конкурс;

4) умови оплати праці – зазначаються складники заробітної плати за посадою, зокрема розмір посадового окладу, надбавки, премії (ч. 2 ст. 50 Закону–2015);

5) вимоги до професійної компетентності кандидата на посаду – зазначаються загальні та спеціальні вимоги до посади державної служби;

6) інформація щодо строковості чи безстроковості призначення на посаду – за загальним правилом, згідно з принципом стабільності, призначення здійснюється безстроково, але є винятки, зокрема призначення на посади категорії «А» або на період тимчасового відсутнього працівника;

$6^1$) істотні умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення) – істотні умови контракту викладено у ч. 5 ст. $31^1$ Закону–2015;

7) вичерпний перелік інформації, необхідної для участі у конкурсі, та строк її подання – такий вичерпний перелік інформації визначається ч. 1 ст. 25 Закону–2015 та п. 19 Порядку № 246, до аналізу яких звернемося пізніше. Що стосується строку для подання інформації, то згідно з ч. 5 ст. 23 Закону–2015 такий строк визначається суб'єктом призначення/керівником державної служби та не може становити менше 7 та більше 30 календарних днів з дня оприлюднення інформації про проведення конкурсу [58];

8) дата і місце проведення конкурсу – у додатку 1 до Порядку № 246 справедливо уточнено, що визначаються місце, час і дата проведення оцінювання кандидатів. Крім того, дата встановлюється з урахуванням строку для подання інформації для участі в конкурсі;

9) прізвище, номер телефону та адреса електронної пошти особи, яка надає додаткову інформацію з питань проведення конкурсу – з метою уточнення та вирішення організаційних питань участі у конкурсі [59].

За загальним правилом конкурс оголошується на зайняття однієї посади державної служби, незалежно від підстави для такого оголошення. З приводу одночасного оголошення конкурсу на декілька посад державної служби необхідно сказати, що можливість цього існувала і за первинної редакції Закону–2015, так, у практиці деяких державних органів (особливо новоутворених) траплялися випадки оголошення конкурсу на декілька однакових посад (як за назвою, так і за посадовими обов'язками). Відповідно до чинної редакції Закону–2015 можливість оголошення конкурсу на декілька посад допускається за таких умов: 1) на посади тільки категорії «Б» і «В» в державному органі; 2) за цими посадами мають закріплюватись однакові посадові обов'язки; 3) висуватись однакові вимоги до професійної компетентності [59].

Далі, не пізніше ніж протягом наступного робочого дня з дня підписання відповідного наказу (розпорядження) суб'єкт призначення або керівник державної служби забезпечує його оприлюднення (абз. 2 ч. 2 ст. 23 Закону–2015). Для виконання цієї вимоги є необхідним оприлюднення на Єдиному

порталі (через особистий кабінет державного органу), після чого допускається оприлюднення і в інших джерелах, зокрема на офіційному веб-сайті державного органу, інших веб-сайтах, в засобах масової інформації, це не є необов'язковим, але сприяє поширенню інформації про оголошення конкурсу. Безпосереднє здійснення цієї дії покладається на спеціальний структурний підрозділ НАДС (у разі оголошення конкурсу на зайняття посади категорії «А») та на службу управління персоналом державного органу (посад категорій «Б» або «В»).

У цей же строк, згідно з абз. 2 ч. 2 ст. 23 Закону–2015, суб'єкт призначення/ керівник державної служби забезпечують передачу наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу та його умови в електронній формі НАДС [59]. На теперішній час призначення цієї процедурної дії зводиться лише до повідомлення НАДС про оголошення конкурсу, оскільки цей орган не має повноважень перевіряти дотримання державним органом законодавства під час оголошення конкурсу.

У разі виявлення розбіжності між інформацією, зазначеною в наказі (розпорядженні) про оголошення конкурсу та умовах його проведення, та інформацією, розміщеною на Єдиному порталі, спеціальний структурний підрозділ НАДС або служба управління персоналом протягом 24 годин після її розміщення може виправити таку розбіжність (абз. 6 п. 11 Порядку № 246). Отже, останньою процедурною дією на цьому етапові є виправлення оприлюдненої інформації про оголошення конкурсу, яка є факультативною.

Етап прийняття та розгляду інформації для участі у конкурсі починається із подання інформації для участі у конкурсі особами, які бажають взяти в ньому участь. Адресатом інформації для участі визначається Комісія або конкурсна комісія, в залежності від категорії посади, на яку проводиться конкурс. Якщо положення абз. 1 п. 19 Порядку № 246 узгоджуються із цим, то положення абз. 1 ч. 1 ст. 25 Закону–2015 ні, адже йдеться подання інформації лише конкурсній комісії (хоча в положеннях Закону–2015 розмежовано поняття «Комісія» та «конкурсна комісія»). У зв'язку із цим, абз. 1 ч. 1 ст. 25 Закону–

2015 після слів «в установленому порядку до» доповнити словами «Комісії або». Ця дія здійснюється через Єдиний портал за допомогою власного кваліфікованого електронного підпису, а інших способів подати інформацію не передбачено.

Вичерпний перелік інформації, що обов'язково подається для участі у конкурсі викладено у ч. 1 ст. 25 Закону–2015 [59] та п. 19 Порядку № 246 [68], які структурно дещо відрізняються, але змістовно повністю співпадають. Розглянемо та охарактеризуємо інформацію, яка подається:

1) реквізити документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України – зазначаються реквізити одного з документів за вибором особи;

2) заяву про участь у конкурсі із зазначенням основних мотивів щодо зайняття посади державної служби (за формою згідно з додатком 2 до Порядку № 246), до якої додається резюме (за формою згідно з додатком $2^1$ до Порядку № 246). Примітно, що безпосередньо в резюме зазначаються інформація про реквізити документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство; підтвердження наявності відповідного ступеня вищої освіти та рівня вільного володіння державною мовою; відомості про стаж та досвід роботи;

3) заяву, в якій повідомляє, що до неї не застосовуються заборони, визначені ч.ч. 3, 4 ст. 1 Закону України «Про очищення влади» [77], та надає згоду на проходження перевірки та на оприлюднення відомостей стосовно неї відповідно до зазначеного Закону. Оскільки, як уже було встановлено у цій роботі, проведення цієї перевірки здійснюється після проведення конкурсу, а отже подання цієї заяви для участі у конкурсі позбавлено будь-якого сенсу. У зв'язку із цим підтримуємо виключення цієї заяви (законопроект від 26.06.2020 р. № 3748 [81]);

4) підтвердження наявності відповідного ступеня вищої освіти – зазначається в резюме, зокрема зазначенням реквізитів документів державного зразка про здобуття відповідного ступеня вищої освіти;

5) підтвердження рівня вільного володіння державною мовою – зазначається в резюме, зокрема зазначенням реквізитів документів, які можуть

підтверджувати рівень вільного володіння державною мовою (посвідчення щодо вільного володіння державною мовою, державного зразка про освіту тощо);

6) відомості про стаж роботи, стаж державної служби (за наявності), досвід роботи на відповідних посадах згідно з вимогами, передбаченими ст. 20 Закону–2015, та іншими умовами конкурсу – також зазначається в резюме, з метою підтвердження відповідності встановленим вимогам;

7) у разі проведення закритого конкурсу – іншу інформацію для підтвердження відповідності умовам конкурсу. Не визначається ні в положеннях Закону–2015, ні Порядку № 246 перелік цієї інформації;

8) у разі проведення конкурсу на посаду державної служби категорії «А» – підтвердження подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік. При цьому зараховується будь-яка декларація, уже подана особою за минулий рік, тобто для участі у конкурсі не обов’язково подавати декларацію кандидата на посаду. І цей пункт пропонується до виключення в законопроекті від 26.06.2020 р. № 3748 [81].

З одного боку, забороняється вимагати подання будь-якої іншої інформації, проте, з іншого, особа може додатково подавати будь-яку інформацію, з метою підтвердження попередніх результатів тестування, досвіду роботи, професійних компетентностей, репутації (характеристики, рекомендації, наукові публікації тощо), довідки (характеристики) про стажування громадян із числа молоді в державних органах [32], відповідно до ч. 9 ст. 48 Закону–2015. До необов’язкових належить також заява про застосування заходів розумного пристосування (згідно з додатком 3 до Порядку № 246), яка може подаватись особою з інвалідністю.

Державні службовці державного органу, в якому оголошено конкурс, які бажають взяти участь у конкурсі, подають лише заяву про участь у конкурсі (ч. 4 ст. 25 Закону–2015 [59], абз. 6 п. 19 Порядку № 246 [68]). Ця особливість обумовлюється тим, що в державному органі, в особовій справі державного

службовця уже в наявності всі документи, що підтверджують інформацію, необхідну для участі у конкурсі, що не виключає можливості подачі додаткової інформації. При цьому подача такої заяви також здійснюється через Єдиний портал.

Строк для подання інформації для участі у конкурсі, визначений в умовах проведення конкурсу, обчислюється автоматично, з моменту оприлюднення оголошення про проведення конкурсу. Допускається можливість продовження цього строку на один робочий день, зокрема у разі неможливості подати інформацію для участі у конкурсі в останній день строку, внаслідок технічного збою в роботі Єдиного порталу (п. $19^1$ Порядку № 246 [68]). При цьому підставою для продовження строку є збій саме в «останній день» строку, а тому технічні несправності в інші дні не враховуються. Закінчення строку унеможливлює подання інформації для участі у конкурсі.

Наступною процедурна дія на цьому етапові – розгляд інформації, поданої кандидатами для участі у конкурсі. Відповідно до абз. 1 п. $20^1$ Порядку № 246 здійснюється ця дія спеціальним структурним підрозділом НАДС або службою управління персоналом державного органу [68]. Суперечність вбачаємо в тому, що інформація для участі у конкурсі подається Комісії або конкурсній комісії, а на розгляд поданої інформації уповноважується інший суб'єкт. Розгляд інформації, поданої для участі у конкурсі, полягає, по-перше, у формальному зіставленні поданої інформації з переліком інформації, яка подається обов'язково, по-друге, у визначенні відповідності поданої інформації вимогам, установленим умовами проведення конкурсу, та, по-третє, у перевірці правильності заповнення заяв та резюме, за відповідними формами. У разі неподання усієї необхідної інформації, виявлення невідповідності кандидата встановленим вимогам, неправильності заповнення заяви, резюме кандидат не допускається до проходження конкурсу (абз. 2 п. $20^1$ Порядку № 246). Зрозуміло, що встановлення цих недоліків здійснюється спеціальним структурним підрозділом НАДС або службою управління персоналом під час розгляду поданої кандидатами інформації, проте, хто саме уповноважений

ухвалювати рішення про не допуск кандидата до проходження конкурсу залишається неврегульованим. Попередньою редакцією Порядку № 246 у цьому випадку передбачався «не допуск кандидатів до проходження тестування», а у разі не виправлення ними виявлених недоліків такі кандидати вважались таким, що не пройшли конкурс, при цьому «не допуск до тестування» відрізнялось від «не допуску до проходження конкурсу». Наприклад, Верховний Суд в постанові від 20.02.2020 у справі № 240/3971/19 [41] зазначав, що ухвалювати такі рішення уповноважені різні суб'єкти, зокрема, про не допуск до тестування – спеціальний підрозділ НАДС або служба управління персоналом, а про не допуск до участі у конкурсі – Комісія або конкурсна комісія. На нашу думку, допуск/не допуск кандидатів до участі у конкурсі має вирішуватися Комісією або конкурсною комісією за результатами попереднього розгляду спеціальним структурним підрозділом НАДС або службою управління персоналом інформації, поданої кандидатами. Підтверджується це тим, що саме Комісія та конкурсна комісія уповноважені проводити конкурс, навіть, інформація для участі у конкурсні подається Комісії або конкурсній комісії, а відповідно спеціальний структурний підрозділ НАДС та служба управління персоналом лише забезпечують організацію їх роботи. У зв'язку із цим, вважаємо за доцільне доповнити п. $20^1$ Порядку № 246 новим третім абзацом такого змісту: «Рішення про допуск або не допуск кандидатів до проходження конкурсу приймається Комісією або конкурсною комісією за результатами розгляду спеціальним структурним підрозділом НАДС або службою управління персоналом державного органу інформації, поданої кандидатами для участі у конкурсі». Відтак, після розгляду інформації вчиняється така процедурна дія – прийняття Комісією або конкурсною комісією рішення про допуск/не допуск кандидатів до проходження конкурсу.

Про прийняте рішення спеціальним структурним підрозділом НАДС або службою управління персоналом повідомляється кандидатам не пізніше ніж протягом трьох робочих днів з дня надходження такої інформації (абз. 3 п. $20^1$ Порядку № 246 [68]). Враховуючи строк, протягом якого кандидат має бути

повідомлений про результати розгляду поданої ним інформації, доходимо висновку, що відповідно і строк здійснення розгляду такої інформації обмежується трьома робочими днями. Примітно також, що строк розгляду цієї інформації обчислюється саме з дня її подання (а не після завершення строку для подання інформації для участі у конкурсі), що дозволяє кандидатам, після не допуску їх до участі у конкурсі, усунути виявлені недоліки і повторно подати інформацію для участі у конкурсі, в межах встановлених строків.

Стадія проведення оцінювання кандидатів містить етапи: 1) підготовки до проведення оцінювання кандидатів; 2) проведення тестування та визначення його результатів; 3) проведення перевірки володіння іноземною мовою (у разі проведення конкурсу на зайняття посад категорії «А»); 4) розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів (є факультативним); 5) проведення співбесіди та визначення її результатів.

На етапові підготовки до проведення оцінювання Комісія або конкурсна комісія вчиняє дії, спрямовані на організаційне забезпечення проведення наступних етапів оцінювання кандидатів. Так, у разі проведення конкурсу на зайняття посад категорії «А» Комісія затверджує завдання для перевірки володіння іноземною мовою кандидатів на зайняття посад категорії «А» (абз. 3 п. 2 Порядку № 246 [68]). Наступними є дії щодо підготовки до розв'язання ситуаційних завдань. Уперше Комісія або конкурсна комісія вирішує питання щодо необхідності розв'язання ситуаційних завдань на зайняття посад категорії «А» і «Б» (абз. 1 п. 41 Порядку № 246 [68]), що є повністю дискреційним повноваженням. У разі прийняття позитивного рішення із цього питання Комісія затверджує ситуаційні завдання для кандидатів на зайняття посад категорії «А» (п. 42 Порядку № 246), а конкурсна комісія – на зайняття посад категорії «Б» (п. 43 Порядку № 246). Далі, з урахуванням установлених вимог до професійної компетентності на посаду, на яку проводиться конкурс Комісією або конкурсною комісією, визначається кількість ситуаційних завдань, від одного до трьох (абз. 5 п. 45 Порядку № 246), та вирішується питання про можливість використання кандидатами комп'ютерної техніки для

розв’язання ситуаційних завдань (абз. 2 п. 45 Порядку № 246). Під час проведення конкурсу на зайняття посад фахівців з питань реформ конкурсна комісія обирає ситуаційні завдання для перевірки вимог до компетентності кандидатів на зайняття посад фахівців з питань реформ категорій «Б» і «В» (абз. 3 п. 77 Порядку № 246), розробляє та затверджує ситуаційні завдання для перевірки професійних знань кандидатів на зайняття посад фахівців з питань реформ категорій «Б» і «В» (абз. 4 п. 77 Порядку № 246) [68].

Перед тим, як перейти до характеристики дій, що вчиняються на так званих «етапах оцінювання», слід зупинитися на визначенні часових особливостей їх проведення. Справа в тому, що на практиці дуже часто ці етапи проводяться в один день, або, принаймні, по декілька етапів в один день, допустимість чого, а головне правомірність, викликала дискусії. Порядок № 246 не містить приписів як щодо обов’язкового проведення цих етапів в один день, так і в окремі дні. Крім того, аналіз положень Порядку № 246 свідчить, що перед проведенням кожного із цих етапів вимагається повідомлення кандидатів, зокрема про дату і час їх проведення, наприклад, про дату і час, передбачені для тестування усіх кандидатів, їм повідомляється не пізніше ніж за один робочий день (абз. 5 п. 26); про дату та/або час повторного тестування (абз. 2 п. 38); про дату і час проведення розв’язання ситуаційних завдань (у разі їх розв’язання) та/або співбесіди кандидатів інформують на попередньому етапові конкурсу або не пізніше ніж за один робочий день (п. 40) [67]. Отже, визначення дат та/або часу проведення відповідних етапів оцінювання здійснюється Комісією або конкурсною комісією, визначальним при цьому є належне повідомлення про це кандидатам. У свою чергу кандидати не беруть участі у визначенні цих питань, не беруться до уваги й, приміром, заяви кандидатів, адресовані Комісії або конкурсній комісії про перенесення дати та/або часу проведення певного етапу (наприклад, в ухвалі від 17.08.2017 р. у справі № 820/1656/17 [91] Харківський апеляційний адміністративний суд дійшов висновку, що конкурсна комісія, відмовивши у задоволенні заяви кандидата про перенесення конкурсу на іншу дату у зв’язку з його зайнятістю

по роботі діяла правомірно). Інше питання полягає у спроможності кандидатів ефективно виявити свої професійні компетентності, особисті якості, досягнення тощо під час проведення усіх етапів оцінювання в один день, без урахування такого навантаження на кожного з них. У зв'язку із цим, схиляємось до необхідності проведення усіх етапів оцінювання у різні дні, в межах загальних строків проведення конкурсу.

На етапові проведення тестування та визначення його результатів передбачається проведення декілька видів тестування:

на знання законодавства (проходять кандидати на зайняття усіх посад державної служби, незалежно від категорії) – проводиться з метою визначення рівня знань Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного та іншого законодавства. Проведення тестування та визначення його результатів здійснюється за допомогою програмного забезпечення НАДС, кандидатам автоматично обирається 40 запитань (з Переліку питань, затвердженого НАДС [57]), на вирішення яких надається 40 хвилин, після закінчення кандидатом тестування або після спливу відведеного часу автоматично визначається результат тестування. Оцінювання результатів тестування на знання законодавства диференціюється в залежності від категорії посади, на яку проводиться конкурс, що є правильним рішенням, адже чим вищою є посада, тим більше вимог до професійної компетентності висувається до неї, більший обсяг повноважень, посадової відповідальності тощо. Так, наприклад, для успішного проходження тестування потрібна така мінімальна кількість правильних відповідей: для посад категорії «В» – 24; «Б» – 26; «А» – 28.

на наявність аналітичних здібностей та здібностей щодо здатності працювати з інформацією, що містить тестування на абстрактне мислення (на зайняття посад категорії «А» та посад фахівців з питань реформ категорій «Б» і «В») – проводиться з метою оцінки здібностей щодо логічного мислення, встановлення причинно-наслідкового зв'язку (абз. 2 п. 74 Порядку № 246); тестування на числове мислення (на зайняття посад фахівців з питань реформ

категорії «Б» і «В») – проводиться з метою оцінки здібностей щодо здатності розуміти та працювати з числовою інформацією (абз. 3 п. 74 Порядку № 246); тестування на вербальне мислення (на зайняття посад фахівців з питань реформ категорії «Б» і «В») – проводиться з метою оцінки здібностей щодо здатності розуміти та працювати з текстовою інформацією (абз. 4 п. 74 Порядку № 246) [68].

Для кожного виду тестування кандидатам автоматично обирається 30 тестових питань із переліку, затвердженого НАДС (абз. 11 п. 74 Порядку № 246), які вирішуються в межах відведеного часу: на абстрактне мислення – не більше ніж 25 хвилин; на числове мислення – 30 хвилин; на вербальне мислення – 15 хвилин. Шкалу оцінювання встановлено незалежно від категорій посад.

Незалежно від виду тестування, усі кандидати, які претендують на одну посаду, мають проходити однакові види тестування, з однакової кількості та складу питань. Але, у цьому спостерігається неоднозначність, оскільки, до прикладу, абз. 4 п. 26 Порядку № 246 передбачено, що «усі кандидати, які претендують на одну посаду, проходять однакові види тестування», а в абз. 7 п. 74 Порядку № 246 – «усі кандидати, які претендують на одну посаду, проходять однакове тестування». Ні в першій, ні в другій з наведених норм конкретно не зазначається про вирішення кандидатами однакових запитань під час тестування, для підкреслення цього, вважаємо, слід положення абз. 4 п. 26 та абз. 7 п. 74 Порядку № 246 викласти в такій редакції: «Усі кандидати, які претендують на одну посаду, проходять однакові види тестування, які складаються з однакових питань».

Проведення тестування під час конкурсу на зайняття посад категорії «А» та посад категорії «Б» і «В» окремих державних органів (міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, державних органів, розташованих у місті Київ) проводяться в Центрі оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби. Тестування в усіх інших випадках проводиться в державних органах.

Процедурні дії, що здійснюються на цьому етапові, співпадають під час проведення усіх видів тестування. Насамперед відбувається підтвердження особи кандидата, шляхом пред'явлення кожним кандидатом паспорта громадянина України або іншого документа, який посвідчує особу та підтверджує громадянство України, з переліку в п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [62].

Наступна дія полягає у реєстрації в програмному забезпеченні, за допомогою заздалегідь отриманих вихідних даних. Після цього відбувається проходження тестування. У разі, якщо кандидат має результати проходження тестування за останні шість місяців та бажає ними скористатися при проходженні цього конкурсу, такий кандидат надає доступ адміністратору конкурсу до результатів останнього тестування, визначених за допомогою програмного забезпечення (входить до особистого кабінету на відповідному веб-сайті НАДС) (п. 37 Порядку № 246). Правило чинності результатів тестування протягом шести місяців поширюється на всі види тестування (п. 37, абз. 8 п. 74 Порядку № 246). Слід звернути увагу на те, що кандидат до початку проходження стажування має вирішити, чи використати результати попереднього тестування, чи проходити тестування знову, якщо кандидат почав проходити тестування, то в цьому конкурсі використовуватиметься саме цей його результат.

У разі порушення кандидатом під час проведення тестування установлених вимог до його проведення, зокрема користування додатковими електронними приладами, підручниками, навчальними посібниками, іншими матеріалами, а також спілкуватися один з одним (абз. 2 п. 31 Порядку № 246), членами Комісії, конкурсної комісії, адміністраторами Центру оцінювання складається акт про відсторонення кандидата від подальшого проходження конкурсу. Відсторонений кандидат вважається таким, що не пройшов конкурс (абз. 3 п. 31 Порядку № 246) [68].

За результатами тестування формується звіт, який роздруковується та підписується кандидатом (у разі використання результатів попереднього тестування такий звіт роздруковується з особистого кабінету та підписується кандидатом), після чого передається адміністратору, який підписує його у членів Комісії чи конкурсної комісії, присутніх під час проведення тестування. При проведенні тестування в Центрі, роздрукований та підписаний звіт кандидат передає адміністратору Центру, який передається адміністратору комісії.

Чергова процедурна дія вчиняється адміністратором і полягає у фіксації результатів тестування у відомості про результати тестування та заповненні зведеної відомості середніх балів. Кандидати, які за результатами тестування набрали 0 балів, а також кандидати, які не з'явилися для його проходження протягом часу, передбаченого для тестування усіх кандидатів, вважаються такими, що не пройшли тестування та не можуть бути допущеними до чергового етапу конкурсу (абз. 1 п. 39 Порядку № 246), це стосується й відсторонених кандидатів. Проте, у разі проведення конкурсу на зайняття посад фахівців з питань реформ до наступного етапу допускаються не більше 20 кандидатів, які мають найвищий попередній рейтинг за результатами тестування (абз. 1 п. $76^4$ Порядку № 246), тобто здійснюється відсіювання кандидатів після тестування.

За загальним правилом, проведення повторного тестування не допускається, інакше кажучи, другої спроби проведення жодного з видів тестування кандидатам в одному конкурсі не надається. Виключенням із цього є випадки, коли тестування було перервано або не відбулося з технічних причин, про що складається відповідний акт, який підписується присутніми членами конкурсної комісії або адміністраторами Центру оцінювання (абз. 1 п. 38 Порядку № 246). Під «перериванням» проходження тестування слід розуміти будь-яку технічну несправність, внаслідок якої не вдається пройти тестування з урахуванням наданого часу та визначити його результати. Наприклад, ігнорування цих приписів стало підставою для скасування

результатів конкурсу, відповідно до постанови Верховного Суду від 14.08.2019 р. у справі № 816/1566/16 [42].

Після складання відповідного акта Комісія або конкурсна комісія призначає нову дату та/або час проведення тестування, отже допускається проведення повторного тестування у цей же день. У визначену дату та/або час відбувається проходження тестування, в загальному порядку, автоматично у сформованому звіті визначаються його результати, який роздруковується та підписується кандидатом, передається адміністратору, який після підписання у членів конкурсної комісії, фіксує отримані результати та заповнює зведену відомість.

Етап проведення перевірки володіння іноземною мовою спрямовано на визначення рівня володіння кандидатів однією з офіційних мов Ради Європи (англійської та французької, за вибором кандидата). Здійснюється це на основі завдань, які затверджуються Комісією та містить лексико-граматичний тест, перевірку розуміння письмового тексту, умінь і навичок сприйняття усного мовлення (аудіювання), умінь і навичок висловлювання своєї думки іноземною мовою (абз. 3 п. 2 Порядку № 246), іншими словами відповідати критеріям рівня володіння мовою В1 за системою володіння іноземними мовами, що використовуються в ЄС (CEFR). Ці завдання є конфіденційними (оприлюднено лише їх зразки) та оцінюються за 100 бальною шкалою, прохідними є 75 і вище.

Складність існує і з визначенням місця цього етапу серед інших етапів оцінювання, зокрема до проведення тестування на знання законодавства та абстрактне мислення чи після нього, оскільки володіння іноземною мовою є загальною вимогою, що висувається до всіх кандидатів на зайняття посад категорії «А» (п. 1 ч. 2 ст. 20 Закону–2015 [59]), є сенс спочатку визначити відповідність кандидатів цій вимозі. Разом із цим, враховуючи, що і тестування, і перевірка володіння іноземною мовою здійснюється, як правило, одночасно в Центрі оцінювання, значущість черговості цих етапів знімається (до того ж, якщо результати тестування визначаються після завершення його проходження, то перевірка володіння іноземною мовою потребує додаткового часу).

Показовим є те, що проведення цього етапу не передбачається п. 6 Порядку № 246.

Процедурні дії, що здійснюються на цьому етапові, є майже аналогічними етапові тестування. Першою дією є підтвердження особи кандидата шляхом пред'явлення документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, другою – проведення перевірки володіння іноземною мовою шляхом вирішення завдань, затверджених Комісією. Кандидати мають також право використати результат проведення попередньої перевірки володіння іноземною мовою, протягом шести місяців (абз. 5 п. 2 Порядку № 246), що є третьою, але факультативною дією на цьому етапові. Хоча, положеннями Порядку № 246 не передбачено заборону користування кандидатами під час проведення перевірки володіння іноземною мовою додатковими електронними приладами, підручниками, навчальними посібниками, іншими матеріалами, а також спілкуватися один з одним (як під час тестування), поширення цього й на проведення перевірки володіння іноземною мовою є цілком логічним.

З метою нормативної фіксації цієї заборони та можливості застосування наслідків її порушення під час перевірки володіння іноземною мовою слід внести до абз. 2 п. 31 Порядку № 246 такі зміни: після слова «тестування» поставити кому та доповнити словами «перевірки володіння іноземною мовою на зайняття посад категорії «А».

У разі виявлення адміністраторами Центру оцінювання порушення цих заборон, такий кандидат (кандидати) відстороняється від подальшого проходження конкурсу, про що складається відповідний акт.

Останньою процедурною дією на цьому етапові є повідомлення кандидатів про результати перевірки володіння іноземною мовою, що здійснюється спеціальним структурним підрозділом НАДС не пізніше ніж протягом наступного робочого дня після визначення результатів. Однак, не встановлено, протягом якого часу має бути визначено результати перевірки володіння іноземною мовою, а отже невідомо, з якого моменту обчислюється строк для повідомлення. Кандидати, які не пройшли перевірки володіння іноземною

мовою, вважаються такими, що не пройшли конкурс, і до наступних етапів конкурсу не допускаються.

Етап розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів є факультативним, тому що може здійснюватися за рішенням Комісії або конкурсної комісії і тільки під час проведення конкурсу на зайняття посад категорій «А» і «Б», а також на зайняття посад фахівців з питань реформ категорії «Б» і «В». Розв'язання ситуаційних завдань стало факультативним етапом лише у 2019 р. після змін, внесених Законом № 117-IX, у зв'язку з чим, майже не проводиться. Наприклад, з аналізу оприлюднених протоколів засідань Комісії за 2020 р. не виявлено жодного випадку проведення ситуаційних завдань, припускаємо, що такий стан цілком вірогідний і в конкурсах на зайняття посад категорії «Б», які проводяться конкурсними комісіями державних органів.

Метою проведення розв'язання ситуаційних завдань є з'ясування спроможності кандидатів використовувати свої знання та досвід під час виконання посадових обов'язків, тобто в ситуаціях найбільш наближених до тих, що виникають у повсякденній практичній діяльності на відповідній посаді. Так, враховуючи, що йдеться про керівні посади (категорії «А» і «Б»), виявлення реальної спроможності кандидатів ефективно здійснювати відповідні повноваження, є важливою запорукою успішного досягнення завдань конкурсу. Крім того, слід взяти до уваги, що розв'язання ситуаційних завдань фактично є єдиним етапом, оцінювання відповідності кандидатів встановленим вимогам до професійної компетентності здійснюється на засадах анонімності, тобто оцінці виконаних ситуаційних завдань членам Комісії або конкурсної комісії невідомо, хто саме з кандидатів їх виконав (окрім презентації кандидатами на посади категорії «А» результатів розв'язання ситуаційних завдань). Таким чином, розв'язання ситуаційних завдань дозволяє не тільки з більшою точністю оцінити відповідність кандидата вимогам до професійної компетентності, але й забезпечує об'єктивність такого оцінювання. Саме тому ми не поділяємо встановлену Порядком № 246 факультативність цього етапу, а вважаємо, що

його необхідно проводити обов'язково в конкурсах на зайняття посад державної служби категорій «А» і «Б».

Кожен кандидат розв'язує від одного до трьох ситуаційних завдань залежно від установлених вимог до професійної компетентності за рішенням Комісії чи конкурсної комісії. При цьому всі кандидати, які претендують на одну посаду, розв'язують однакові ситуаційні завдання (абз. 4-6 п. 45 Порядку № 246). Ситуаційні завдання розв'язуються кандидатами на зайняття посад категорії «А» у Центрі оцінювання письмово з використанням комп'ютерної техніки (абз. 1 п. 45 Порядку № 246) із блокуванням доступу до Інтернету та інших джерел інформації, за винятком доступу до довідкових правових систем, а на зайняття інших посад письмово – власноруч або з використанням комп'ютерної техніки (за рішенням конкурсної комісії) (абз. 2 п. 45 Порядку № 246). Кандидати на зайняття посад фахівців з питань реформ розв'язують ситуаційні завдання в усній та письмовій формі (абз. 6 п. 77 Порядку № 246) [68].

Першою процедурною дією на етапові розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів є підтвердження особи кандидата, шляхом пред'явлення документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України (у разі проведення цього в інший день, ніж попередні етапи). Далі адміністратор оголошує ситуаційне завдання, яке розв'язують кандидати, після чого надає кожному кандидатові у паперовому або електронному вигляді ситуаційне завдання разом з визначеними вимогами до професійної компетентності кандидата, які будуть оцінюватися за результатами його розв'язання, а також два конверти та бланк для заповнення кандидатом персональних даних (за формою згідно з додатком 5 до Порядку № 246). Таким чином, одночасно підтверджується розв'язання кандидатами саме однакових ситуаційних завдань (в іншому випадку кандидати мають можливість запобігти цьому) та упорядкувати відведений час для розв'язання кандидатами кожного ситуаційного завдання (на одне завдання надається не більше години).

Аналогічно попереднім етапам під час розв’язання ситуаційних завдань кандидатам забороняється користуватися додатковими електронними приладами, підручниками, навчальними посібниками, іншими матеріалами, а також спілкуватися один з одним (абз. 2 п. 31 Порядку № 246). У разі порушення цих заборон кандидат (кандидати) відсторонюється від подальшого проходження конкурсу, про що складається акт (є факультативною дією). Після завершення розв’язання ситуаційних завдань або після закінчення часу, відведеного на їх розв’язання, кандидати вкладають бланк із розв’язаним ситуаційним завданням та заповнений бланк персональних даних у конверти і подають їх адміністратору (абз. 10 п. 45 Порядку № 246 [67]). Отримавши зазначені конверти, адміністратор проставляє однакові номери на кожному конверті кандидата та передає членам Комісії або конкурсної комісії конверти з розв’язаним ситуаційним завданням для визначення результатів, а конверти із заповненими бланками персональних даних залишає у себе (абз. 11-12 п. 45 Порядку № 246 [68]). Таким чином забезпечується анонімність праць кандидатів.

Порушення кандидатом правил заповнення бланків з розв’язаними ситуаційними завданнями, бланку персональних даних та відповідних конвертів, іншими словами зазначення на них інформації, яка може ідентифікувати кандидата (зокрема, прізвища, імені, по-батькові, підпису), такий кандидат відсторонюється від подальшого проходження конкурсу, про що складається відповідний акт (є факультативною дією).

При проведенні конкурсу на зайняття посад категорії «А», за рішенням Комісії, кандидати презентують результати розв’язання ситуаційних завдань на її засіданні. Після цього, Комісія або конкурсна комісія визначає результати розв’язання кандидатами ситуаційних завдань згідно з установленими вимогами до професійної компетентності кандидата (за кожною такою вимогою) по трибальній шкалі: 2, 1, 0 балів. Перед цим члени Комісії або конкурсної комісії, а також особи, залучені до їх роботи, обговорюють питання щодо відповідності професійної компетентності кандидата за кожною окремою

вимогою (абз. 1 п. 47 Порядку № 246 [68]). Під час цього обговорення члени Комісії або конкурсної комісії (які індивідуально оцінюють завдання) враховують оцінки, виставлені особами, залученими до їх роботи (іншими державними службовцями, науковцями, експертами). Остаточною оцінкою у балах за кожною вимогою під час розв'язання ситуаційного завдання є середнє арифметичне значення індивідуальних балів. Строк для оцінювання розв'язання ситуаційних завдань становить не пізніше ніж протягом трьох робочих днів після розв'язання кандидатами ситуаційного завдання.

На наступній процедурній дії, після визначення результатів, члени Комісії або конкурсної комісії надають відомості про результати розв'язання кандидатами ситуаційних завдань адміністратору, який відкриває конверти з заповненими бланками персональних даних кандидатів та заповнює зведену відомість середніх балів (п. 48 Порядку № 246 [68]).

Фіксація результатів розв'язання ситуаційних завдань дозволяє Комісії або конкурсній комісії прийняти рішення про допущення/недопущення кандидатів до наступного етапу (співбесіди). Відповідно до абз. 1 п. 49 Порядку № 246 вважаються такими, що не пройшли конкурс кандидати, які під час розв'язання ситуаційного завдання отримали середній бал менш як 0,5 за однією з вимог, а також кандидати, які не з'явилися для розв'язання ситуаційних завдань, цей перелік також слід доповнити кандидатами, яких було відсторонено від проходження конкурсу [68]. Такі кандидати не допускаються до розв'язання наступного ситуаційного завдання та чергового етапу конкурсу. Незрозумілим є положення щодо не допуску кандидатів «до розв'язання наступного ситуаційного завдання», тобто виходить, що кожне розв'язане кандидатами ситуаційне завдання оцінюється Комісією або конкурсною комісією до початку розв'язання наступного. Враховуючи, що таких завдань може бути до трьох, зважаючи на кількість кандидатів, тривалість цього етапу може значною мірою затягтися. За таких умов втрачає сенс і триденний строк, наданий Комісії або конкурсній комісії для визначення результатів розв'язання ситуаційних завдань. Вказане доводить необґрунтованість та безглуздість не допуску

кандидатів «до розв’язання наступного ситуаційного завдання», а тому ці слова підлягають виключенню з останнього речення абз. 1 п. 49 Порядку № 246. Усі інші кандидати вважаються такими, що успішно пройшли цей етап та допускаються до проведення співбесіди. При проведенні конкурсу на зайняття посад фахівців з питань реформ далі допускаються не більше семи кандидатів.

Останньою процедурною дією є повідомлення кандидатів про результати розв’язання ситуаційних завдань та допущення/недопущення до наступного етапу, що здійснюють спеціальний структурний підрозділ НАДС або служба управління персоналом.

Етап проведення співбесіди та визначення її результатів здійснюється Комісією або конкурсною комісією, а також особами, залученими до її роботи, з метою оцінки відповідності професійної компетентності кандидата встановленим вимогам, яких не було оцінено на попередніх етапах (тестування та розв’язання ситуаційних завдань), а також вимозі «Доброчесність та дотримання правил етичної поведінки» для кандидатів на посади державної служби категорії «А» (абз. 1 п. 50 Порядку № 246 [68]). Водночас, процедурні дії, які здійснюються під час проведення співбесіди, та визначення її результатів майже не визначено, положеннями Порядку № 246, у зв’язку з чим, нерідко, у практиці, як правозастосовній, так і судовій, виникають складнощі. З практики проведення конкурсів відомо, що співбесіда проводиться членами Комісії або конкурсної комісії, а також особами, яких залучено до їх роботи окремо з кожним кандидатом. Адміністратор запрошує на засідання Комісії або конкурсної комісії почергово кожного кандидата, допущеного до співбесіди, які перед цим підтверджують свою особу, шляхом пред’явлення документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України (у разі проведення співбесіди в інший день).

Під час проведення співбесіди члени Комісії або конкурсної комісії, а також особи, залучені до її роботи, ставлять питання для оцінювання відповідних вимог, на які відповідають кандидати, що іноді, у дослідженнях уточняються, що при співбесіді відбувається «спілкування між членами … та

кандидатами» [10, с. 108]. З аналізу виокремлених в літературі типів співбесід (структурована, неструктурована, ситуаційна) [2, с. 250-251], передбачена чинним законодавством співбесіда відноситься до неструктурованих, з можливістю бути ситуаційною (адже питання можуть моделюватися в практичні ситуації, для вирішення кандидатами). Щодо змісту та кількості питань, які можуть ставитись, як загалом членами Комісії або конкурсної комісії, а також особами, залученими до їх роботи, так і кожним із них окремо, законодавством не визначено, єдиною умовою, яка опосередковано вбачається, є те, що питання мають спрямовуватися на оцінку відповідних вимог до професійної компетентності. Здається також цілком логічним, щоб ці питання були однаковими для всіх кандидатів, але, на жаль, положеннями Порядку № 246 такої вимоги не передбачено (отже, виявлення факту ставлення різних запитань окремим кандидатам не може вважатися порушенням умов та/або порядку проведення конкурсу). Враховуючи, що під час проведення співбесіди оцінюються однакові вимоги до професійної компетентності кандидатів, об'єктивний результат неможливо отримати інакше як за результатами їх відповідей на однакові запитання. Тому, пропонуємо доповнити п. 51 Порядку № 246 новим абзацом такого змісту: «Під час проведення співбесіди члени Комісії або конкурсної комісії, а також особи, яких залучено до їх роботи, ставлять кожному кандидатам однакові запитання для оцінювання кожної окремої вимоги до професійної компетентності кандидатів». Дотримання цього забезпечуватиме також відеофіксація проведення конкурсу.

Після проведення співбесіди з кожним кандидатом члени Комісії або конкурсної комісії, а також особи, залучені до їх роботи, обговорюють відповідність кожного кандидата вимогам до професійної компетентності. Під час вчинення цієї процедурної дії членам Комісії або конкурсної комісії повідомляються бали, виставлені особами, залученими до їх роботи. Далі, члени Комісії або конкурсної комісії оцінюють кожну з вимог до професійної компетентності щодо кожного кандидата, шляхом виставлення балів, які вносяться до відомості про результати співбесіди. У подальшому здійснюється

оформлення результатів співбесіди. Члени Комісії або конкурсної комісії передають адміністратору результати співбесіди, який заповнює зведену відомість середніх балів (визначення середнього арифметичне значення).

Остання процедурна дія на цьому етапові – повідомлення кандидатів про результати проведення співбесіди та допущення/недопущення до наступного етапу, що здійснюють спеціальний структурний підрозділ НАДС або служба управління персоналом. Згідно з абз. 3 п. 51 Порядку № 246 кандидати, які отримали середній бал менше як 0,5 за однією з вимог, а також кандидати, які не з'явилися на співбесіду, вважаються такими, що не пройшли конкурс та не можуть бути включеними до загального рейтингу, тобто наступного етапу.

Стадія визначення результатів конкурсу містить етапи: 1) складання рейтингового списку кандидатів; 2) проведення співбесіди та визначення результатів конкурсу.

Етап складання рейтингового списку кандидатів складається з дій, вчинених Комісією або конкурсною комісією для формування загального рейтингу кандидатів, тобто сумарної кількості балів, отриманих за результатами оцінювання проведеного Комісією або конкурсною комісією. При цьому, рейтинг кандидата, який успішно пройшов конкурс, залежить від загальної кількості набраних ним балів. Склавши загальний рейтинг кандидатів, Комісія або конкурсна комісія визначають п'ять кандидатів, які набрали найбільшу загальну кількість балів відповідно до загального рейтингу кандидатів, які допускаються до подальшого проходження конкурсу. Якщо за загальним рейтингом кандидатів їх кількість становить менше п'яти осіб, до наступного етапу конкурсу допускаються усі наявні кандидати (абз. 2 п. 57 Порядку № 246 [68]). У разі, якщо п'ятий та наступні за ним кандидати у загальному рейтингу кандидатів мають однакову загальну кількість балів, п'ята кандидатура для визначення переможця конкурсу обирається шляхом відкритого голосування на засіданні Комісії або конкурсної комісії, після обговорення їх професійної компетентності (абз. 3 п. 57 Порядку № 246 [68]).

Таким чином, у будь-якому разі до наступного етапу конкурсу допускаються не більше п’яти кандидатів.

Після цього, Комісія або конкурсна комісія вносить суб’єктові призначення або керівникові державної служби пропозиції щодо визначених кандидатур або інформацію про відсутність таких кандидатур (у разі, якщо жоден з кандидатів успішно не пройшли співбесіду). Вчиняється ця процедурна дія не пізніше ніж протягом наступного робочого дня з дати підписання відповідного протоколу (йдеться про протокол з результатами загального рейтингу кандидатів).

Факультативною дією може бути ознайомлення кандидатів із їх результатами оцінювання, за їх письмовим зверненням до Комісії або конкурсної комісії. У такому разі спеціальний структурний підрозділ НАДС або служба управління персоналом, надають витяг із зведеної відомості середніх балів.

Етап проведення співбесіди. Відповідно до абз. 1 п. 59 Порядку № 246 з метою визначення переможця (переможців) конкурсу проводиться співбесіда з кожним кандидатом, визначеним Комісією або конкурсною комісією: на зайняття посад категорії «А» та посад категорії «Б», які здійснюють повноваження керівників державної служби, – суб’єктом призначення; на зайняття інших посад категорій «Б» і «В» – керівником державної служби [68]. Така співбесіда за рішенням суб’єкта призначення або керівника державної служби може проводитися уповноваженою ним особою. Таким чином, визначення суб’єктом призначення або керівником державної служби переможця (переможців) конкурсу, згідно з абз. 2 ч. 1 ст. 28 Закону–2015 [59], здійснюється за результатами такої співбесіди. При цьому Порядком № 246 не передбачаються вимоги до кандидатів та методи їх оцінювання суб’єктом призначення/керівником державної служби під час такої співбесіди. Тому, вбачається, що суб’єкт призначення/керівник державної служби приймають рішення про переможця конкурсу за власною (ймовірно суб’єктивною) оцінкою кандидатів.

Згадаємо, що уповноваження суб'єкта призначення/керівника державної служби відбулося відповідно до змін, внесених Законом № 117-IX [56], який набрав чинності 25.09.2019 р. Водночас, уже в законопроекті від 26.06.2020 р. № 3748 [81] пропонується фактичне повернення до практики визначення результатів конкурсу Комісією або конкурсною комісією переможців конкурсу (такими вважатимуться перший, другий та третій кандидати за результатами складення загального рейтингу). Ми погоджуємось із цим, адже більшою є об'єктивність при визначенні результатів конкурсу Комісією або конкурсною комісією (принаймні колективними суб'єктами), ніж однією особою, суб'єктом призначення/керівником державної служби.

Окрім того, процедурний аспект проведення співбесіди суб'єктом призначення/керівником державної служби залишився майже неврегульованим. Так, можна зазначити, що і проведення співбесіди організаційно забезпечується службою управління персоналом. Перша дія на цьому етапові спрямовується на забезпечення проведення співбесіди, а саме визначення дати та часу проведення такої співбесіди та повідомлення кандидатів про це. З метою забезпечення формування об'єктивної характеристики щодо доброчесності кандидатів на посади категорії «А», визначених Комісією, та з метою виявлення наявності корупційних ризиків суб'єкт призначення або уповноважена ним особа перед проведенням співбесіди організовує отримання відповідної інформації від Національного антикорупційного бюро України (абз. 8 п. 59 Порядку № 246 [68]). Проте, уже в наступному абзаці цього пункту йдеться про отримання відомостей і від Національного агентства з питань запобігання корупції, отже абз. 8 п. 59 Порядку № 246 після слова «України» слід доповнити словами «та Національного агентства з питань запобігання корупції». Отримання такої інформації організовує спеціальний структурний підрозділ НАДС на підставі меморандумів про співпрацю та обмін інформацією між КМ України та/або НАДС та Національним антикорупційним бюро, Національним агентством з питань запобігання корупції, водночас таких меморандумів не виявлено.

Далі, у визначену дату та час суб'єкт призначення/керівник державної служби або уповноважена ними особа проводять співбесіду з кожним кандидатом, рекомендованим Комісією або конкурсною комісією. Звернімо увагу на те, що для завершення конкурсів, оголошених до встановлення карантину, п. 5 Порядку призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, затвердженого постановою КМ України від 22.04.2020 р. № 290 [12], передбачається проведення такої співбесіди, допускається в загальному порядку, тобто за особистої участі суб'єкта призначення або керівника державної служби (уповноважених ними осіб) та кандидатів, та дистанційно в режимі відеоконференції (за умови наявності технічної можливості) [98, с. 23-25]. Скористувавшись нормами зазначеного вище Порядку, як аналогії, слід зазначити, що у разі проведення співбесіди уповноваженою особою, такою особою додатково має вчинятися процедурна дія – повідомлення суб'єкта призначення/керівника державної служби про результати проведення співбесіди. Мета виокремлення цієї процедурної дії полягає в необхідності додатково підкреслити, що визначення результатів конкурсу згідно з абз. 2 ч. 1 ст. 28 Закону–2015 здійснюється суб'єктом призначення/керівником державної служби [59], незалежно від того, ким було проведено співбесіду, а Закон–2015 не передбачає права делегувати іншим повноваження щодо визначення результатів конкурсу.

Протягом двох робочих днів з дня проведення співбесіди її відеозапис передається НАДС (при проведенні конкурсу на зайняття посад категорії «А»), який опубліковується на офіційному веб-сайті не пізніше ніж протягом наступного робочого дня після його отримання (абз.абз. 6–7 п. 59 Порядку № 246 [68]). Помилковість першої із цих дій полягає в тому, що організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Комісії, що містить і відеофіксацію її засідань, здійснюється НАДС. Отже, для виконання цієї процедурної дії спеціальний структурний підрозділ НАДС передає відеозапис

НАДС – нісенітниця. На нашу думку, достатньо встановлення вимог щодо оприлюднення відеозапису співбесіди на офіційному веб-сайті НАДС, у зв'язку з цим, пропонуємо абз. 6 п. 59 Порядку № 246 виключити, а абз. 7 цього пункту викласти в такій редакції: «Не пізніше ніж протягом наступного робочого дня відеозапис такої співбесіди НАДС опубліковує його на власному офіційному веб-сайті».

Після проведення співбесіди суб'єкт призначення/керівник державної служби приймає рішення про визначення переможця (переможців) конкурсу або про його (їх) відсутність. Зазначене рішення оформлюється шляхом видання наказу (розпорядження) або протокольного рішення. Крім того, абз. 11 п. 59 Порядку № 246 встановлено, що у разі, якщо суб'єкт призначення/керівник державної служби не прийняв рішення про визначення переможця (переможців) конкурсу або про його (їх) відсутність протягом 44 календарних днів з дня оприлюднення оголошення про проведення конкурсу, вважається, що переможець (переможці) конкурсу відсутній (і). Ця норма, як запобіжник, унеможливлює визнання їх бездіяльності щодо не визначення результатів конкурсу.

Отримавши інформацію про рішення суб'єкта призначення/керівника державної служби (у тому числі про його відсутність протягом 44 календарних днів) спеціальний структурний підрозділ НАДС або служба управління персоналом протягом одного робочого дня повідомляє про нього кандидатів.

Останньою процедурною дією є оприлюднення інформації про результати конкурсу. Оприлюднення результатів конкурсу здійснюється спеціальним структурним підрозділом НАДС або службою управління персоналом на Єдиному порталі вакансій державної служби, на сторінках, в яких оприлюднювались оголошення про проведення конкурсу, із зазначенням інформації про переможця (переможців) конкурсу, має містити прізвище, ім'я та по-батькові кандидата, найменування посади та загальну кількість балів, набраних кандидатом.

Так, на Єдиному порталі оприлюднюється інформація про: 1) переможця (переможців) конкурсу – у разі прийняття суб'єктом призначення/керівником державної служби рішення про визначення переможця (переможців) конкурсу; 2) відсутність переможця конкурсу – у разі прийняття суб'єктом призначення/керівником державної служби рішення про відсутність переможця (переможців) конкурсу або у разі не прийняття суб'єктом призначення/керівником державної служби жодного рішення протягом 44 календарних днів з дня оприлюднення оголошення про проведення конкурсу; 3) відсутність визначених Комісією або конкурсною комісією кандидатур – у разі, якщо жодному з кандидатів не вдалося успішно пройти співбесіду з Комісією або конкурсною комісією ф ними було внесено суб'єктові призначення/керівникові державної служби інформацію про відсутність кандидатів [68]. У такому разі етап оприлюднення результатів конкурсу відбувається одразу після складання рейтингового списку кандидатів. Оприлюднення здійснюється протягом одного робочого дня з настання однієї із цих підстав.

Таким чином, структура процедури проведення конкурсу в державній службі містить стадії, етапи і процедурні дії і може бути представленою в такому вигляді:

1. Стадія підготовки до проведення конкурсу, містить етапи: а) оголошення конкурсу та оприлюднення оголошення про проведення конкурсу (визначення службою управління персоналом підстав для оголошення конкурсу; прийняття суб'єктом призначення/керівником державної служби рішення про оголошення конкурсу; оприлюднення інформації про оголошення конкурсу; передачу наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу та його умови в електронній формі НАДС; виправлення оприлюдненої інформації про оголошення конкурсу (є факультативною); б) прийняття та розгляд інформації для участі у конкурсі (подання інформації для участі у конкурсні; розгляд інформації, поданої кандидатами для участі у конкурсі; прийняття рішення про

допуск/не допуск кандидатів до проходження конкурсу; повідомлення кандидатів про результати розгляду поданої інформації).

2. Стадія проведення оцінювання кандидатів, містить етапи: а) підготовки до проведення оцінювання кандидатів (затвердження завдань для перевірки володіння іноземною мовою кандидатів на зайняття посад категорії «А»; прийняття рішення про розв'язання ситуаційних завдань на зайняття посад; затвердження ситуаційних завдань; визначення кількості ситуаційних завдань; прийняття рішення про можливість використання кандидатами комп'ютерної техніки; обирання ситуаційних завдань для перевірки вимог до компетентності кандидатів на зайняття посад фахівців з питань реформ категорій «Б» і «В»; розроблення та затвердження ситуаційних завдань для перевірки професійних знань кандидатів на зайняття посад фахівців з питань реформ категорії «Б» і «В»); б) проведення тестування та визначення його результатів (підтвердження особи кандидата; реєстрація в програмному забезпеченні; проходження тестування; складання акта про відсторонення кандидата (кандидатів) від подальшого проходження конкурсу (є факультативною); використання результатів попереднього тестування; формування звіту та його оформлення (є факультативною); фіксація результатів тестування; складання акта про переривання або не проведення тестування (є факультативною); призначення нової дати та/або часу проведення тестування (є факультативною); проведення повторного тестування (є факультативною); оформлення результатів повторного тестування (є факультативною); в) проведення перевірки володіння іноземною мовою (у разі проведення конкурсу на зайняття посад категорії «А») (підтвердження особи кандидата; проведення перевірки володіння іноземною мовою; використання результатів попередньої перевірки володіння іноземною мовою (є факультативною); складання акта про відсторонення кандидата (кандидатів) від подальшого проходження конкурсу (є факультативною); визначення результатів перевірки володіння іноземною мовою; повідомлення кандидатів про результати перевірки володіння іноземною мовою); г) розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів (є

факультативним) (підтвердження особи кандидата (у разі проведення в інший день, ніж попередні етапи); оголошення кожного завдання та надання їх почергово для розв'язання кандидатам; складання акта про відсторонення кандидата (кандидатів) від подальшого проходження конкурсу (є факультативною); вкладання бланку з розв'язаним ситуаційним завданням та бланку з персональними даними у конверти і передача їх адміністратору; проставлення однакових номерів на конвертах кандидатів та передача конвертів з розв'язаними ситуаційними завданнями; складання акта про відсторонення кандидата (кандидатів) від подальшого проходження конкурсу (є факультативною); презентація результатів розв'язання ситуаційних завдань (є факультативною); обговорення відповідності кандидата вимогам до професійної компетентності; визначення результатів розв'язання ситуаційних завдань; прийняти рішення про допущення/недопущення кандидатів до наступного етапу; повідомлення кандидатів про результати розв'язання ситуаційних завдань та допущення/недопущення до наступного етапу); д) проведення співбесіди та визначення її результатів (підтвердження особи кандидата (у разі проведення в інший день, ніж попередні етапи); проведення співбесіди окремо з кожним кандидатом; обговорення відповідності кандидата вимогам до професійної компетентності; визначення результатів співбесіди; оформлення результатів співбесіди; повідомлення кандидатів про результати проведення співбесіди та допущення/недопущення до наступного етапу).

3. Стадія визначення результатів конкурсу, містить етапи: а) складання рейтингового списку кандидатів (формування загального рейтингу кандидатів; визначення п'яти кандидатів для подальшого проходження конкурсу; внесення пропозиції суб'єктові призначення/керівникові державної служби або інформації про відсутність таких кандидатів; ознайомлення кандидатів з результатами оцінювання (є факультативною); б) проведення співбесіди та визначення результатів конкурсу (визначення дати та часу проведення такої співбесіди та повідомлення кандидатів; отримання інформації щодо наявності корупційних ризиків (при проведенні конкурсу на зайняття посад категорії

«А»); проведення співбесіди суб'єктом призначення/керівником державної служби або уповноваженою ними особою; повідомлення уповноваженою особою суб'єкта призначення/керівника державної служби про результати проведення співбесіди (є факультативною); передача НАДС відеозапису співбесіди (при проведенні конкурсу на зайняття посад категорії «А»); опублікування відеозапису співбесіди на офіційному веб-сайті НАДС (при проведенні конкурсу на зайняття посад категорії «А»); прийняття рішення про визначення переможця (переможців) конкурсу або про його (їх) відсутність; повідомлення кандидатів про результати конкурсу; оприлюднення інформації про результати конкурсу).

### 3.4. Оскарження результатів конкурсу в державній службі

Право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних органів, їх посадових осіб випливає з принципу верховенства права та є важливою гарантією забезпечення дотримання та захисту прав, свобод та інтересів осіб. Складно переоцінити значення права на оскарження в аспекті реалізації права на доступ до державної служби, а отже і щодо конкурсу як основного способу заміщення посад державної служби. Як відомо з теорії адміністративного права, спори щодо порушення органами державної влади прав чи законних інтересів осіб можуть вирішуватися у позасудовому (адміністративному) порядку або в судовому порядку [20, с. 127]. Але О.С. Булгаков визначає чотири основні процедури, в яких в теоретичному плані може реалізовуватися правова модель службового спору: 1) матеріальна процедура, що передбачає безпосереднє звернення службовця, права якого ймовірно порушені індивідуальним службово-правовим актом представником наймача, до представника наймача зі скаргою і вирішення спору власне сторонами спірних правовідносин; 2) досудова процесуальна процедура здійснення та розгляду службового спору в адміністративному порядку, у тому числі шляхом звернення до НАДС; 3) вирішення спорів у сфері публічної служби у порядку застосування

процедури медіації; 4) судовий порядок [4, с. 89]. Проте, не всі з виокремлених способів можуть використовуватися при оскарженні результатів конкурсу в державній службі, що залишилося поза увагою дослідника. У зв'язку із цим, у положеннях Закону–2015 із самого початку передбачалось оскарження: 1) в адміністративному порядку – шляхом подання скарги на рішення Комісії або конкурсної комісії до НАДС (абз. 1 ч. 7 ст. 28); 2) у судовому порядку – шляхом оскарження рішення Комісії або конкурсної комісії до суду (абз. 1 ч. 6 ст. 28). Важливе практичне значення має відсутність обов'язковості досудового врегулювання спорів щодо оскарження результатів конкурсу перед зверненням до суду (про що має зазначатись у позовній заяві, згідно з п. 6 ч. 5 ст. 160 КАС України [22]), тобто допускається як звернення одразу до суду, так і зі скаргою, з подальшим зверненням до суду.

У цьому аспекті часто виникали проблеми неузгодженості використання зазначених способів оскарження. Так, особи або одночасно, або почергово звертаються по захист порушених, на їх думку, прав в адміністративному і в судовому порядку, наприклад, одразу подається скарга до НАДС (його територіальних органів), а через деякий час, до розгляду такої скарги НАДС, подається позов до суду. Провокувалася така ситуація, у тому числі встановленими строками звернення із скаргою до НАДС (10 календарних днів) і з позовом до суду (30 календарних днів), адже подання скарги не звільняє від необхідності дотримання строків звернення до суду. Наприклад, Верховний Суд у постанові від 19.03.2020 р. у справі № 826/6108/17 [43] дійшов висновку, що звернення учасника конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби категорійї«Б» і «В» до Нацдержслужби про оскарження рішення конкурсної комісії, не позбавляє його права на оскарження цього ж рішення безпосередньо до суду. Розуміючи ризики одночасного розгляду питання про оскарження результатів конкурсу двома органами (НАДС і судом), зокрема прийняття діаметрально протилежних рішень, різної оцінки відповідних фактів тощо, НАДС однією з підстав відмови у розгляді скарги по суті було передбачено наявність інформації про відкрите провадження в адміністративній

справі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав або наявність судового рішення, що набрало законної сили, про той самий предмет і з тих самих підстав (у разі оскарження відповідно до ст.ст. 28 та 78 Закону) (пп. 6 п. 8 Порядку розгляду НАДС або його територіальними органами скарг державних службовців категорії «Б» і «В» щодо прийняття, проходження та припинення державної служби відповідно до Закону України «Про державну службу» або учасника конкурсу, який не пройшов конкурсний відбір на зайняття вакантної посади державної служби категорій «Б» і «В», затвердженого наказом НАДС від 19.06.2018 р. № 149 [71]). Однак, наразі, із втратою чинності цим актом, виявлена неузгодженість залишається, але в практичній діяльності НАДС та його територіальні органи продовжують вчиняти саме так.

Однаково і в адміністративному, і в судовому порядку йдеться про оскарження рішень Комісії та конкурсної комісії (абз. 1 ч. 6, абз. 1 ч. 7 ст. 28 Закону–2015), інакше кажучи протоколів їх засідань. Втім, якщо раніше вказівка про оскарження рішень Комісії або конкурсної комісії повністю корелювалася з положеннями попередньої редакції Закону–2015 [59], згідно з якими результати конкурсу визначалися Комісією або конкурсною комісією (хоча й викликала певні зауваження), то вже в чинній редакції, з урахуванням змін внесених Законом № 117-IX [56], виглядає доволі суперечливою. Справа в тому, що позбавивши Комісію та конкурсну комісію повноважень визначати результати конкурсу, уповноваживши на це суб’єкта призначення/керівника державної служби, законодавець залишив незмінним положення про оскарження лише їх рішень (Комісії та конкурсної комісії), незважаючи на те, що в процедурі проведення конкурсу беруть участь й інші суб’єкти, приміром, служба управління персоналом, адміністратор. Більш прийнятним, як уявляється, у цьому контексті є відступ від вказівки на форму (рішення відповідного суб’єкта), а уточнення на його зміст, наприклад, про результати конкурсу. Це, окрім уникнення прив’язки до актів, що можуть оскаржуватися, дозволяє особам у відповідності до процесуального законодавства самостійно

обирати способи захисту порушеного, на їхню думку, права і, відповідно оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність усіх суб'єктів, залучених до процедури проведення конкурсу. У свою чергу, під результатами конкурсу, звісно, розуміється визначення переможця конкурсу (абз. 2 ч. 1 ст. 28 Закону–2015), а також будь-який інший результат для відповідного кандидата, у тому числі не допуск до проходження конкурсу, відсторонення кандидата від подальшого проходження конкурсу, не допуск до чергового етапу конкурсу тощо.

Підставою для оскарження знову ж таки однаково для оскарження і в адміністративному, і в судовому порядку є порушення умов або порядку проведення конкурсу, що могло істотно вплинути на його результати (абз. 1 ч. 6, абз. 1 ч. 7 ст. 28 Закону–2015 [59]). Спочатку слід визначити, що розуміється під «умовами» та «порядком» проведення конкурсу. Відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 22 Закону–2015 [59] умови проведення конкурсу визначаються у Порядку № 246 [68]. Згідно з абз. 1 п. 11 цього Порядку умови проведення конкурсу затверджуються наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення або керівника державної служби (про оголошення конкурсу, хоча це прямо й не передбачено в наведеній нормі) за формою відповідно до додатку № 1 до Порядку № 246. Ознайомившись із цим додатком, вбачається, що умови проведення конкурсу містять усю інформацію, яка зазначається в оголошенні про проведення конкурсу (ч. 4 ст. 23 Закону–2015), зокрема найменування і місцезнаходження державного органу; назва посади; посадові обов'язки; умови оплати праці; вимоги до професійної компетентності (загальні та спеціальні); інформація щодо строковості чи безстроковості призначення на посаду тощо. Невірним визначенням, наприклад, вимог до професійної компетентності за посадою державної служби, на яку проводиться конкурс, є порушення умов проведення конкурсу.

Під «порядком проведення конкурсу» (не плутаємо з назвою Порядку № 246) розуміється процедура проведення конкурсу, що визначається Порядком № 246, тобто визначена послідовність процедурних дій (етапів,

стадій), спрямованих на досягнення певної мети. Так, наприклад, недотримання послідовності цих дій, допуск до наступних етапів оцінювання без успішного проходження попередніх тощо є порушенням порядку проведення конкурсу.

Використання розділового сполучника «або» між аналізованими поняттями вказує на можливість оскарження результатів конкурсу або з підстав порушення умов проведення конкурсу, або порушення порядку проведення конкурсу. Може здатися, що не допускається оскарження конкурсу і з підстав порушення умов, і з підстав порушення порядку проведення конкурсу. Звісно ж, на практиці трапляються випадки порушення як умов, так і порядку проведення конкурсу, а скаржник на власний розсуд у скарзі/позові зазначатиме про них з метою забезпечення захисту своїх прав та інтересів. Показово, що у п. 1 ч. 1 ст. 30 Закону–2015 вживається аналогічне формулювання з уточненням можливості порушення «умов та/або порядку» проведення конкурсу. У зв'язку із цим, варто виправити це упущення, замінивши в абз. 1 ч. 6 та абз. 1 ч. 7 ст. 28 Закону–2015 [59] слова «умов або порядку» на слова «умов та/або порядку».

Встановлення єдиних лише порушень умов та/або порядку проведення конкурсу є недостатнім для задоволення скарги/позову про оскарження результатів конкурсу, обов'язковим є їх можливість істотного впливу на результати конкурсу. Одразу, закцентуємо увагу на тому, що очевидно не всі порушення умов та/або порядку проведення конкурсу є підставою для скасування його результатів адже навіть, теоретично не всі вони можуть вплинути на результати.

Так, по-перше, йдеться про порушення, що «могло» вплинути на результати конкурсу (від слова «могти» – означає можливість дії, вираженої інфінітивом та уживається для вираження припущення [86]). Використання цього слова свідчить про існування лише ймовірності впливу відповідного порушення на результати конкурсу. Так, наприклад, порушення конкурсною комісією вимог до складання рейтингового списку кандидатів (невірне складання оцінок кандидатів) у певних випадках могло вплинути на результати

конкурсу (у разі, якщо після перерахунку змінюється місцерозташування кандидатів), а в певних ні (якщо перерахунок не призводить до зміни визначених місць кандидатів). При цьому здається неважливим, а отже не встановлюється та не враховується, чи вплинуло реально допущене порушення на результати конкурсу чи ні. Критеріїв визначення «можливості» впливу відповідних порушень на результати конкурсу чинним законодавством з питань державної служби не передбачено, у зв'язку з чим вирішення цього здійснюватиметься на розсуд органу, що розглядає скаргу/позов у кожному конкретному випадку.

По-друге, вплив на результати конкурсу має бути «істотним». За тлумачним словником «істотний» означає який становить суть або стосується суті чого-небудь; дуже важливий, значний, вагомий [86], отже і це поняття є оціночним, тобто конкретизується під час правозастосування. Утім, зміст та критерії «істотності» впливу допущених порушень на результати конкурсу не передбачено законодавством з питань державної служби, відтак кваліфікація «істотності» впливу того чи іншого порушення на результати конкурсу здійснюватиметься в залежності від фактичних обставин конкретної справи. Таким чином, вимога «істотності» впливу порушень умов та/або порядку проведення конкурсу на його результати передбачає необхідність доведення такого впливу допущених порушень на підсумкові результати конкурсу, внаслідок чого останні зазнали спотворення або б мали суттєві відмінності. Аналіз судової практики дає змогу виокремити такі порушення, що могли істотно вплинути на його результати, наприклад: 1) порушення умов проведення конкурсу: порушення строку для подання документів (інформації) для участі у конкурсі (постанова Верховного Суду від 20.12.2018 р. у справі № 815/4701/16 [44]); допущена до проходження особа (у подальшому визначена переможцем конкурсу) не відповідала кваліфікаційним вимогам до посади встановленими умовами проведення конкурсу (постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 12.12.2019 р. у справі № 620/2047/19 [52]); порушення порядку допуску осіб до участі у конкурсі, зокрема внаслідок

невірного визначення відповідності кандидата умовам конкурсу (постанова Житомирського апеляційного адміністративного суду від 16.03.2017 р. у справі № 806/2955/16 [37]); 2) порушення порядку проведення конкурсу: протиправний допуск особи (яку було визначено переможцем) до участі у конкурсі (постанова Верховного Суду від 19.09.2019 р. справі № 820/4038/18 [45]); не повідомлення кандидатів про встановлення іншої дати та часу проведення етапів оцінювання, зокрема співбесіди (постанова Верховного Суду від 15.05.2019 у справі № 821/244/17 [46]); проведення Комісію конкурсу за відсутністю представника державного органу, на заняття посади в якому проводився конкурс (постанова Верховного Суду від 17.04.2019 р. у справі № 826/2692/17 [47]); порушення порядку проведення тестування – внаслідок технічної помилки, результати позивача не було встановлено, однак конкурсною комісією не було складено відповідний акт для проведення повторного тестування (постанова Верховного Суду від 14.08.2019 р. у справі № 816/1566/16 [42]); порушення порядку проведення розв'язання ситуаційних завдань, зокрема відсутність необхідної кількості членів конкурсної комісії (постанова Верховного Суду від 17.01.2019 р. у справі № 826/14177/17 [48]), порушення вимоги стосовно анонімності авторів під час перевірки конкурсною комісією розв`язання ситуаційних завдань (постанова Верховного Суду від 21.11.2019 р. у справі № 804/6325/17 [39]); не залучення до роботи Комісії експертів у відповідній сфері, для проведення оцінки відповідності кандидатів окремим вимогам (постанова Верховного Суду від 17.04.2019 р. у справі № 826/2692/17 [47]); проведення оцінювання не всіх вимог до професійної компетентності, яких було затверджено в оголошенні про проведення конкурсу (постанова Верховного Суду від 15.05.2019 р. у справі № 821/244/17 [46]) тощо.

У правозастосовній практиці НАДС, його територіальних органів такими, що могли істотно вплинути на результати конкурсу також визнавалися порушення порядку утворення конкурсної комісії для проведення конкурсу (у тому числі проведення засідань за відсутності необхідної кількості членів), допущення кандидатів до наступних етапів оцінювання без успішного

проходження попередніх (як правило, у випадку отримання 0,5 і менше за оцінювання вимог під час розв'язання ситуаційних завдань) тощо.

Отже, у першу чергу інструментально вірним буде встановлення всіх порушень умов та/або порядку проведення конкурсу, яких було допущено, далі з'ясування взагалі можливості їх впливу на результати конкурсу, і наостанок – визначення наскільки істотним був такий вплив. Змістовно аналогічних підсумків доходить і Верховний Суд у постанові від 18.04.2018 р. у справі № 826/19844/16 [49], зазначаючи, що лише після належного встановлення таких фактичних обставин та аналізу їх правового регулювання можна зробити висновок щодо наявності порушень, оцінити їх істотність та вплив на законність проведення самого конкурсу та/або участі його окремого учасника.

Прорахунком чинної редакції Закону–2015 [59] стала цілковита відмова законодавця від визначення повноважень органів, що уповноважені розглядати скаргу/позов про оскарження результатів конкурсу, та перелік рішень, яких може бути ухвалено за результатами їх розгляду. Хоча у ч. 7 ст. 28 Закону–2015 (станом на 01.01.2019 р.) уточнювалося, що НАДС у разі встановлення факту порушення направляє керівникові державної служби в державному органі, в якому проводився конкурс, обов'язкову для виконання вимогу про скасування результатів конкурсу, а визначені повноваження суду при вирішенні справи (ст. 245 КАС України [22]) не враховують специфіки оскарження результатів конкурсу.

Повертаючись до способів оскарження результатів конкурсу в державній службі, звернемося до характеристики процедурних/процесуальних особливостей розгляду цих справ в адміністративному та судовому порядку.

Адміністративний порядок оскарження результатів конкурсу врегульовано положеннями Закону–2015, первинна редакція якого передбачала дійсно самостійний, відокремлений механізм захисту права громадян на рівний доступ до державної служби, який був непоганою альтернативою судовому порядку, насамперед, за рахунок мінімальних строків розгляду (14 календарних днів з дня надходження скарги) і повноваженнями НАДС, у разі допущення

порушень, одразу відновити порушені права шляхом направлення вимог до державних органів, а також безоплатністю (відсутністю судового збору), меншою кількістю формальних вимог до скарги (ніж до позову) тощо. Звісно, в законодавчому регулюванні та практиці застосування адміністративного порядку оскарження спостерігалося немало вад, траплялися колізії, прогалини, інші проблеми суто практичного характеру, але внаслідок змін, внесених Законом № 117-IX [56], фактично скасовано всі особливості оскарження результатів конкурсу в адміністративному порядку. До основних негативних наслідків віднесемо:

1) в абз. 1 ч. 7 ст. 28 Закону–2015, на відміну від ч. 6 цієї статті, не уточнено хто саме має право подавати скаргу. Разом із цим, враховуючи, що вже в абз. 2 цієї частини ст. 28 Закону–2015 зазначається про обов'язок «кандидата», який оскаржує рішення, повідомити відповідного суб'єкта призначення, а в п. 67 Порядку № 246 [68] йдеться про право на оскарження кандидата як учасника конкурсу, отже, зрозуміло, що така скарга подається у першу чергу кандидатами (особами, які подали необхідну інформацію для участі у конкурсі – п. 8 Порядку № 246), незалежно від того, чи були такі особи у подальшому допущені до проходження конкурсу, чи ні. З правом звернутися зі скаргою також можуть інші особи, права та інтереси яких було порушено, наприклад, неправомірним встановленням в умовах проведення конкурсу завищених вимог до професійної компетентності (наприклад, що ступеня або галузі освіти, досвіду роботи тощо), витребування додаткової інформації, не передбаченої законодавством, тощо.

Правом подання скарги також наділяються кандидати незалежно від категорії посади, на яку проводився конкурс. У попередній редакції Закону–2015 обмежувалося право на оскарження в адміністративному порядку кандидатів на зайняття посад категорії «А». Із критикою цього обмеження виступив О.С. Булгаков, говорячи про суперечливість цього обмеження принципові «дозволено все, що прямо визначено законом», його необґрунтованість та пропонував передбачити право на оскарження результатів

конкурсу на посади державної служби як в адміністративному порядку, так і в порядку адміністративного судочинства [4, с. 100]. Ми також підтримуємо висловлену пропозицію, але відмітимо, що це обмеження не було позбавленим логічного підґрунтя, адже конкурс на посади категорії «А» проводить Комісія, організаційне забезпечення діяльності якої здійснюється НАДС, а відтак і скарги на рішення Комісія має розглядати НАДС;

2) в абз. 1 ч. 7 ст. 28 Закону–2015 не встановлено до кого подається така скарга (на відміну від попередньої редакції, якою чітко визналося, що скарга подається до НАДС). Утім, враховуючи, що до повноважень НАДС належить здійснення контролю за додержанням визначених цим Законом умов реалізації громадянами права на державну службу (п. 4 ч. 3 ст. 13 Закону–2015 [59]); вжиття заходів щодо створення рівних умов для прийняття та просування по службі державних службовців категорії «Б» і «В» (п. 12 ч. 3 ст. 13 Закону–2015 [59]), і в цих випадках скарги подаються до НАДС або його територіальних органів, проте розмежування питань, які розглядаються НАДС, а які його територіальними органами, не здійснено;

3) відсутність підзаконного регулювання порядку подання скарги, зокрема її форми, обов'язкових реквізитів, та порядку розгляду скарг, а саме строків і результатів розгляду. Підзаконні акти НАДС, якими регулювались окремі питання подання та розгляду скарг, було визнано такими, що втратили чинність (накази НАДС від 10.07.2019 р. № 124-19 [78], від 06.11.2019 р. № 201-19 [53]), інших актів на теперішній час не прийнято. До виправлення виявлених проблем та недоліків оскарження результатів конкурсу в адміністративному порядку допускаємо застосування положень Закону України «Про звернення громадян» [73].

В абз. 2 ч. 7 ст. 28 Закону–2015 встановлено, що кандидат, який оскаржує рішення Комісії або конкурсної комісії, зобов'язаний невідкладно повідомити про це відповідного суб'єкта призначення з наданням копії скарги [59]. Призначення повідомлення про оскарження пов'язувалося з необхідністю повідомлення суб'єкта призначення/керівника державної служби про

оскарження результатів конкурсу, які до розгляду такої скарги не могли призначати на посаду переможця, наразі ж, коли оскарження не зупиняє призначення (абз. 2 ч. 6 ст. 28 Закону–2015), ця норма позбавлена сенсу. Крім того, відсутність наслідків недотримання цього обов'язку обмежує його практичне втілення.

Судовий порядок традиційно визнається більш ефективним способом захисту прав та інтересів осіб, у тому числі й права на доступ до державної служби. Так, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 19 КАС України до юрисдикції адміністративних судів належать спори щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [22]. Як зазначає М.І. Цуркан, формула «спори з приводу прийняття громадянина на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» охоплює весь спектр спорів, що виникають у відносинах публічної служби [95, с. 134], а отже й усіх спорів, що виникають у відносинах державної служби, у тому числі щодо оскарження результатів конкурсу, оскільки згідно з п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України [22] державна служба є видом публічної служби.

До процесуальних особливостей розгляду спорів, що виникають у сфері публічної (у тому числі державної) служби, належить:

1) спори щодо прийняття громадян на публічну службу віднесено до справ незначної складності (п. 1 ч. 6 ст. 12 КАС України [22]), а отже їх розгляд здійснюється за правилами спрощеного позовного провадження (ч. 1 ст. 257 КАС України), перевагою якого є зменшений процесуальний строк розгляду, не більше 60 календарних днів з дня відкриття провадження (ст. 258 КАС України) [22];

2) для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну (у тому числі державну) службу, встановлюється місячний строк (ч. 5 ст. 122 КАС України), який обчислюється в загальному порядку, тобто з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів (абз. 1 ч. 2 ст. 122 КАС України) [22].

Водночас, зустрічаються правові позиції, згідно з якими до спорів щодо оскарження результатів конкурсу має застосовуватися 10-денний строк, встановлений у ст. 28 Закону–2015. Так, Верховного Суду у п. 47 постанови від 19.07.2019 р. у справі № 500/2175/18 [50] зазначив, що аналіз положень ст. 28 Закону–2015 дає підстави для висновку, що нею встановлений спеціальний порядок і строки оскарження учасником конкурсу результатів конкурсу. При цьому, в цій же постанові уточнено, що до спорів про оскарження рішень/дій щодо не допуску до участі у конкурсі має застосуватися місячний строк, визначений ч. 5 ст. 122 КАС України [22]. На наш погляд, цей висновок Верховного Суду є помилковим і ось чому.

По-перше, ч. 5 ст. 122 КАС України [22] встановлено спеціальний строк у справах щодо прийняття громадян на публічну (у тому числі державну) службу, якими охоплюється увесь спектр спорів, у тому числі і щодо оскарження результатів конкурсу. Визначенням строку для подання скарги (ч. 7 ст. 28 Закону–2015) спеціальним строком оскарження результатів конкурсу, отримуємо спеціальний строк (10 календарних днів) спеціального строку (місяць). По-друге, 10-денний строк вжито у розрізі подання «скарги» на рішення Комісії або конкурсної комісії, а, як відомо, процесуальним документом, що подається до адміністративного суду, є позовна заява (позов). Скаргою ініціювався перегляд рішення Комісії або конкурсної комісії у порядку адміністративного оскарження НАДС. До того ж, зазначений висновок Верховного Суду невиправдано нівелює усталену судову практику застосування до всіх спорів щодо прийняття громадян на публічну (у тому числі державну) службу, у тому числі й щодо оскарження результатів конкурсу, місячного строку (хоча, поки що це єдиний приклад, його поширення є загрозливим для правозастосовної практики, захисту права на державну службу).

3) згідно з ч. 6 ст. 151 КАС України «не допускається вжиття заходів забезпечення позову, які полягають в (або мають наслідком) припиненні, відкладенні, зупиненні чи іншому втручанні у проведення конкурсу, … що

проводяться від імені держави (державного органу) або за участю призначеного державним органом суб'єкта у складі комісії, що проводить конкурс …» [22]. Оскільки конкурси в державній службі проводяться державними органами, Комісією або конкурсними комісіями, до складу яких належать представники відповідних державних органів, встановлена процесуальним законом заборону вжиття заходів забезпечення позову поширюється і на конкурси в державній службі.

4) під час розгляду справ про оскарження результатів конкурсу слід звернути увагу на те, що оцінювання результатів конкурсу знаходиться поза компетенцією суду, проте, суд перевіряє законність дій державних органів під час проведення конкурсу, відповідно до норм чинного законодавства та наслідків цих дій для прав відповідних осіб. Такий підхід засновано на усталеній практиці, відповідно до якої суд не може підміняти інший орган державної влади та перебирати на себе повноваження щодо вирішення питань, яких законодавством віднесено до компетенції цього органу державної влади (постанова Верховного Суду України від 14.03.2017 р. у справі № 800/323/16 [35]).

Відповідно до цього під час розгляду справ про оскарження результатів конкурсу суд не здійснюватиме перевірку результатів проведеного Комісію або конкурсною комісією оцінювання вимог до професійної компетентності кандидатів, а отже неправильне, необ'єктивне або необґрунтоване, на думку кандидата, оцінювання його відповідей не визнається порушенням порядку проведення конкурсу та не є підставою для скасування його результатів. Так, наприклад, у справі № 808/1460/17 скаржник вказував на те, що оцінювання ситуаційних завдань було необ'єктивним та упередженим у зв'язку з тим, що два питання із трьох затверджених ситуаційних завдань співпадають з кандидатською дисертацією переможця конкурсу, проте відповідний позов задоволено не було, адже співпадіння питань, на думку суду, не є підтвердженням факту упередженості членів комісії (постанова Верховного Суду від 12.12.2019 р. у справі № 808/1460/17 [51]).

Специфіка складу учасників справи щодо оскарження конкурсу в державній службі. Як передбачено ч. 1 ст. 42 КАС України, учасниками справи є сторони (позивач та відповідач, згідно з ч. 1 ст. 46 КАС України) і треті особи (які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору та які не заявляють самостійної вимоги щодо предмета спору, згідно з ч. 1, 2 ст. 49 КАС України) [22].

Позивачем у справах щодо оскарження конкурсу в державній службі, відповідно до абз. 1 ч. 6 ст. 28 Закону–2015 [59] є кандидат, якого не визначено переможцем конкурсу, тобто особа, яка подала необхідну інформацію для участі у конкурсі (п. 8 Порядку № 246 [68]), та яку не визначено переможцем, при цьому, вбачається неважливим, на якому саме етапові проведення конкурсу такого кандидата не визначено переможцем. Відтак, кандидат, який оскаржує результати конкурсу, не зобов'язаний обґрунтовувати, відповідно до ч. 1 ст. 2 та п. 9 ч. 5 ст. 160 КАС України [22] порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень його прав, свобод та інтересів, адже це презюмується, оскільки його не визначено переможцем конкурсу. Ця теза підтверджується і правовим висновком Верховного Суду, викладеним у постанові від 19.09.2019 р. у справі № 820/4038/18 [45]. Проте, в іншому правового висновку зазначається, що якщо позивач скористався своїм правом щодо вступу на державну службу, взявши участь у конкурсі на заміщення вакантної посади, то порушення Закону в частині встановленого строку подання документів, яке не дало змоги взяти участь у конкурсі іншим особам, не мало наслідком порушення прав саме позивача, отже із цих підстав позовні вимоги про скасування результатів спірного конкурсу задоволенню не підлягають (постанова Верховного Суду від 20.12.2018 р. у справі № 815/4701/16 [44]).

Окрім кандидатів, позивачами у справах щодо оскарження конкурсу в державній службі можуть також бути й інші особи, яких було позбавлено права взяти участь у конкурсі внаслідок, наприклад, порушення строків подання інформації для участі у конкурсі (ч. 5 ст. 23 Закону–2015 [59]), у зв'язку з чим

така особа не встигла взяти участь у конкурсі; неправомірне завищення вимог до професійної компетентності для зайняття відповідної посади (ст.ст. 19-20 Закону–2015 [59]), у зв'язку з чим така особа вважала, що не відповідає цій посаді; неможливості подати інформацію для участі у конкурсі у зв'язку з технічними збоями в роботі Єдиного порталу вакансій державної служби, якого не було зафіксовано (п. $19^1$ Порядку № 246 [68]), тощо. У цілому на практиці виникає безліч таких ситуацій, проте у цьому разі особа має обґрунтувати порушення своїх прав, свобод та інтересів. Приміром, у справі № 815/6004/16 позивач обґрунтовував, що внаслідок порушення Овідіопольською районною державною адміністрацією вимог закону щодо строку подання документів для участі в конкурсі, він не зміг подати їх до конкурсної комісії, у зв'язку з чим був позбавлений можливості взяти участь у конкурсі, але зазначений позов було залишено без розгляду через порушення строків звернення до суду (ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 11.11.2016 р. у справі № 815/6004/16 [90]).

Оскільки право на захист передбачає можливість звернення до суду за захистом порушеного права, але вимагає, щоб порушення, про яке стверджує позивач, було обґрунтованим (рішення Конституційного Суду України від 14.12.2011 р. № 19-рп/2011 [84]), а право на звернення до суду з позовом про оскарження індивідуального акта належить особі, яка є учасником спірних правовідносин або щодо якої цей акт прийнятий або прав, свобод та інтересів якої він безпосередньо стосується (наприклад, постанова Верховного Суду від 18.09.2019 р. у справі № 9901/284/19 [34]) інші особи, у тому числі громадські об'єднання, не мають права на звернення до суду з позовом про оскарження результатів конкурсу.

Відмічені тенденції негативним чином позначаються на ефективності здійснення громадського контролю за проведенням конкурсів у державній службі та призводять до фактичного нівелювання запроваджених механізмів відкритості та прозорості під час їх проведення. Так, виходить, що наявність інструментарію для здійснення громадського контролю (зокрема,

оприлюднення оголошень про проведення конкурсу, результатів конкурсу, відеозаписів або відеотрансляцій проведення етапів оцінювання тощо), виявлення за їх допомогою та фіксації допущених порушень умов та/або порядку проведення конкурсу не може використовуватися для скасування конкурсу та його результатів. Це, вважаємо, не тільки зводить нанівець громадський контроль, але й підриває довіру громадянського суспільства до конкурсу як основного способу заміщення посад державної служби та складу державних службовців.

З метою виправлення цієї ситуації можемо запропонувати таке рішення. Оскільки змінити усталену судову практику щодо захисту лише порушених прав, свобод та інтересів, засновану на положеннях чинного законодавства, практики Конституційного Суду України та ЄСПЛ, скажімо, передбачивши право інститутів громадянського суспільства оскаржувати результати конкурсів з підстав порушення умов та/або порядку їх проведення, навряд чи можливо, крім того є ризики зловживання цим правом, реальним механізмом балансованого реагування на виявлені інститутами громадянського суспільства порушення може бути запровадження їх перевірки в адміністративному порядку НАДС, шляхом проведення документальних перевірок. Цим, з одного боку, не блокуватиметься робота державних органів, а з іншого – виявлені факти зможуть отримати належну кваліфікацію та юридично визначені наслідки.

Відповідачем за загальним правилом є суб’єкт владних повноважень (зокрема, орган державної влади, його посадова чи службова особа, інший суб’єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства). Водночас у положеннях ч. 6 ст. 28 Закону–2015 йдеться про право оскаржувати рішення Комісії або конкурсної комісії, отже напевно саме ці суб’єкти і мають бути відповідачами, чи не так? Аналіз судової практики свідчить, що відповідачами у справах про оскарження результатів конкурсу на зайняття посад категорії «А» – Комісія, на зайняття посад категорії

«Б» та «В» – державні органі (на зайняття посади, в яких проводився конкурс), за рідким виключенням також конкурсна комісія, яка проводила конкурс.

Комісія, як постійно діючий колегіальний орган, є суб'єктом владних повноважень, володіє адміністративною процесуальною дієздатністю, а тому може бути відповідачем у справах про оскарження її рішень, дій чи бездіяльності. Як слушно зазначає Ю.І. Цвіркун, аналіз повноважень Комісії дає підстави стверджувати, що її діяльність як органу публічної адміністрації фактично зводиться не тільки до забезпечення формування високопрофесійного вищого корпусу державних службовців, але й спрямована на забезпечення реалізації права особи на рівний доступ до публічної служби [93, с. 88].

Вважаємо за доцільне зупинитися на з'ясуванні процесуальних можливостей визначення конкурсної комісії відповідачем у справі про оскарження конкурсу в світлі встановлення наряду зі спорами з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (п. 2 ч. 1 ст. 19 КАС України [22]) як окремої категорії справ «спорів щодо оскарження рішень ... конкурсних комісій ..., рішення яких є обов'язковими для органів державної влади …» (п. 9 ч. 1 ст. 19 КАС України [22]) поставило під сумнів усталену практику визначення у справах про оскарження конкурсу відповідачем державні органи, в яких проводилися конкурси. Отже, є сенс з'ясувати, наскільки це поширювалось на оскарження результатів конкурсу в державній службі.

Єдиною вимогою оскарження рішення конкурсної комісії (та визначення її відповідачем), відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 19 КАС України [22], є наявність «обов'язковості» рішень, прийнятих такою комісією, для органів державної влади. Відповідно до абз. 2 ч. 4 ст. 27 Закону–2015 рішення конкурсної комісії вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від присутніх на засіданні і згідно з ч. 2 ст. 28 цього Закону – оформляється протоколом засідання конкурсної комісії. Повністю погоджуємось із думкою Ю.І. Цвіркуна щодо того, що не слід автоматично відносити до органів публічної адміністрації

різного роду комісії [93, с. 89] (у тому числі й конкурсні – Р.Н.), необхідно аналізувати їх статус і повноваження.

Здійснений у п. 2.3 цієї роботи аналіз повноважень конкурсної комісії дозволяє дійти висновку щодо того, шо більшість рішень, які приймаються конкурсною комісією, є внутрішньо орієнтованими на процедуру проведення конкурсу, і тому визначення їх «обов'язковості» для відповідного державного органу є неможливим, з огляду на відсутність взаємозв'язку між конкурсною комісією та державним органом щодо цих питань, наприклад, це рішення про перенесення дати конкурсу на зайняття посад категорії «Б» і «В» (абз. 6 п. 17 Порядку № 246); про здійснення відео- або аудіофіксації проведення конкурсу на зайняття посад категорії «Б» і «В» (абз. 2 п. 23 Порядку № 246) [68] тощо. Проте, деяким рішенням є властивою «обов'язковість», це наприклад, рішення про визначення кандидатур на зайняття посад державної служби, які набрали найбільшу загальну кількість балів за результатами складання загального рейтингу кандидатів (не більше п'яти осіб на одну посаду), для вибору суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця конкурсу (абз. 1 ч. 1 ст. 28 Закону–2015 [59])[11]. У зв'язку із цим, вважаємо, у цьому випадку цілком можливо визначати відповідачем конкурсну комісію, яка проводила такий конкурс. Інша ситуація, як здається, полягає у визначенні переліку вимог, які можуть бути зверненими до конкурсної комісії – відповідача у справі. Відповідь на це запитання залежить від обраного способу захисту та частково від порушень, яких, на думку позивача, було допущено під час конкурсу. Проте, безумовно, не в усіх випадках конкурсу конкурсна комісія може бути належним відповідачем. Таким чином, вважаємо, що конкурсну комісію може бути віднесено до суб'єктів владних повноважень, у розумінні КАС України [22], і вона володіє адміністративною процесуальною

[11] За попередньою редакцію положень Закону-2015 [59] обов'язковістю володіло рішення конкурсною комісією про результати конкурсу, на підставі якого приймалось рішення про призначення на посаду державної служби, при чому суб'єкт призначення або керівник державної служби, в залежності від категорії посади державної служби, були позбавлені права відмовити у призначенні, крім випадку наявності передбачених чинним законодавством заборон та обмежень щодо призначення на посаду. Згадка про це є актуальною в розрізі пропозицій повернути конкурсній комісії повноваження визначати результати конкурсу, викладених в законопроекті від 26.06.2020 № 3748 [81].

правосуб'єктністю, хоча достатньо важко її віднести до суб'єктів, перелічених у ст. 43 КАС України [29, с. 272-273]. Однак, у зв'язку із складністю визначення суб'єктів, якими було допущено тих чи інших порушень порядку та умов проведення конкурсу, на нашу думку, найбільш прийнятним є варіант звернення позову одночасно до декількох відповідачів – державного органу, конкурсної комісії тощо.

Не менш цікавим видається питання оскарження рішень суб'єкта призначення та керівника державної служби. Зі здійсненого у цій роботі аналізу повноважень цих суб'єктів щодо проведення конкурсу вбачається, що майже всі вони здійснюються шляхом прийняття наказу (розпорядження), це, наприклад, рішення про оголошення конкурсу (абз. 1 ч. 2 ст. 23 Закону–2015 [59]); визначення переможця (переможців) конкурсу або про його (їх) відсутність (ч. 1 ст. 28 Закону–2015 [59], абз. 10 п. 59 Порядку № 246 [68]). Втім, незважаючи на відсутність безпосередньої вказівки у положенні Закону–2015 на можливість оскарження рішень суб'єкта призначення/керівника державної служби, у тому числі щодо визначення результатів конкурсу, керуючись ч. 2 ст. 55 Конституції України, якою гарантується право кожному на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, посадових і службових осіб, виходимо з наявності права оскаржувати й ці рішення в судовому порядку. Але щодо оскарження результатів конкурсу, слід констатувати незначну вірогідність визнання рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта призначення/керівника державної служби протиправними та їх скасування чи їх зобов'язання вчинити певні дії. Підставою для таких скептичних висновків є встановлена вище неврегульованість підстав визначення суб'єктом призначення/керівником державної служби переможця конкурсу та захищеність від негативних наслідків бездіяльності останніх, наприклад, у разі не прийняття ними рішення про визначення переможця конкурсу або про його відсутність протягом 44 календарних днів з дня оприлюднення оголошення про проведення конкурсу, вважається, що переможець конкурсу є відсутнім (абз. 11 п. 59 Порядку № 246 [68]).

Разом із тим, оскарження окремо допущених кожним із цих суб'єктів (Комісія, конкурсна комісія, суб'єкт призначення/керівник державної служби та ін.) порушень подекуди є не тільки невиправданим, але й неефективним способом захисту, адже не забезпечить ефективний захист порушеного права. Крім того, слід зважати на процесуальні строки розгляду справи, які перевищують граничні строки оприлюднення результатів конкурсу, згідно з ч. 5 ст. 23 Закону–2015 [59]. Так, наприклад, оскарження в судовому порядку не допуску до проходження конкурсу (абз. 2 п. $20^1$ Порядку № 246 [68]) може затягнутись у часі, у зв'язку з чим у подальшому все одно доведеться оскаржувати результати конкурсу. Але, слід зазначити, що в такому випадку окремою вимогою у позові має бути визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, у зв'язку з якими було допущено порушення, що визначаються як підстави для скасування результатів конкурсу. Наприклад, у постанові Другого апеляційного адміністративного суду від 11.06.2020 р. у справі № 520/93/20 [36] зазначається, що існування чинного рішення конкурсної комісії про підбиття результатів співбесіди з кандидатом (за яким кандидат отримав 0,43 бали) унеможливлює продовження конкурсу цим кандидатом, а отже підстав для скасування результатів конкурсу немає.

Третіми особами у справах про оскарження конкурсу є, як правило, ті, що не заявляють самостійних вимог на предмет спору, тобто особи, на чиї права, свободи, інтереси або обов'язки може вплинути рішення у справі. У залежності від предмета та підстав позову, посади, на яку проводився конкурс як третіх осіб до участі у справі, залучаються: державний орган, на зайняття посади категорії «А», в якому проводився конкурс; НАДС та його територіальні органи (зокрема у разі попереднього розгляду скарги позивача до них); особа, яку визначено переможцем конкурсу.

Таким чином, оскарження результатів конкурсу як в адміністративному (за первісною моделлю), так і судовому порядку в кращому разі для скаржника/позивача може завершитися скасуванням результатів конкурсу, що є підставою для обов'язкового оголошення повторного конкурсу на цю посаду

протягом 10 календарних днів (ч. 2 ст. 30 Закону–2015 [59]), який проводитиметься у загальному порядку (ч. 3 ст. 30 Закону–2015 [59]). При цьому скаржник/позивач матиме лише можливість взяти участь у повторному конкурсі ще раз, на загальних підставах, з усіма іншими особами (склад яких скоріше за все буде відмінним). Отже, варто констатувати, що оскарження результатів конкурсу не забезпечує ефективного захисту та поновлення порушених прав та інтересів відповідних осіб, а спрямовується лише на створення можливості реалізувати своє право на рівний доступ до державної служби повторно, не враховуючи попередніх порушень.

## Список використаних джерел до розділу 3

1. Андрєєв А.В. Проблеми правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України: дис. … д-ра юрид. наук. Київ, 2019. 434 с.

2. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання: дис. ... наук. Одеса, 2012. 545 с.

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

4. Булгаков О.С. Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення справ у сфері публічної служби: дис. … канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2018. 204 с.

5. Васильківська В.В. Вимоги, що висуваються до державного службовця: закордонний досвід та перспективи розвитку в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 1 (26). С. 118–122.

6. Васильківська В.В. Правове регулювання статусу державного службовця в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2018. 24 с.

7. Грищук А.Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів: 2018. 232 с.

8. Губська О.А. Проблеми правового регулювання працевлаштування та професійного розвитку державних службовців в Україні: дис. … д-ра юрид. наук. Київ, 2018. 428 с.

9. Гудима Н.В. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2008. 20 с.

10. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. … канд. юрид наук. Одеса, 2017. 200 с.

11. Державна служба: підручник: у 2 т. / Ю.В. Ковбасюк, О.Ю. Оболенський, С.М. Серьогін. Київ, Одеса: НАДУ, 2013. Т. 2. 348 с.

12. Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 р. № 290.

Дата оновлення: 22.04.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2020-%D0%BF.

13. 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 (дата звернення 17.03.2018).

14. Єфремова О.П. Конкурсний відбір у системі державної служби України (теоретико-прикладний аналіз): автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2015. 24 с.

15. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.

16. Задоя І.І. Адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби: дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 238 с.

17. Зеленський В.М. Щодо змісту основних принципів конкурсного відбору в трудовому праві України. *Публічне право.* 2015. № 3. С. 396–400.

18. Зеленський В.М. Прийняття на роботу за конкурсом: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 194 с.

19. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: дис. … д-ра юрид. наук. Харків, 2005. 452 с.

20. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посібник. Одеса: Юрид. л-ра, 2008. 288 с.

21. Ківалов С.В. Принципи державної служби у новому законі «Про державну службу». *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 68. С. 7–16.

22. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення 20.03.2020. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15.

23. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення 01.01.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

24. Ладиченко В.В., Коломійчук В.О. Правові основи конкурсного відбору в системі державної служби. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 2. С. 94–100.

25. Ляхович У.І. Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця: автореф. дис. … канд. юрид наук. Київ, 2008. 22 с.

26. Мацюк В.Я. Державна служба у системі трудових відносин: теоретико-правові проблеми: дис. … д-ра юрид. наук. Дніпро, 2017. 425 с.

27. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

28. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук, В.А. Дерець (відп. ред.). Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.

29. Негара Р.В. Конкурсна комісія як відповідач у справах щодо оскарження конкурсу у державній службі. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики:* зб. матеріалів І Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5–6 лип. 2018 р.). Київ: ВД «Дакор», 2018. 494 с. С. 270–275.

30. Негара Р.В. Підстави проведення конкуру у державній службі. *Правове життя сучасної України:* у 3 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) / відп. ред. М.Р. Аракелян. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2020. Т. 2. 480 с. С. 88–92.

31. Негара Р.В. Система принципів проведення конкурсу у державній службі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1 (22). С. 127–133.

32. Негара Р.В. Стажування громадян із числа молоді в державних органах: зміст, правове регулювання, значення. *Правова позиція*. 2019. № 1 (22). С. 131–141.

33. Пономарьов С.Ю., Федорович І.Ю. Запобігання та протидія дискримінації в Україні: посібник. Київ: Міжнар. організація з міграції, 2014. 74 с.

34. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18.09.2019 р. у справі № 9901/284/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/84375800 (дата звернення 29.01.2020).

35. Постанова Верховного Суду України від 14.03.2017 р. у справі № 800/323/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/65743908 (дата звернення 15.01.2020).

36. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 11.06.2020 р. у справі № 520/93/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/89885294 (дата звернення 25.06.2020).

37. Постанова Житомирського апеляційного адміністративного суду від 16.03.2017 р. у справі № 806/2955/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/65407796 (дата звернення 12.01.2020).

38. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 17.04.2019 р. у справі № 826/2692/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/81215497 (дата звернення 19.01.2020).

39. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21.11.2019 р. у справі № 804/6325/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/85804125 (дата звернення 12.01.2020).

40. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21.12.2019 р. у справі № 820/4712/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/86504749 (дата звернення 12.01.2020).

41. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 20.02.2020 р. у справі № 240/3971/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/87713476 (дата звернення 30.04.2020).

42. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 14.08.2019 р. у справі № 816/1566/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/83647556 (дата звернення 12.01.2020).

43. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19.03.2020 р. у справі № 826/6108/17. Єдиний державний реєстр

судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/88305287 (дата звернення 30.04.2020).

44. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 20.12.2018 р. у справі № 815/4701/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/78771572 (дата звернення 12.01.2020).

45. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19.09.2019 р. у справі № 820/4038/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/84405872 (дата звернення 12.01.2020).

46. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15.05.2019 р. у справі № 821/244/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/81728026 (дата звернення 12.01.2020).

47. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 17.04.2019 р. у справі № 826/2692/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/81215497 (дата звернення 19.01.2020).

48. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 17.01.2019 р. у справі № 826/14177/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/79266522 (дата звернення 15.04.2020).

49. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18.04.2018 р. у справі № 826/19844/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/73532378 (дата звернення 12.01.2020).

50. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19.07.2019 у справі № 500/2175/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/83142466 (дата звернення 15.01.2020).

51. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 12.12.2019 р. у справі № 808/1460/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/86333224 (дата звернення 15.04.2020).

52. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 12.12.2019 р. у справі № 620/2047/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86359877 (дата звернення 20.01.2020).

53. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Національного агентства України з питань державної служби: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 06.11.2019 р. № 201-19. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1165-19 (дата звернення 05.05.2020).

54. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. Дата оновлення: 18.03.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18.

55. Про відпустки: Закон України від 15.11.1996 р. № 504/96-ВР. Дата оновлення 17.03.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80.

56. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19.09.2019 р. № 117-IX. Дата оновлення 01.02.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20.

57. Про внесення змін до наказу НАДС від 30 серпня 2017 року № 178 «Про затвердження тестових питань на знання законодавства з варіантами відповідей»: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 17.04.2020 р. № 66-20 Офіційний веб-сайт НАДС. URL: https://nads.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-nakazu-nads-vid-30-serpnya-2017-roku-178-pro-zatverdzhennya-testovih-pitan-na-znannya-zakonodavstva-z-variantami-vidpovidej (дата звернення 20.05.2020).

58. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III. Дата оновлення: 25.08.2019. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14.

59. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 29.05.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19.

60. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. Дата оновлення: 11.10.2017. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12 (втратив чинність).

61. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI. Дата оновлення: 31.12.2015. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17 (втратив чинність).

62. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI. Дата оновлення: 21.12.2019. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17.

63. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII. Дата оновлення: 19.04.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19.

64. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. Дата оновлення 29.05.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17.

65. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення 19.04.2020. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

66. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-VI. Дата оновлення 30.05.2014. Офіційний

веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5207-17.

67. Про затвердження Методичних рекомендації щодо визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 04.06.2020 р. № 94-20. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-metodichnih-rekomendaciyi-shchodo-viznachennya-specialnih-vimog-do-osib-yaki-pretenduyut-na-zajnyattya-posad-derzhavnoyi-sluzhbi-kategorij-b-i-v (дата звернення 20.06.2020).

68. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. Дата оновлення: 16.05.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF.

69. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців: постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 169. Дата оновлення 01.09.2016. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL:http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF.

70. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 171. Дата оновлення: 16.05.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF.

71. Про затвердження Порядку розгляду Національним агентством України з питань державної служби або його територіальними органами скарг державних службовців категорій «Б» і «В» щодо прийняття, проходження та припинення державної служби відповідно до Закону України «Про державну

службу» або учасника конкурсу, який не пройшов конкурсний відбір на зайняття вакантної посади державної служби категорій «Б» і «В»: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 19.06.2018 р. № 149. Дата оновлення: 29.11.2019. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0811-18 (втратив чинність).

72. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 448. Дата оновлення: 18.02.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF/ed20200218.

73. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80.

74. Про оголошення конкурсу на зайняття посади Голови Національної служби здоров'я: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 р. № 1239-р. Дата оновлення: 20.12.2019. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1239-2019-%D1%80.

75. Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою: постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 р. № 301. Дата оновлення: 03.12.2019. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/301-2017-%D0%BF (втратила чинність).

76. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21.03.1991 р. № 875-XII.Дата оновлення 13.02.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/875-12.

77. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. Дата оновлення: 20.03.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18.

78. Про скасування наказу Національного агентства України з питань державної служби від 20 травня 2019 року № 90-19: наказ Національного

агентства України з питань державної служби від 10.07.2019 р. № 124-19. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: https://nads.gov.ua/npas/pro-skasuvannya-nakazu-nacionalnogo-agentstva-ukrayini-z-pitan-derzhavnoyi-sluzhbi-vid-20-travnya-2019-roku-90-19 (дата звернення 05.05.2020).

79. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2008. 19 с.

80. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект: дис. …канд. юрид. наук. Одеса, 2008. 238 с.

81. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення проходження державної служби від 26.06.2020 р. № 3748. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69288 (дата звернення 29.06.2020).

82. Прокопенко В.В., Негара Р.В. Зміст дефініції «моральні, ділові якості» в національному законодавстві України. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: колективна монографія / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Видав. дім «Гельветика», 2017. 328 с. С. 193–204.

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

84. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв

про злочини) від 14.12.2011 р. № 19-рп/2011. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11.

85. Романюк Л.В. Адміністративно-правові засади формування кадрів органів виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 20 с.

86. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1970–1980 р. URL: http://sum.in.ua (дата звернення 17.03.2018).

87. Статут Ради Європи від 05.05.1949 р.. Дата оновлення: 31.10.1995. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001.

88. Терницький С.М. Правове регулювання конкурсного заміщення посад державних службовців: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Луганськ, 2010. 22 с.

89. Тимошенко Н.В. Співвідношення принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування: «сіамські близнюки» чи узгоджена пара? *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С. 125–131.

90. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 11.11.2016 р. у справі № 815/6004/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/62657753 (дата звернення 30.04.2020).

91. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 17.08.2017 р. у справі № 820/1656/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/68657658 (дата звернення 18.04.2020).

92. Фоміч Г.В. Адміністративні процедури у публічній службі України: дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 224 с.

93. Цвіркун Ю.І. Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації: дис. … д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2020. 545 с.

94. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 23.05.2020. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15.

95. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків: Право, 2010. 216 с.

96. Щодо підтвердження рівня вільного володіння державною мовою переможцем конкурсу на зайняття посади державної служби: роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 11.10.2019 р. № 79-р/з. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-pidtverdzhennya-rivnya-vilnogo-volodinnya-derzhavnoyu-movoyu-peremozhcem-konkursu-na-zajnyattya-posadi-derzhavnoyi-sluzhbi (дата звернення: 30.05.2020).

97. Щодо підтвердження рівня вільного володіння державною мовою переможцем конкурсу на зайняття посади державної служби (доповнене): роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 17.01.2020 р. № 83-р/з. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: https://nads.gov.ua/npas/rozyasnennya-shchodo-pidtverdzhennya-rivnya-vilnogo-volodinnya-derzhavnoyu-movoyu-peremozhcem-konkursu-na-zajnyattya-posadi-derzhavnoyi-sluzhbi (дата звернення 30.05.2020).

98. Bila-Tiunova L.R., Nehara R.V. Replacement of State Service Positions under Conditions of Quarantine: State and Challenges. Public administration under modern conditions: concept, features, challenges: Collective monograph. Riga: Izdevniecība «Baltija Publishing», 2020. 264 p. P. 16–33. DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-588-67-9.2.

# ВИСНОВКИ

У результаті здійсненого дослідження зроблено такі **Висновки**:

1. Встановлено, що конкурс є основним способом заміщення посад державної служби всіх категорій та державних органів, який визначається єдиним і безальтернативним для реалізації конституційного права на рівний доступ до державної служби.

Визначено, що альтернативними (позаконкурсними) способами заміщення посад державної служби є переведення (в одному державному органі, між державними органами, одночасне переведення між посадами), повторне призначення та поворотне прийняття на державну службу. Обґрунтовано, що зазначені способи не обмежують сфери застосування конкурсу, а також забезпечують своєчасне заміщення посад державної служби та реалізацію права на державну службу.

2. Визначено види конкурсів у державній службі за: ступенем допуску кандидатів конкурси – змішані; стадіями службової кар'єри – на призначення на постійну посаду та на підвищення за посадою; юридичними наслідками – з виникненням права на зайняття посади; змістом конкурсної процедури – змішані). Запропоновано класифікацію конкурсів у залежності від належності посад державної служби до гілок влади, від категорій посад державної служби, від виду посад державної служби, від порядку проведення конкурсу.

3. Обґрунтовано, що правове регулювання конкурсу в державній службі здійснюється великою кількістю нормативних актів, серед яких Конституція України, закони України (зокрема, Закон–2015, Закон України «Про запобігання корупції»), підзаконні акти (постанови КМ України, акти НАДС). Доведено, що правове регулювання конкурсу та процедури його проведення здійснюються виключно законодавством з питань державної служби, без застосування законодавства про працю. З'ясовано межі регулювання конкурсу в державній службі судовими рішеннями (рішеннями Конституційного Суду

України та ЄСПЛ, постановами Верховного Суду, в яких викладено висновки щодо застосування норм права).

4. Встановлено, що суб'єктами забезпечення організації та проведення конкурсу в державній службі є керівник державної служби, суб'єкт призначення, Комісія, конкурсна комісія, адміністратор, спеціальний структурний підрозділ НАДС та служба управління персоналом державного органу.

Охарактеризовано керівника державної служби державного органу та суб'єкта призначення в законодавстві з питань державної служби. Визначено поняття, ознаки, склад повноважень керівника державної служби державного органу та суб'єкта призначення щодо організації та проведення конкурсу в державній службі, а також порядок та особливості визначення стосовно посад державної служби.

Обґрунтовано необхідність розмежування керівника державної служби та суб'єкта призначення, з урахуванням таких висновків: 1) «керівник державної служби» та «суб'єкт призначення» є різними за змістом поняттями, введення яких покликано розмежувати політичні та адміністративні посади, забезпечити реалізацію принципу стабільності державної служби; 2) повноваження керівника державної служби та суб'єкта призначення щодо конкурсу в державній службі характеризуються однаковою спрямованістю, проте мають різний склад та обсяг; 3) носії повноважень «керівника державної служби» та «суб'єкта призначення» завжди уособлюють різні особи (крім того, повноваження суб'єкта призначення можуть здійснювати державні органи), які не можуть співпадати; 4) керівник державної служби та суб'єкт призначення визначаються щодо конкретної посади державної служби, при цьому щодо однієї посади може бути або керівник державної служби, або суб'єкт призначення; 5) суб'єкт призначення здійснює повноваження щодо державних службовців категорії «А» та окремих державних службовців категорії «Б», а керівник державної служби – щодо всіх інших державних службовців категорії

«Б» та всіх державних службовців категорії «В» відповідних державних органів.

Визначено порядок формування, особливості складу та повноважень щодо проведення конкурсу в державній службі Комісії та конкурсних комісій державних органів. Висловлюється думка щодо того, що з позбавленням Комісії та конкурсних комісій державних органів повноважень щодо визначення результатів конкурсу, їх призначення полягає у здійсненні попереднього відбору кандидатів на зайняття посади державної служби для визначення суб'єктом призначення або керівником державної служби результатів конкурсу.

5. Запропоновано структуру процедури відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування до складу Комісії, що містить стадії і процедурні дії: 1) підготовки проведення відбору (оголошення відбору; утворення організаційного комітету); 2) прийняття та перевірки поданих документів (прийняття документів від закладів вищої освіти та/або громадських об'єднань; перевірка відповідності документів встановленим вимогам; оформлення результатів перевірки); 3) проведення тестування та прийняття рішення (проведення тестування; внесення КМ України пропозиції щодо відібраних кандидатів; обрання та включення до складу Комісії кандидатів від закладів вищої освіти та/або громадських об'єднань).

6. Обґрунтовано, що структура процедури обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій складається з таких послідовних стадій та процедурний дій: 1) підготовки проведення відбору (прийняття рішення щодо залучення і кількості представників громадських об'єднань до складу конкурсної комісії; створення комітету з відбору представників громадських об'єднань до складу конкурсної комісії; публікація оголошення про проведення відбору); 2) прийняття та перевірка повноти і відповідності поданих документів (подання громадськими об'єднаннями та їх кандидатами документів; перевірка повноти та відповідності поданих

громадськими об’єднаннями документів встановленим вимогам; оприлюднення переліку громадських об’єднань та їх кандидатів, які подали заяви, та перелік тих, що допускаються до участі у відборі); 3) проведення відбору та оформлення результатів (запрошення кандидатів на засідання комітету; прийняття рішення щодо відбору; оформлення результатів і надання пропозицій керівникові державної служби). Наголошено на необхідності спрощення вимог до громадських об’єднань та їх кандидатів і процедури обрання представників громадських об’єднань до складу конкурсних комісій.

7. Встановлено, що процедура проведення конкурсу являє собою сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій (об’єднаних в етапи та стадії), спрямованих на визначення громадян України, здатних професійно виконувати посадові обов’язки шляхом оцінки їх відповідності встановленим вимогам до професійної компетентності. Виокремлено та охарактеризовано завдання процедури проведення конкурсу: 1) забезпечення практичної реалізації права рівного доступу до державної служби; 2) визначення осіб, здатних професійно виконувати посадові обов’язки; 3) збереження вакантних посад державної служби.

Проаналізовано систему нормативно закріплених принципів проведення конкурсу в державній службі та з’ясовано, що половина з нормативно закріплених принципів проведення конкурсу збігається з принципами державної служби. Визначено зміст, значення та ресурс практичного застосування принципів проведення конкурсу в державній службі, сформульовано пропозиції щодо їх удосконалення.

8. Охарактеризовано особливості визначення відповідності осіб, які бажають взяти участь у конкурсі на зайняття посад державної служби, вимогам та обмеженням реалізації права на державну службу, вимогам до професійної компетентності під час допуску до участі у конкурсі. Для цілей проведення конкурсу в державній службі вимоги, що висуваються до осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, поділено на дві групи: перші – підтверджується в установленому порядку їх наявність або відсутність, (досягнення повноліття та

недосягнення 65-річного віку, наявність громадянства України та відповідного ступеня вищої освіти, вільне володіння державною мовою, стаж роботи, досвід роботи тощо); другі – оцінюються під час проведення конкурсу (встановлені спеціальні вимоги, зокрема вимоги щодо компетентності та професійних знань; володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи).

9. Встановлено, що процедура проведення конкурсу в державній службі є складною адміністративною процедурою, яка складається з послідовних стадій, етапів та процедурних дій, обов'язкових та факультативних. Запропоновано структуру процедури проведення конкурсу в державній службі за стадіями: 1) підготовки до проведення конкурсу, містить етапи: а) оголошення конкурсу та оприлюднення оголошення про проведення конкурсу; б) прийняття та розгляд інформації для участі в конкурсі; 2) проведення оцінювання кандидатів, містить етапи: а) підготовка до проведення оцінювання кандидатів; б) проведення тестування та визначення його результатів; в) проведення перевірки володіння іноземною мовою; г) розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів (є факультативним); д) проведення співбесіди та визначення її результатів (підтвердження особи кандидата; 3) визначення результатів конкурсу, містить етапи: а) складання рейтингового списку кандидатів; б) проведення співбесіди та визначення результатів конкурсу.

10. Охарактеризовано способи, порядок, правові підстави, строки та суб'єктний склад оскарження результатів конкурсу в державній службі. Встановлено, що з прийняттям Закону № 117-IX суттєвого обмеження зазнав адміністративний порядок оскарження, у зв'язку з чим основним є судовий порядок результатів конкурсу. Доведено, що використана як підстава для оскарження результатів конкурсу формула «порушення умов та/або порядку проведення конкурсу, що могло істотно вплинути на його результати» є перебільшеною оціночними поняттями, що допускає різні підходи до кваліфікації відповідних фактів. На основі дослідження судової практики запропоновано порядок та критерії визначення «істотності» впливу допущених порушень умов та/або порядку проведення конкурсу на його результати.

Обґрунтовано, що процесуальним строком оскарження результатів конкурсу в судовому порядку має визначатися місячний строк, установлений КАС України для справ щодо прийняття громадян на публічну службу.

Аргументовано, що існуючий порядок оскарження результатів конкурсу в державній службі (у випадку наявності порушення умов або порядку проведення конкурсу, що могло істотно вплинути на його результати) не забезпечує ефективного захисту та поновлення порушеного права на державну службу відповідних осіб, а спрямовується лише на створення можливості реалізувати право на рівний доступ до державної служби у повторно оголошеному конкурсі.

11. З метою усунення виявлених змістовних та технічних недоліків, прогалин чинного законодавства з питань державної служби запропоновано такі зміни і доповнення до:

1) Закону–2015:

ч. 3 ст. 17 викласти в такій редакції: «3. Здійснення окремих повноважень керівника державної служби, визначених частиною другою цієї статті, може бути делеговано посадовою особою, яка здійснює повноваження керівника державної служби в центральному органі виконавчої влади керівникам самостійних структурних підрозділів апарату та територіальних органів чи відокремлених підрозділів цього центрального органу виконавчої влади в обсягах та порядку, встановлених Кабінетом Міністрів України»;

ч. 1 ст. 27 доповнити новим абзацом такого змісту «У разі неможливості утворення або функціонування конкурсної комісії в державному органі, фактична чисельність державних службовців якого становить менше 10 осіб, суб’єкт призначення або керівник державної служби може включити до складу конкурсної комісії державних службовців іншого державного органу за згодою керівника державної служби такого державного органу»;

у ч. 1 ст. 19 після слова «освіти» поставити крапку, а слова «не нижче» виключити;

п. 1 і 2 ч. 1 ст. 19 виключити;

ч. 1 ст. 20 доповнити першим реченням такого змісту: «Особи, які претендують на вступ на державну службу, вимогам, зазначеним в частині першій статті 19 цього Закону, та на таку особу не мають поширюватись обмеження, встановлені в частині другій статті 19 цього Закону»;

п.п. 1–4 ч. 2 ст. 20 доповнити словами «ступінь вищої освіти не нижче магістра»;

у п.р. 2–4 ч. 2 ст. 20 слова «досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» замінити словами «досвід роботи на посадах державної служби»;

абз. 1 ч. 2 ст. 22 викласти в такій редакції: «Проведення конкурсу здійснюється з урахуванням вимоги до професійної компетентності кандидата на посаду за результатами оцінювання його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей»;

ч. 5 ст. 22 перенести до ст. 41 (що відповідає предмету правового регулювання останньої);

ч. 6 ст. 22 перенести до ст. 41 (при цьому після включення положення ч. 6 ст. 22 до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» її слід виключити з норм Закону–2015);

абз. 1 ч. 1 ст. 25 після слів «в установленому порядку до» доповнити словами «Комісії або»;

ч. 1 ст. 25 доповнити новим пунктом такого змісту: «9) підтвердження відсутності обмежень, передбачених частиною другою статті 19 цього Закону»;

ст. 25 доповнити новою частиною такого змісту: «У разі подання заяви про участь у конкурсі лише однією особою конкурс проводиться в загальному порядку, визначеному для проведення конкурсу»;

у ч. 3 ст. 27 слова «оцінки відповідності професійних компетентностей кандидата встановленим вимогам» замінити на слова «оцінювання відповідності кандидата встановленим вимогам до професійної компетентності»;

у ч. 5 ст. 27 слова «оцінювання професійних компетентностей кандидатів» замінити на слова «оцінювання відповідності кандидата встановленим вимогам до професійної компетентності»;

ч. 2 ст. 30 викласти у такій редакції: «Рішення про оголошення повторного конкурсу приймається суб'єктом призначення або керівником державної служби державного органу протягом 10 календарних днів з дня набрання законної сили відповідним рішенням суду (у випадках, передбачених пунктом 1 частини першої цієї статті), з дня оприлюднення інформації про результати конкурсу (у випадку, передбаченому пунктом 2 частини першої цієї статті), з дня виявлення обмежень щодо вступу або відмови іншого за результатами конкурсу кандидата на зайняття посади (у випадках, передбачених пунктом 3 частини першої цієї статті), з дня відмови переможця від зайняття посади або оприлюднення інформації про результати конкурсу (у випадках, передбачених пунктом 4 частини першої цієї статті)»;

друге речення абз. 2 ч. 2 ст. 32 доповнити словами «на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду»;

абз. 2 ч. 1 ст. 41 викласти у такій редакції: «Державний службовець за результатами конкурсу може бути переведений на вищу посаду державної служби в іншому державному органі»;

друге речення абз. 1 ч. 3 ст. 87 доповнити словами: «на яку такий державний службовець може бути переведений, відповідно до статті 41 цього Закону»;

2) абз. 7 п. 8 розділу II Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 13.04.2020 р. № 553-IX після слів «Кабінету Міністрів України» доповнити словами «та іншим державним органам»;

3) Порядку № 246:

абз. 2 п. 2 викласти в такій редакції: «Вимоги до професійної компетентності кандидата на зайняття посади складаються із загальних вимог

та спеціальних вимог, які включають кваліфікаційні вимоги, вимоги до компетентності та вимоги до професійних знань»;

у п. 3 виключити з переліку «принцип недискримінації»;

пп. 6 п. 3 доповнити словами «та відкритості»;

у пп. 8 п. 3 виключити слово «відповідності»;

у пп. 8, 9 п. 3 слово «тестування» замінити на слово «оцінювання»;

пп. 10 п. 3 викласти у такій редакції: «ефективності процедури проведення конкурсу»;

в абз. 2 п. 15 слова «та інші працівники» замінити на слова «та інші державні службовці»;

п. 16 доповнити новим абзацом такого змісту: «Державні службовці з інших державних органів залучаються за згодою керівників державної служби таких державних органів, а науковці та експерти у відповідній сфері – за їх згодою»;

абз. 2 п. 17 після слів «на її засіданні» доповнити словами «з поважних причин»;

п. 18 доповнити новим абзацом такого змісту «Суб’єкт призначення визначає з числа працівників служби управління персоналом особу, яка виконуватиме функції адміністратора під час проведення конкурсу на зайняття посад категорії «Б», оголошених цим суб’єктом призначення, шляхом видання відповідного наказу (розпорядження)»;

у п. 18 словосполучення «яка виконуватиме функції адміністратора» замінити на словосполучення «яка виконуватиме повноваження адміністратора»;

в абз. 1 п. 18 після слів «на зайняття посад категорії «А» необхідно поставити кому та доповнити словами «шляхом видання відповідного наказу»;

в абз. 2 п. 18 після слів «на зайняття посад категорій «Б» і «В» поставити кому та доповнити словами «шляхом видання відповідного наказу (розпорядження)»;

п. $20^1$ доповнити новим третім абзацом такого змісту: «Рішення про допуск або не допуск кандидатів до проходження конкурсу приймається Комісією або конкурсною комісією за результатами розгляду спеціальним структурним підрозділом НАДС або службою управління персоналом державного органу інформації, поданої кандидатами для участі у конкурсі»;

абз. 2 п. 23 викласти у такій редакції: «Під час проведення конкурсу на зайняття посад категорій «Б» і «В» здійснюється відеофіксація процедури проведення конкурсу (тестування, розв'язання кандидатами ситуаційних завдань (у разі їх розв'язання), співбесіда)»;

у п. 8 ч. 4 ст. 25 після слова «дата» поставити кому та доповнити словом «час»;

абз. 4 п. 26 та абз. 7 п. 74 викласти в такій редакції: «Усі кандидати, які претендують на одну посаду, проходять однакові види тестування, які складаються з однакових питань»;

п. 29 доповнити новим абзацом такого змісту: «НАДС здійснює перегляд затвердженого Переліку тестових питань на знання законодавства та варіанти відповідей не рідше як щоквартально, із забезпеченням оновлення не менше 10% загальної кількості таких питань»;

в абз. 2 п. 31 після слова «тестування» поставити кому та доповнити словами «перевірки володіння іноземною мовою на зайняття посад категорії «А»;

в абз. 1 п. 49 слова «до розв'язання наступного ситуаційного завдання» виключити;

абз. 2 п. 50 після слова «час» доповнити словами «та/або дата»;

п. 51 доповнити новим абзацом такого змісту: «Під час проведення співбесіди члени Комісії або конкурсної комісії, а також особи, яких залучено до їх роботи, ставлять кожному кандидатові однакові запитання для оцінювання кожної окремої вимоги до професійної компетентності кандидатів»;

абз. 8 п. 59 після слова «України» слід доповнити словами «та Національного агентства з питань запобігання корупції»;

абз. 6 п. 59 виключити;

абз. 7 п. 59 викласти в такій редакції: «Не пізніше ніж протягом наступного робочого дня відеозапис такої співбесіди НАДС опубліковує його на власному офіційному веб-сайті».

12. Запропоновано:

1) КМ України привести Положення про Комісію, затверджене постановою від 25.03.2016 р. № 243, у відповідність до Закону–2015;

2) НАДС:

на виконання абз. 7 п. 2 Порядку № 246 затвердити Методичні рекомендації щодо оцінювання професійної компетентності кандидата на зайняття посади під час проходження конкурсу;

на виконання абз. 2 п. 20 Порядку № 246 затвердити Методику забезпечення осіб з інвалідністю, які бажають взяти участь у конкурсі на зайняття посад державної служби, розумним пристосуванням;

привести Типове положення про службу управління персоналом державного органу у відповідність до Закону–2015;

3) Комісії привести Регламент роботи Комісії у відповідність до Закону–2015 та Положення про Комісію (після оновлення КМ України).

# ДОДАТКИ

**Додаток А**

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

*Публікації у фахових виданнях:*

1. Прокопенко В.В., Негара Р.В. Зміст дефініції «моральні, ділові якості» в національному законодавстві України. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: колективна монографія / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Видав. дім «Гельветика», 2017. 328 с. С. 193–204.

2. Негара Р.В. Система принципів проведення конкурсу у державній службі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1 (22). С. 127–133.

3. Негара Р.В. Стажування громадян із числа молоді в державних органах: зміст, правове регулювання, значення. *Правова позиція*. 2019. № 1 (22). С. 131–141. DOI: https://doi.org/10.32838/1606-3716/2019.4/24.

4. Негара Р.В. Керівник державної служби й суб'єкт призначення: зміст, правове регулювання та співвідношення. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського.* Серія: «Юридичні науки». 2019. Т. 30 (69). № 4. С. 146–153. DOI: https://doi.org/10.32838/1606-3716/2019.4/24.

5. Mahnovskyi I., Stets O., Nehara R. Participation of Civil Society Institutions in Civil Service Competitions. *International Journal of Psychosocial Rehabilitation*. Volume 24. Issue 8. P. 9423–9431. DOI: 10.37200/IJPR/V24I8/PR280933.

6. Bila-Tiunova L.R., Nehara R.V. Replacement of State Service Positions under Conditions of Quarantine: State and Challenges. Public administration under modern conditions: concept, features, challenges: Collective monograph. Riga: Izdevniecība «Baltija Publishing», 2020. 264 p. P. 16–33. DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-588-67-9.2.

*Публікації апробаційного характеру:*

7. Негара Р.В. Щодо реалізації права на державну службу другим за результатами конкурсу кандидатом. *Місце юридичних наук у формуванні*

*правової культури сучасної людини*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 22 – 23 груд. 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громад. організація «Істина», 2017. Ч. ІІІ. 184 с. С. 17–20.

8. Негара Р.В. Система принципів проведення конкурсу у державній службі. *Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст.*: тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 26–27 січня 2018 р. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоряжжя: ЗНУ, 2018. 116 с. С. 64–68.

9. Негара Р.В. «Рівнозначна» та «рівноцінна» посади: зміст та співвідношення. *Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 9 берез. 2018 р.) / за ред. Г.О. Ульянової. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2018. 204 с. С. 123–126.

10. Негара Р.В. Щодо стажування громадян з числа молоді в державних органах. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 18 трав. 2018 р.): у 2 т. / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2018. Т. 2. 784 с. С. 89–93.

11. Негара Р.В. Конкурсна комісія як відповідач у справах щодо оскарження конкурсу у державній службі. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики:* зб. матеріалів І Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5–6 лип. 2018 р.). Київ: ВД «Дакор», 2018. 494 с. С. 270–275.

12. Негара Р.В. Суб’єкт призначення та керівник державної служби: зміст та співвідношення. *Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах*: матеріали VII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 16 листоп. 2018 р.); за заг. ред. К.Ю. Мельника. Харків: Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2018. 427 с. С. 357–360.

13. Негара Р.В. Класифікація конкурсів у державній службі. *Одеські юридичні читання:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 9 листоп. 2018 р.); за заг. ред. Г.О. Ульянової. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2018. 156 с. С. 98–101.

14. Негара Р.В. Щодо способів прийняття на посади державної служби без проведення конкурсу. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: зб. наук. праць за матеріалами III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 11–12 квіт. 2019 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого; [відп. за вип.: Н.П. Матюхіна, Г.А. Гончаренко, М.С. Ковтун, С.А. Федчишин]. Харків: Право, 2019. 564 с. С. 280–284.

15. Негара Р.В. Деякі питання формування конкурсних комісій для проведення конкурсу у державній службі. *Права людини та публічне врядування*: зб. матеріалів II Всеукр. правничого форуму. м. Чернівці, 15 трав. 2019 р. / уклад. І.В. Ковбас, А.М. Худик, П.І. Крайній. Чернівці: Технодрук, 2019. 216 с. С. 115–118.

16. Негара Р.В. Щодо проблем дії законодавства з питань державної служби у часі (на прикладі конкурсу у державній службі). *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: зб. наук. праць за матеріалами IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 9–10 квіт. 2020 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого; відп. за вип.: Н.П. Матюхіна, Г.А. Гончаренко, М.С. Ковтун. Харків: Право, 2020. 522 с. С. 239–242.

17. Негара Р.В. Підстави проведення конкурсу у державній службі. *Правове життя сучасної України:* у 3 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) / відп. ред. М.Р. Аракелян. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2020. Т. 2. 480 с. С. 88–92.

# Додаток В

**«ЗАТВЕРДЖУЮ»**
Ректор Університету
митної справи та фінансів
Д.О. Бочаров
«24» 09 2020 р.

**АКТ**
**про впровадження в навчальний процес Університету митної справи та фінансів результатів дисертаційного дослідження Негара Родіона Віталійовича «Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практики», поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право»**

Комісія у складі: проректора з навчальної роботи, к.ю.н., доцента Є.В. Гармаша, начальника навчально-методичного відділу, к.е.н, доцента Д.П. Дубицького, завідувача кафедри адміністративного та митного права, д.ю.н., доцента П.С. Лютікова, склали цей акт про те, що матеріали дисертаційного дослідження здобувача кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» Негара Родіона Віталійовича «Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практики» поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії, використовуються в навчальному процесі Університету митної справи та фінансів, а саме:

- при підготовці навчально-методичних комплексів навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Публічна служба» та «Організація державної служби в Україні»;
- при викладанні лекцій з навчальної дисципліни «Адміністративне право» за темами: «Публічні службовці у системі суб'єктів публічної адміністрації», «Правовий статус державного службовця»;
- при викладанні лекцій з навчальної дисципліни «Організація державної служби в Україні» за темами: «Управління державною службою», «Виникнення державно-службових відносин», «Право на державну службу», «Вступ на державну службу» тощо.

На кафедру адміністративного та митного права Університету митної справи та фінансів було подано для ознайомлення та подальшого використання в навчальному процесі навчально-методичні матеріали, в яких викладено основні положення дисертації.

Викладені здобувачем наукові положення, узагальнення, висновки та пропозиції безумовно удосконалюють існуючи підходи до розуміння конкурсу у державній службі як основного способу заміщення посад державної служби, поглиблюють теоретико-прикладні аспекти процедури його проведення.

Таким чином, комісія вважає, що результати проведеного здобувачем кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» Негара Р.В. наукового дослідження, одержані за результатами детального вивчення та узагальнення чинного законодавства з питань державної служби, практики проведення конкурсів на зайняття посад державної служби в державних органах, а також судової практики розгляду та вирішення публічно-правових спорів щодо вступу на державну службу, що дозволило сформулювати науково обґрунтовані висновки та пропозиції спрямовані на удосконалення чинного законодавства.

Враховуючи це, результати проведеного дослідження Негара Родіона Віталійовича за темою «Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика» можуть бути рекомендовані до використання у навчальному процесі підготовки студентів та слухачів за спеціальністю «Право», перепідготовки та підвищення рівня професійної компетентності державних службовців.

Проректор з навчальної роботи,
Університету митної справи та фінансів,
к.ю.н., доцент Є.В. Гармаш

Начальник навчально-методичного відділу,
Університету митної справи та фінансів,
к.е.н, доцента Д.П. Дубицький

Завідувач кафедри
адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів,
д.ю.н., доцент П.С. Лютіков

# Додаток 3

**«ЗАТВЕРДЖУЮ»**
Ректор Університету
митної справи та фінансів
Д.О. Бочаров
«29» 09 2020 р.

**АКТ**
**про впровадження в науково-дослідну діяльність Університету митної справи та фінансів матеріалів дисертаційного дослідження Негара Родіона Віталійовича «Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практики», поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право»**

Комісія у складі: проректора з наукової роботи Університету митної справи та фінансів, д.ю.н., професора Д.В. Приймаченка, проректора з навчальної роботи, к.ю.н., доцента Є.В. Гармаша, завідувача кафедри адміністративного та митного права, д.ю.н., доцента П.С. Лютікова, склали цей акт про те, що матеріали дисертаційного дослідження здобувача кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» Негара Родіона Віталійовича «Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практики» поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії, використовуються в науково-дослідній діяльності кафедри адміністративного та митного права Університету митної справи та фінансів, а саме:

- в процесі наукового дослідження за науково-дослідною темою кафедри адміністративного та митного права «Адміністративно-правове регулювання публічних відносин» (номер державної реєстрації № 0119U100014).

На кафедру адміністративного та митного права було подано для ознайомлення та подальшого використання матеріали, в яких викладено основні положення дисертації Негара Р.В., а саме:

1. Прокопенко В.В., Негара Р.В. Зміст дефініції «моральні, ділові якості» в національному законодавстві України. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: колективна монографія / За заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 328 с. С. 193-

204.

2. Негара Р.В. Система принципів проведення конкурсу у державній службі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1 (22). С. 127-133.

3. Негара Р.В. Стажування громадян із числа молоді в державних органах: зміст, правове регулювання, значення. *Правова позиція*. 2019. № 1 (22). С. 131-141. DOI: https://doi.org/10.32838/1606-3716/2019.4/24

4. Негара Р.В. Керівник державної служби й суб'єкт призначення: зміст, правове регулювання та співвідношення. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2019. Том 30 (69). № 4. С. 146-153. DOI: https://doi.org/10.32838/1606-3716/2019.4/24

5. Mahnovskyi I., Stets O., Nehara R. Participation of Civil Society Institutions in Civil Service Competitions. *International Journal of Psychosocial Rehabilitation*. Volume 24. Issue 8. P. 9423-9431.

6. Bila-Tiunova L. R., Nehara R. V. Replacement of State Service Positions under Conditions of Quarantine: State and Challenges. Public administration under modern conditions: concept, features, challenges: Collective monograph. Riga: Izdevniecība "Baltija Publishing", 2020. 264 p. P. 16-33. DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-588-67-9.2

7. Негара Р.В. Щодо реалізації права на державну службу другим за результатами конкурсу кандидатом. *Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 22-23 грудня 2017 року. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. Ч. ІІІ. 184 с. С. 17-20.

8. Негара Р.В. Система принципів проведення конкурсу у державній службі. *Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст.*: тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 26-27 січня 2018 року / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоряжжя: ЗНУ, 2018. 116 с. С. 64-68.

9. Негара Р.В. «Рівнозначна» та «рівноцінна» посади: зміст та співвідношення. *Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 9 березня

2018 р.) / за ред. Г.О. Ульянової. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 204 с. С. 123-126.

10. Негара Р.В. Щодо стажування громадян з числа молоді в державних органах. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 18 травня 2018 р.) У 2-х т. / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. Т. 2. 784 с. С. 89-93.

11. Негара Р.В. Конкурсна комісія як відповідач у справах щодо оскарження конкурсу у державній службі. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики:* збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). К.: ВД «Дакор», 2018. 494 с. С. 270-275.

12. Негара Р.В. Суб'єкт призначення та керівник державної служби: зміст та співвідношення. *Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах*: матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Харків, 16 листопада 2018 року); за заг. ред. К.Ю. Мельника. Х.: Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2018. 427 с. С. 357-360.

13. Негара Р.В. Класифікація конкурсів у державній службі. *Одеські юридичні читання:* матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 9 листопада 2018 року); за заг. ред. Г.О. Ульянової. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 156 с. С. 98-101.

14. Негара Р.В. Щодо способів прийняття на посади державної служби без проведення конкурсу. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: зб. наук. пр. за матеріалами ІІІ Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 11-12 квіт. 2019 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого; [відп. за вип.: Н.П. Матюхіна, Г.А. Гончаренко, М.С. Ковтун, С.А. Федчишин]. Харків: Право, 2019. 564 с. С. 280-284.

15. Негара Р.В. Деякі питання формування конкурсних комісій для проведення конкурсу у державній службі. *Права людини та публічне врядування*. Збірник матеріалів ІІ всеукраїнського правничого форуму, 15

травня 2019 р., м. Чернівці / Уклад. І.В. Ковбас, А.М. Худик, П.І. Крайній. Чернівці: Технодрук, 2019. 216 с. С. 115-118.

16. Негара Р.В. Щодо проблем дії законодавства з питань державної служби у часі (на прикладі конкурсу у державній службі). *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: зб. наук. пр. за матеріалами IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 9–10 квіт. 2020 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого; [відп. за вип.: Н. П. Матюхіна, Г. А. Гончаренко, М.С. Ковтун]. Харків: Право, 2020. 522 с. С. 239-242.

17. Негара Р.В. Підстави проведення конкуру у державній службі. *Правове життя сучасної України:* у 3 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) / відп. ред. М.Р. Аракелян. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2020. Т. 2. 480 с. С. 88-92.

Комісія вважає, що результати проведеного дослідження Негара Родіона Віталійовича за темою «Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика», є науково обґрунтованими і закладають концептуальні основи для розвитку службового права та подальших досліджень особливостей конкурсу в окремих видах державної служби.

Проректор з наукової роботи
Університету митної справи та фінансів,
д.ю.н., професор Д.В. Приймаченко

Проректор з навчальної роботи,
Університету митної справи та фінансів,
к.ю.н., доцент Є.В. Гармаш

Завідувач кафедри
адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів,
д.ю.н., доцент П.С. Лютіков