

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. Коломоець, 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. Mahnovskiy 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. III. 184 с. С. 17–20.

8. Негара Р.В. Система принципів проведення конкурсу у державній службі. *Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у ХХІ ст.: тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 26–27 січня 2018 р. / за заг. ред. Т.О. Коломєць*. 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 I 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, 5 трав. 2020 р.) / відп. ред. М.Р. Аракелян. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2020. Т. 2. 480 с. С. 88–92.*