

*Терницький С. М.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності**факультету № 6**Харківського національного університету внутрішніх справ*

РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ КОНКУРСНОГО ВІДБОРУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В ПЕРІОД ІСНУВАННЯ СРСР

Анотація. У статті на основі аналізу наукових поглядів учених розглянуто, як розвивався інститут конкурсного відбору на державну службу у період існування СРСР. Наголошено, що цей період характеризувався прогресуючою деградацією державного апарату, катастрофічним падінням престижу державної служби, і, як наслідок, стрімкою зміною кадрів. Відзначено, що в радянські часи про заміщення державних посад за конкурсом не йшлося, позаяк пануюча ідеологія відкидала саму необхідність професійної бюрократії, яка визнавалася атрибутом буржуазної держави. З'ясовано, що у радянському законодавстві не існувало нормативного акта, який би встановлював єдиний порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад у державних організаціях, підприємствах та установах. Конкурс являв собою заміщення посади шляхом змагання між декількома учасниками та був заснований на їх волевиявленні. Надання можливості декільком кандидатам претендувати на одну і ту ж посаду, а також колегіальне вирішення питання про обрання того чи іншого кандидата, безумовно, характеризували цей спосіб як найбільш демократичний. Окреслено, що розвиток колективізму та гласності, на який була спрямована державна політика радянських часів, диктували необхідність широкого застосування системи конкурсу. Визначено, що з моменту розпаду СРСР та набуття Україною незалежності змінився й характер організаційно-правових способів заміщення вакантних посад державних службовців, однак і дотепер вони мають свої недоліки та потребують подальшого вивчення і вдосконалення. Узагальнення історичного досвіду в сфері заміщення за конкурсом посад державної служби дає змогу зробити висновок про самостійний шлях розвитку конкурсу в Україні. Поява конкурсного способу заміщення посад стала можливою за наявності всіх основних елементів конкурсу в сукупності. Відсутність правової та теоретичної спадкоємності на межі епох не дає змоги говорити про безперервний розвиток конкурсу. Вся історія конкурсного підбору кадрів складається з окремих періодів і під час переходу від одного до іншого наявний досвід ішов у небуття.

Ключові слова: СРСР, конкурсний відбір, державна служба, законодавство, незалежність, проходження служби.

Постановка проблеми. Дослідження конкурсу як способу заміщення посад неможливе без історично сформованих умов і критеріїв, що його характеризують. У зв'язку з цим доцільно розглянути історичні передумови появи конкурсу та еволюцію його основних елементів. Як відомо, серед обов'язкових умов проведення конкурсу виділяється рівний та вільний доступ до державної служби, відбір кандидатів на посаду за критерієм професійності.

Висвітлення історії виникнення конкурсу доцільно розпочати з розвитку порядку вступу на службу й виявлення необхідних критеріїв для конкурсної процедури.

Стан дослідження. Питання заміщення посад державних службовців неодноразово висвітлювалося у вітчизняній юридичній літературі такими вченими, як А.В. Андрушко, В.С. Венедіктов, І.П. Греков, І.Е. Данильєва, О.М. Обушенко, М.І. Іншин, І.П. Лаврінчук, Л.В. Могілевський, Н.М. Неумивайченко та ін. Однак історія конкурсного заміщення посад державних службовців зазвичай залишалася поза увагою.

Саме тому мета статті – розглянути, як розвивався інститут відбору кадрів на державну службу у період існування СРСР.

Виклад основного матеріалу. Інститут конкурсного відбору на державну службу пройшов довгий період свого становлення та розвитку, однак, на нашу думку, найважливішим етапом був період з 1917 р. по 1991 р. (часи існування СРСР), під час якого державна служба характеризувалася обмеженням юридичним регулюванням, характерним завуальюваним управлінням з боку правлячої партії, повною відірваністю від попереднього накопиченого досвіду. Такий стан не міг не відбитися й на порядку заміщення посад у СРСР [1, с. 31, 32; 2, с. 67].

Державна служба того періоду не мала широкого правового регулювання, усі найбільш значимі питання, у тому числі питання підбору й заміщення посад, вирішувалися на партійних рівнях. Однак слід зазначити, що нормативні акти, що регулювали питання підбору й заміщення посад, хоч у розрізненому вигляді й невеликій кількості, але все ж таки існували. Так, Тимчасові правила про службу в державних установах і підприємствах були затверджені декретом РНК РРФСР у 1922 р. Надалі планувалося прийняти Положення про службу в державних установах і підприємствах. Ю.М. Старілов виділяє одиничні нормативні акти, видані за весь радянський період, що стосувалися державної служби [3, с. 42]. При цьому потрібно вказати, що призначення й оформлення на службу завжди проходило юридично обґрунтовано, шляхом видання відповідних індивідуально-правових актів [4, с. 10]. Все це прямо впливало на регулювання відносин, пов'язаних із вступом на державну службу.

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

Поява конкурсу в законодавстві пов'язана з потребами поліпшення відбору й підготовки кадрового складу, про що свідчать назви актів (постанови Ради Міністрів СРСР

від 19 лютого 1953 р. № 539 «Про заходи щодо поліпшення підготовки професорсько-викладацьких кадрів для вищих навчальних закладів СРСР» та від 15 серпня 1956 р. № 1123 «Про проведення конкурсів і атестації наукових співробітників науково-дослідницьких інститутів і лабораторій»). Вперше конкурс став застосовуватися в соціальній сфері: освіті, науці, культурі. Надалі конкурс набув поширення у промисловості та у сфері державного управління [5; 6; 7].

За конкурсом на радянській державній службі проходило заміщення посад строком на п'ять років у державних організаціях – посад завідувачів кафедр, професорсько-викладацького складу, асистентів вищих навчальних закладів. Також за конкурсом заміщувались посади дійсних членів та членів-кореспондентів Академії наук СРСР та Академії наук УРСР, працівників деяких культурно-освітніх установ. Конкурс застосовувався для заміщення посад керівного складу навчальних і наукових державних установ, робота в яких у радянський період вважалась проходженням державної служби.

У радянському законодавстві не було нормативного акта, який би встановлював єдиний порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад у державних організаціях, підприємствах та установах. Порядок заміщення посад науковців у науково-дослідницьких установах був встановлений Інструкцією, затвердженою Президією Академії наук СРСР від 14 грудня 1962 р. № 982 [8]. Порядок проведення конкурсу для заміщення посад працівників театрів та інших творчих організацій визначався положенням Міністерства культури СРСР від 8 лютого 1960 р. [9, с. 38].

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

З 70-х років минулого століття конкурс став застосовуватися на державних підприємствах. Зокрема, Ю.О. Розенбаум наводить приклади конкурсів у об'єднаннях у Таджикистані й Україні [10]. На загальнодержавному рівні для підприємств застосування конкурсу закріплювалося Законом СРСР «Про державне підприємство (об'єднання)» від 30 червня 1987 р. та постановою ЦК КПРС, Ради Міністрів СРСР від 8 лютого 1988 р. Що стосується правового регулювання конкурсу, то використання його вводилося спочатку постановами Уряду СРСР, пізніше – постановами ЦК КПРС.

Цікавим є впровадження конкурсу для заміщення посад кадрового складу в апараті Ради Міністрів СРСР. З метою поліпшення підбору, розміщення й виховання кадрів Постановою Ради Міністрів СРСР від 20 серпня 1987 р. № 984 «Про вдосконалення роботи в Раді Міністрів СРСР і структури її апарату» пропонувалося організувати там, де це доцільно, конкурсну систему підбору й заміщення керівників і фахівців. Встановлений за принципом «розсуду» конкурс набув характеристики необов'язкового для застосування елемента.

Вважаємо, що висновки про юридичну природу конкурсу в рамках традиційних уявлень як про складник трудового дого-

вору, що мало місце в науці трудового права, є неточними. На нашу думку, конкурс був самостійною підставою виникнення службово-трудова відносин. Роль адміністративно-правового акта у разі заміщення посади за конкурсом виконувало рішення конкурсної комісії (вченої ради та ін.), на підставі якого укладався трудовий договір. Тобто підставою для заміщення посади в державному органі був результат конкурсу, що оформлявся рішенням конкурсної комісії. Трудовий договір тільки зумовлював права та обов'язки сторін.

Деякі радянські вчені порівнювали конкурс з виборами. Так, наприклад Ю.М. Козлов говорить про те, що «розвиток виборності неминуче поставить питання про широке використання конкурсного порядку комплектування кадрів державного апарату, оскільки у разі проведення конкурсів фактично здійснюються вибори» [11, с. 180]. Однак, на нашу думку, слід погодитись з точкою зору В.М. Манохіна, який підкреслює, що всі ознаки конкурсного заміщення посад у державних органах говорять про те, що конкурс не слід отожднювати з виборами. Ці способи мають тільки одну загальну ознаку – процедуру вирішення питання (колегіальність, голосування) [12, с. 180–182].

Розвиток колективізму та гласності, на який була спрямована державна політика радянських часів, диктували необхідність широкого застосування системи конкурсу. Однак і цей спосіб заміщення посад не був позбавлений серйозних недоліків, головним з яких був формалізм в організації та проведенні конкурсів. Частіше за все про конкурс оголошували вже тоді, коли практично був підібраний кандидат, який завчасно отримав запрошення та дав згоду, а надалі залишалось лише дотриматись встановленої процедури [10, с. 222].

У радянські часи про заміщення державних посад за конкурсом не йшлося, позаяк пануюча ідеологія відкидала саму необхідність професійної бюрократії, яка визнавалася атрибутом буржуазної держави.

Глибоко та образно показав значення апарату в роки тоталітарного режиму в нашій державі відомий історик Д.В. Волкогонов. Він відзначав, що «сила Сталіна полягала не в ньому самому. Його сила в створенні та використанні державного та партійного апарату, який він перетворив на слухняного виконавця своєї волі. Йому поступово вдалося за допомогою цього апарату сформувати таку систему відносин у суспільстві, коли його слово, директива, наказ, розпорядження могли спричинити ланцюгову реакцію тисяч, а то і мільйонів людей, приймаючих ці сигнали на віру. Домігшись повного єдиновладдя, Сталін розумів, що його збереження потребує подальшого удосконалення апарату: партійного, державного, і як тоді мовили, карного. За допомогою апарату Сталін міг маніпулювати суспільною свідомістю, проводити економічні, політичні та культурні кампанії, кроїти тканину історії, закладати основи «нового» світогляду, в центрі якого мав бути він та його ідеї... У Сталіна не виникало сумніву в тому, що апарат виключав із системи народ, що народу відводилася лише роль виконавця, якому дозволено лише «схвалювати», «підтримувати», «захоплюватися», «любити» його, єдиного вождя» [13, с. 554, 555].

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

У пострадянській Україні до введення конкурсного порядку заміщення посад на державній службі також прийшли не

відразу. Політичне керівництво держави спочатку стало розглядати конкурсне заміщення посад як засіб боротьби з корупцією, збільшення якої на початку 90-х років ХХ ст. супроводжувало процес приватизації та перерозподілу власності. Цей період характеризувався прогресуючою деградацією державного апарату, катастрофічним падінням престижу державної служби, і, як наслідок, стрімкою зміною кадрів. Причому державну службу, як правило, залишали висококваліфіковані фахівці. На їхні місця приходили ті, хто не зміг знайти своє місце в нових умовах, адаптуватися до змін періоду переходу української економіки до ринкових відносин, а також державні службовці передпенсійного віку, які хотіли спокійно дочекатися пенсії. Вони задовольнялися низькою зарплатою та відносно стабільним місцем роботи. Звичайно, це стосувалося лише нижчої та значної частки середньої ланки державного апарату, які виконували основне навантаження з реалізації управлінських рішень, прийнятих політичним керівництвом держави. Привабливість вищих посад у державному апараті, особливо таких, що пов'язані із прийняттям рішень в економічній сфері, продовжувала і продовжує залишатися дуже високою.

Висновок. Таким чином, незважаючи на досить тривалий період розвитку й застосування, конкурсний порядок заміщення посад державної служби є доволі молодим інститутом. Узагальнення історичного досвіду в сфері заміщення за конкурсом посад державної служби дає змогу зробити висновок про самостійний шлях розвитку конкурсу в Україні. Поява конкурсного способу заміщення посад стала можливою за наявності всіх основних елементів конкурсу в сукупності. Відсутність правової та теоретичної спадкоємності на межі епох не дає змоги говорити про безперервний розвиток конкурсу. Вся історія конкурсного підбору кадрів складається з окремих періодів і під час переходу від одного до іншого наявний досвід ішов у небуття. Так було і в 1917 р., і в 90-і роки минулого століття. З іншого боку, незначна практична реалізація заміщення посад державної служби зробила конкурс непопулярним способом. Незважаючи на це, зараз в Україні тривають процеси реформування конкурсного відбору на державну службу. І на цьому етапі розробки законодавців уже засновані як на історичному досвіді нашої країни, так і на досвіді інших держав.

Література:

1. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. 2-е изд., доп. Москва : Изд-во Российской академии государственной службы, 2008. 312 с.
2. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. О реформировании государственного-служебного законодательства. Административное и административно-процессуальное право. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. С. 67–74.
3. Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса. *Гос-во и право*. 1995. № 1. С. 40–47.
4. Сергун П.П. Служба в органах внутренних дел : справочник. Москва : Новый юрист, 1997. 529 с.
5. Вопросы Государственного Комитета СССР по телевидению и радиовещанию : Постановление Совмина СССР от 05.03.1971 г. № 151.
6. О введении в действие Положения о порядке заключения контрактов с директорами и художественными руководителями союзных учреждений и организаций культуры : Приказ Минкультуры СССР от 25.04.1991 г. № 139.
7. Об утверждении временных норм нагрузки врачей-рентгенологов и коэффициентов рентгеновских единиц, положения о рентгеновском

- отделении и кабинете, положения о заведующем рентгеновским отделением (кабинетом), о враче-рентгенологе рентгеновского отделения (кабинета) лечебно-профилактического учреждения, положения о рентгенолаборанте рентгеновского отделения (кабинета), положения о санитарке рентгеновского отделения (кабинета) : Приказ Минздрава СССР от 31.10.1962 г., № 522.
8. Инструкция о порядке замещения должностей научных работников и об аттестации старших инженеров научно-исследовательских учреждений высших учебных заведений: утверждена постановлением Президиума АН СССР от 14.12.1962 г. № 982. *Бюллетень Министерства высшего и среднего специального образования СССР*. 1963. № 3. С. 8–11.
 9. Справочник по вопросам оплаты и охраны труда работников культуры и искусства / Под общей ред. М.И. Корниловой. Москва : Профиздат, 1964. 191 с.
 10. Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров: социально-правовые проблемы / Отв. ред. В.И. Ремнев. Москва : Наука, 1982. 230 с.
 11. Козлов Ю.М. Административное право : учебник. Москва : Юрид. лит., 1968 575 с.
 12. Советское административное право : учебник / Под ред. В.М. Манохина. Москва : Юрид. лит., 1977. 542 с.
 13. Волкогонов Д.В. Триумф и трагедия. Политический портрет И.В. Сталина. Книга 1. Москва : Новости, 1990. 620 с.

Ternytskyi S. Development of the institute of competitive examination for the civil service in the USSR period

Summary. In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists, it is considered how the institution of competitive selection for public service developed during the Soviet period. It was emphasized that this period was characterized by the progressive degradation of the state apparatus, the catastrophic decline of the prestige of the civil service, and as a consequence the rapid change of personnel. It was noted that in the Soviet times, it was not a question of replacing state posts by competition, as the prevailing ideology rejected the very need for professional bureaucracy, which was recognized as an attribute of the bourgeois state. It was found that in the Soviet legislation there was no normative act that would establish a uniform procedure for conducting a competition for the replacement of vacant positions in state organizations, enterprises and institutions. The competition was a replacement of the position through competition between several participants and was based on their will. Allowing multiple candidates to run for the same position, as well as a collegial solution to the election of a particular candidate, have certainly characterized this method as the most democratic. It was stated that the development of collectivism and publicity, which was directed by the state policy of the Soviet times, dictated the need for widespread application of the system of competition. It has been determined that since the breakup of the USSR and the independence of Ukraine, the nature of the organizational and legal ways of replacing vacant positions of civil servants has changed, but still they have their shortcomings and need further study and improvement. Summarizing the historical experience in the field of public service job vacancies makes it possible to conclude on an independent path of competition development in Ukraine. The emergence of a competitive method of job replacement has become possible in the presence of all the main elements of the competition in the aggregate. The lack of legal and theoretical continuity at the turn of the epoch does not allow us to speak about the continuous development of the competition. The whole history of competitive recruitment consists of separate periods and during the transition from one to another, the existing experience went into oblivion.

Key words: USSR, competitive selection, civil service, legislation, independence, service.