

КАДРОВА РОБОТА В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ, ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

К. Ю. МЕЛЬНИК,

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії
з розроблення законодавчих та інших нормативно-правових актів
навчально-наукового інституту психології, менеджменту, соціальних та інформаційних технологій
Харківського національного університету внутрішніх справ*

КОНКУРСНИЙ ВІДБІР ДО ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Проблематика конкурсного відбору є доволі розробленою в теорії трудового права. До її розроблення доклали зусилля такі відомі вчені радянської доби й сучасні російські та українські науковці, як М. Г. Александров, Б. К. Бегічев, Л. Я. Гінцбург, А. М. Лушніков, Ю. П. Орловський, П. Д. Пилипенко, В. І. Прокопенко, О. І. Процевський, В. Н. Смирнов, Є. Б. Хохлов, О. М. Ярошенко тощо. Однак аналіз наукових праць свідчить про те, що проблема конкурсного відбору досліджувалася переважно в загальному плані, де конкурсному відбору на певні посади не завжди приділялася достатня увага. Так, проблема конкурсного відбору до правоохоронних органів залишилася поза увагою вчених-трудовиків. Виходячи з цього, метою статті є надання рекомендацій з удосконалення національного законодавства у зазначеній сфері.

Передусім відзначу, що у трудо-правовій літературі сталим є розуміння результату конкурсу як одного з елементів складу юридичних фактів [1, с. 135; 2, с. 171; 3, с. 264; 4, с. 136; 5, с. 140–141]. Так, М. Г. Александров зазначав, що акт обрання за конкурсом є юридичним фактом, у поєднанні з яким повинен бути укладений трудовий договір [1, с. 135]. З точки зору В. І. Прокопенка, обрання за конкурсом – це ще не укладення трудового договору, а лише підстава для його укладення [2, с. 171].

У той же час А. Ю. Пашерстником була висловлена думка щодо конкурсів як додаткових умов, які передують виникненню трудових правовідносин на підставі трудового договору. Поряд із конкурсом до таких умов учений відносив спеціальну освіту, науковий ступінь, вчене звання, наступне затвердження на посаді вищестоящою інстанцією тощо. А. Ю. Пашерстник наголошував на тому, що ці додаткові умови для заміщення ряду посад встановлюються понад загальні вимоги, що

ставляться до працівників при укладанні трудового договору. Іноді для зайняття посади вимагається наявність декількох умов одночасно [6, с. 227–230]. З такою оцінкою відомого вченого важко погодитися, оскільки спеціальна освіта, науковий ступінь, вчене звання є елементами спеціальної правосуб'єктності особи, необхідної для заміщення певної посади, і до участі у конкурсі допускаються тільки ті особи, які нею володіють, тобто відповідають усім вимогам, що ставляться до кандидатів на посаду.

У юридичній літературі практично einstайним є розуміння мети проведення конкурсу, яка полягає в перевірці відповідності особи вимогам, що ставляться для зайняття тієї чи іншої посади та забезпеченні зайняття посади кращим із кандидатів. Як зазначає В. І. Прокопенко, особливим порядком підбору працівників на посади є конкурс, який дозволяє відбирати на зайняття певної посади кращого з претендентів [2, с. 171]. Підтримуючи цю позицію, А. В. Андрушко зазначає, що конкурс є важливим правовим способом раціонального підбору кадрів до органів державної служби, що не тільки дозволяє покращити комплектування її органів, але й забезпечує надалі потрібний рівень їх функціонування. Науковець підкреслює, що важливість конкурсного порядку прийняття громадян на державну службу очевидна, адже це той фактор, який має гарантувати об'єктивність оцінки ділових, професійних, моральних якостей претендента і, як наслідок, – ефективність його майбутньої роботи [7, с. 66].

У Кодексі законів про працю України результатам конкурсу, як і всім іншим юридичним фактам, крім трудового договору й контракту, увага не приділяється. Зокрема не визначається поняття «конкурс», умови та наслідки його проведення. Це упущення намагалися виправити

в проекті Трудового кодексу України, передбачивши окрему статтю, присвячену конкурсу (ст. 62 «Прийняття на роботу за конкурсом»). Відповідно до цієї статті для застосування конкурсного відбору є необхідним: по-перше, існування вимоги трудового законодавства або рішення роботодавця щодо проведення конкурсу; по-друге, оголошення публічно інформації про проведення конкурсу; по-третє, створення конкурсної комісії; по-четверте, затвердження роботодавцем порядку проведення конкурсу; по-п'яте, укладання з переможцем конкурсу трудового договору. Стаття 62 Проекту передбачає також випадки, коли конкурсний відбір не застосовується (прийняття на роботу осіб, направлених у рахунок броні чи квоти; укладання строкового трудового договору для заміщення працівника, за яким зберігається місце роботи; укладання строкового трудового договору на строк до одного року; прийняття на роботу осіб, які навчалися за рахунок коштів роботодавця; в інших випадках, передбачених законодавством чи колективним договором).

Визначаючи правильність виділення в Проекті окремої статті для регламентації конкурсу, а також погоджуючись у цілому з нормами цієї статті, у той же час вважаю за доцільне в її межах визначити термін «конкурс». Крім цього, необхідно доповнити перший абзац ст. 62 словами «та іншими нормативно-правовими актами, які містять норми трудового права» після слова «законодавством», оскільки вимоги щодо конкурсного заміщення посад іноді містяться в актах, які не можна повністю віднести до трудового законодавства (наприклад, Закон України «Про державну службу»). Також вважаю за потрібне нормативно визначити вимоги до інформації, яка повинна оголошуватися публічно. Це, по-перше, назва, адреса, номери телефонів та інші характеристики особи, яка оголосила конкурс; по-друге, назви посад, щодо зайняття яких відбуватиметься конкурс; по-третє, перелік документів, який потрібен для набуття статусу учасника конкурсу, та термін їх подання; по-четверте, повний перелік вимог, яким повинен відповідати кандидат; по-п'яте, дата, час, місце і загальна характеристика порядку проведення конкурсу.

У теорії трудового права можна зустріти такі визначення конкурсу: «конкурс – це особливий, винятковий порядок підбору кадрів, який містить підвищені вимоги до осіб, що претендують на заміщення вакантної посади» [8, с. 45];

«конкурс – у трудовому праві порядок заміщення деяких посад» [9, с. 207]; «конкурс, – це соціально-правовий метод оцінювання ділових якостей працівників» [10, с. 37]; «конкурс – це один із правових способів раціонального підбору кадрів, метою якого є визначення найкомпетентнішого серед його учасників щодо заміщення вакантної посади на державній службі за визначеними критеріями» [7, с. 72]; «конкурс є соціально-правовим методом оцінювання ділових якостей претендентів, в основі якого лежать демократичні принципи об'єктивності, гласності, порівняльності та змагальності» [11, с. 156].

Вважаю, що вищенаведені визначення не розкривають природи цього явища та не висвітлюють усі його ознаки. Так, слово «конкурс» походить від латинського *concursus* – «зустріч, зіткнення»; *concurso* – «зустрічаюся; суперничаю» [12, с. 374]. Великий тлумачний словник сучасної української мови тлумачить слово «конкурс» як змагання, що дає змогу виявити найбільш гідних із його учасників або найкраще з того, що надіслане на огляд [13, с. 448]. Великий енциклопедичний юридичний словник за редакцією Ю. С. Шемшученка визначає слово «конкурс» як змагання, що має на меті виявлення кращих з учасників (кандидатів, здобувачів, претендентів) [14, с. 378].

Вбачається, що конкурс у трудовому праві – це змагання, яке проводиться з дотриманням певного порядку у випадках, передбачених законодавством чи рішенням роботодавця, з метою визначення на підставі певних критеріїв найкращого для зайняття вакантної посади серед осіб, які беруть у ньому участь.

Національним законодавцем передбачено перелік посад, зайняття яких пов'язано з проходженням конкурсного відбору, серед яких: посади державних службовців, суддів, службовців Служби безпеки України, науково-педагогічних працівників, в органах місцевого самоврядування, в органах цивільного захисту, керівників навчальних закладів, що є загальнодержавною власністю тощо.

Виходячи з предмета дослідження, увага буде сконцентрована на конкурсному відборі до правоохоронних органів. Так, відповідно до ст. 9 Закону України «Про статус суддів», судді, які вперше пройшли конкурсний відбір, призначаються на посаду судді строком на п'ять років Президентом України. Разом із цим, національне законодавство не закріплює чіткий порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді.

На підставі Закону України «Про статус суддів» до конкурсного відбору мають допускатися особи, які відповідають вимогам чинного законодавства, що висуваються до кандидатів на посади суддів. Так, відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про статус суддів», на посаду судді може бути рекомендований кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший двадцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою. Частина 5 ст. 7 Закону встановлює, що необхідною умовою для зайняття посади судді будь-якого суду, вказаного у частині 1 цієї статті, є складання кваліфікаційного екзамєну. Ця умова не поширюється на осіб, які мають відповідний стаж роботи на посаді судді, давність якого не перевищує 11 років. Стаття 7 Закону (частини 2–4) певним чином диференціює вимоги, що ставляться до кандидатів на посади суддів апеляційних судів, вищого спеціалізованого суду та Верховного Суду України.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про статус суддів» кожен громадянин України, який відповідає вимогам, передбаченим ст. 7 цього Закону, має право скласти кваліфікаційний екзамєн та звернутися до відповідної кваліфікаційної комісії суддів із заявою про рекомендацію його на посаду судді.

Кваліфікаційна комісія суддів проводить кваліфікаційний екзамєн і, з урахуванням його результатів, дає висновок про рекомендацію на посаду судді. Комісія рекомендує на посади суддів кандидатів, які виявили найкращі знання, у кількості, необхідній для заміщення вакантних посад. Особи, які склали екзамєн, але не рекомендовані на посаду судді за браком вакантних посад, мають бути враховані кваліфікаційною комісією як кандидати на нові вакантні посади суддів протягом трьох років, якщо за цей період вони не відклинуть свою заяву.

У Законі України «Про прокуратуру» слово «конкурс» не вживається, не затверджено й порядок конкурсного відбору на посади прокурорсько-слідчих працівників. У той же час Положенням про порядок стажування в органах прокуратури України, затвердженим наказом Генерального прокурора України від 30 грудня 2009 р. № 80, встановлені правила відбору кандидатів, у яких має місце конкурсна природа. Так, для організації проведення відбору претендентів на стажування за відповідним наказом

утворюється комісія у складі: голови комісії; заступника голови; відповідального секретаря; членів комісії. Головою комісії призначається один із заступників прокурора обласного рівня, а його заступником, як правило, – керівник кадрового підрозділу. До складу комісії включаються найбільш досвідчені та авторитетні працівники.

Відбір проводиться у першу чергу серед випускників базових вищих юридичних навчальних закладів та юридичних факультетів, яких рекомендовано органами прокуратури на навчання. До участі у відборі не допускаються особи, які були засуджені за вчинення злочину, за винятком реабілітованих, визнані в установленому порядку недієздатними або обмежено дієздатними, а також ті, які не можуть бути згідно із законодавством прийняті на роботу з органи прокуратури та на державну службу.

Положення закріплює наступний перелік документів, необхідних для участі у відборі: письмова заява встановленого зразка; засвідчена копія диплома про отримання відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня з додатком; листок обліку кадрів; автобіографія; дві фотокартки розміром 4х6 см; довідка органу державної податкової служби про присвоєння ідентифікаційного номера; завірена копія трудової книжки (за наявності); відомості про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру, у тому числі за кордоном; довідка про перевірку особи на наявність судимості, притягнення до відповідальності за корупційне правопорушення; довідки про загальний стан здоров'я та з психоневрологічного і наркологічного диспансерів; довідка про перебування у Єдиному державному реєстрі юридичних та фізичних осіб-підприємців.

Перераховані документи претенденти подають до кадрового підрозділу прокуратури обласного рівня. При поданні документів претендент особисто пред'являє диплом про освіту, паспорт громадянина України, військовий квиток або свідоцтво про приписку до призовної дільниці, трудову книжку.

Кадровий підрозділ перевіряє надані документи на відповідність претендентів загальним вимогам щодо громадянства України, наявності необхідної вищої юридичної освіти, володіння державною мовою, відповідності стану здоров'я та відсутності судимості. Особи, які несвоєчасно надали документи або надали їх не в повному обсязі, чи такі, що не відповідають встановленим вимогам, до участі у відборі не допускаються.

Положення передбачає такі форми відбору: спеціальна перевірка; перевірка знань у формі професійного тестування; психологічне тестування; вивчення ділових і моральних якостей за характеризуючими даними вузів, результатами психологічного дослідження, а також висновками прокурорів за підсумками переддипломної практики; співбесіди у кадрових та інших структурних підрозділах прокуратури; обговорення на засіданні комісії. Так, спеціальній перевірці підлягають відомості, зазначені у ч. 2 ст. 9 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Перевірка знань у формі тестування проводиться кадровим підрозділом за рекомендаціями Генеральною прокуратурою України програмою і тестами. Психологічні дослідження проводяться спеціалістом-психологом за апробованими психологічними методиками, які використовуються для визначення професійної придатності. Метою вивчення ділових і моральних якостей за характеризуючими даними вузів, результатами психологічного дослідження, а також висновками прокурорів за підсумками переддипломної практики є попереднє з'ясування придатності претендента до прокурорської діяльності. Співбесіди у кадрових та інших структурних підрозділах прокуратури спрямовані на визначення стану професійної підготовленості претендентів.

Після здійснення вищезазначених заходів проводиться засідання комісії, на якому керівником кадрового підрозділу оголошуються результати перевірки знань, вивчення документів психологічного дослідження, характеристик вузів, підсумків практики претендентів, спеціальної перевірки, співбесід, вносяться пропозиції щодо рейтингу претендентів. Рішення комісії приймається, як правило, відкритим голосуванням, простою більшістю голосів присутніх на її засіданні членів. Воно вважається правочинним, якщо в голосуванні брало участь не менш як дві третини від числа її членів. Засідання комісії та прийняті рішення оформлюються протоколом, який підписується головуючим та відповідальним секретарем.

Комісія приймає рішення про затвердження рейтингового списку претендентів для заміщення посад стажистів, яке оголошується в день прийняття. Призначення на посади стажистів проводиться наказом прокурора обласного рівня згідно з рейтингом, визначеним комісією.

Навіть при поверховому порівнянні вищезазначених норм з нормами Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження

Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 15 лютого 2002 р. № 169 можна констатувати певну їх схожість. Так, як у першому, так і в другому випадках для проведення цих заходів утворюється комісія, яка складається з працівників органу, який проводить відбір; встановлюється перелік характеристик особи, за наявності яких вона буде не допущеною до участі у цих заходах; передбачається перелік документів, які повинні надати кандидати, а також їх перевірка кадровою службою органів, що проводять ці заходи.

Слід відзначити, що і в першому, і в другому випадку дається не вичерпний перелік характеристик особи, за наявності яких вона буде не допущеною до участі у відборі. Переконалий, що для запобігання помилкам щодо допуску певних осіб до участі у цих заходах та можливим зловживанням у цій сфері необхідно закріпити виключний перелік таких характеристик.

Слід зауважити, що проведення відбору до прокуратури включає в себе й інші форми. Так, у межах конкурсного відбору на посади державних службовців не проводиться спеціальна перевірка та психологічне тестування. Вважаю, що ці форми необхідно включити до конкурсного відбору на посади державних службовців.

Відповідно до Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців кандидати, які успішно склали іспит, але не були відібрані для призначення на посади, у разі їх згоди, за рішенням конкурсної комісії можуть бути рекомендовані для зарахування до кадрового резерву в цьому державному органі і протягом року прийняті на вакантну рівнозначну або нижчу посаду без повторного конкурсу. При відборі до прокуратури така норма не передбачена, вказується лише про затвердження рейтингового списку претендентів для заміщення посад стажистів, згідно з яким здійснюється призначення на посади стажистів.

Правила визнання рішення правочинним, порядок його прийняття та оформлення також є тотожними, за винятком норми, встановленої для державних службовців, що у разі рівного розподілу голосів при прийнятті рішення вирішальним є голос голови комісії. Також існує певна специфіка в строках оголошення результатів відбору.

До найсуттєвіших відмінностей зазначених документів слід віднести наступне: при відборі до прокуратури чітко визначено, хто має переважне право на участь у відборі; при відборі

на посади державних службовців така вимога відсутня. Про проведення конкурсу на посади державних службовців оголошується в засобах масової інформації. Також встановлюється можливість оголошення повторного конкурсу, якщо жоден із кандидатів не рекомендований конкурсною комісією для зайняття вакантної посади державного службовця. Для відбору ж до прокуратури такі вимоги відсутні.

При відборі до прокуратури чітко визначено, що призначення на посади стажистів проводиться згідно з рейтингом, визначеним комісією. У випадку з державними службовцями чіткий обов'язок керівника органу, який проводить відбір, призначити на посаду особу, рекомендовану комісією, відсутній. Вважаємо більш правильним перший підхід. Додатковим аргументом на користь цього є норма ч. 3 ст. 62 проекту Трудового кодексу України, що з переможцем конкурсу укладається трудовий договір у строк, визначений умовами проведення конкурсу. Якщо цей строк не встановлено, трудовий договір укладається наступного дня після оголошення результатів конкурсу.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про Службу безпеки України» до органів Служби безпеки України громадяни приймаються на

конкурсній основі. Однак процедура конкурсного відбору до цього правоохоронного органу чітко не визначена, хоча конкурсні засади присутні при відборі кандидатів на службу до Служби безпеки України.

Підбиваючи підсумки дослідження правової регламентації конкурсу, відзначу, що результат конкурсу є елементом складу юридичних фактів, який поряд із трудовим договором чи актом призначення на посаду є підставою виникнення трудових правовідносин. З огляду на те, що цей захід дозволяє залучати до правоохоронних органів найбільш досвідчених та кваліфікованих службовців, вважаю за необхідне передбачити проведення конкурсного відбору до всіх без виключення правоохоронних органів. Доцільно розробити єдині правила такого відбору та закріпити їх в окремому нормативно-правовому акті. На мій погляд, в основу даного документа слід покласти після певної переробки норми Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 та Положення про порядок стажування в органах прокуратури України, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 30 грудня 2009 р. № 80.

Література

1. Трудовое право : учебник / [под ред. Н. Г. Александрова]. – М. : Юрид. лит., 1966. – 544 с.
2. Прокопенко В. І. Трудове право України : підручник / В. І. Прокопенко. – Х. : Консум, 1998. – 480 с.
3. Советское трудовое право : учебник / [под ред. А. С. Пашкова, О. В. Смирнова]. – М. : Юрид. лит., 1988. – 608 с.
4. Кручинин А. В. Юридические факты и их составы, обуславливающие возникновение индивидуальных трудовых правоотношений в России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / А. В. Кручинин. – М., 2003. – 171 с.
5. Калашник Н. И. Правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих исполнительных органов власти субъектов Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Н. И. Калашник. – Омск, 2003. – 179 с.
6. Пашерстник А. Е. Право на труд: Очерки по советскому праву / А. Е. Пашерстник ; под ред. Д. В. Швейцер. – М. : АН СССР, 1951. – 231 с.
7. Андрушко А. В. Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / А. В. Андрушко. – К., 2002. – 195 с.
8. Смирнов В. Н. Конкурс в советском трудовом праве / В. Н. Смирнов. – Л. : Ленинград. гос. ун-т, 1960. – 108 с.
9. Трудовое право : энцикл. слов. – 3-е изд. – М. : Сов. энцикл., 1969. – 592 с.
10. Глозман В. А. Право и проверка деловых качеств работников / В. А. Глозман. – Минск : Минск. гос. ун-т, 1981. – 71 с.
11. Гоц О. В. Правове регулювання виникнення трудових правовідносин з науково-педагогічними працівниками : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / О. В. Гоц. – Х., 2004. – 180 с.
12. Сучасний словник іншомовних слів / [уклад. О. І. Скопненко та Т. В. Цимбалюк]. – К. : Довіра, 2006. – 789 с.
13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпін'я : Перун, 2002. – 1440 с.
14. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.

Надійшла до редколегії 15.03.2010

Анотації

Розглянуто теоретичні підходи до розуміння категорії «результат конкурсу». Проаналізовано правове регулювання конкурсного відбору до правоохоронних органів. Надано рекомендації з удосконалення національного законодавства у цій сфері.

Рассмотрены теоретические подходы к пониманию категории «результат конкурса». Проанализировано правовое регулирование конкурсного отбора в правоохранительные органы. Предложены рекомендации по усовершенствованию национального законодательства в этой сфере.

Theoretical approaches to understanding of category «result of the content» are considered. Legal regulation of «content selection» to law enforcement agencies is analyzed. Recommendations on improvement of national legislation in this sphere are offered.
