

УДК 331.101.264.24

С.М. ТЕРНИЦЬКИЙ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КОНКУРСНОГО ЗАМІЩЕННЯ ПОСАД ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Ключові слова: зарубіжний досвід, заміщення посад, державні службовці

Світовий досвід організації державної служби свідчить, що найбільш ефективним способом заміщення посад на державній службі є конкурс. Саме цьому організаційно-правовому способу заміщення посад на державній службі і повинна, на нашу думку, на сучасному етапі розвитку правової, демократичної держави приділятися найбільша увага вчених та учасників процесу побудови сучасного, професійно здатного, демократичного державного апарату.

Треба зазначити, що певний вклад у дослідження цього напрямку внесли І.А. Василенко, А.А. Демин, М.І. Іншин, А.В. Оболонський та інші науковці. Разом із тим деякі питання залишилися не дослідженими. Тому метою статті є аналіз зарубіжної практики конкурсного заміщення посад державних службовців.

Так, інститут конкурсного способу заміщення посад на державній службі має багату історію та широко представлений у закордонних країнах. Реформування системи державної служби має використовувати закордонний досвід лише в тому випадку, якщо його можна застосувати у вітчизняних умовах. Таким чином, потрібно розглянути прогресивний досвід країн, де конкурс давно використовується, і найбільш близьких до нашої системи державної служби.

У теорії відбувається розподіл державної служби на системи. Існують дві яскраво виражені системи державної служби - кар'єрна, діюча в таких країнах, як Франція, Японія, Австрія та інших, а також позиційна, котра

прийнята в США, Канаді, Великобританії та ряді інших держав.

Система кар'єри або система закритої державної служби ґрунтується на специфічності статусі службовців, наділених особливими можливостями й які присвячують все своє професійне життя службі в державному органі. Перебуваючи на державній службі, службовець здійснює кар'єру, піднімаючись ієрархічними «сходам посад» відповідно до організаційних механізмів просування. Стабільність служби врівноважується специфічними зобов'язаннями, які не поширюються на найманих робітників у приватному секторі. У системі закритої державної служби використання конкурсних іспитів здійснюється в основному під час прийняття на нижчі (молодші) посади державної служби.

Таким чином, характерними рисами кар'єрної системи є довічне призначення на посаді (крім політичних), кар'єрне зростання усередині служби, закритість системи ззовні, високий рівень професіоналізму, цілеспрямоване навчання кадрів, консерватизм і бюрократична ієрархія.

У позиційній системі (системі наймання) або системі відкритої державної служби робота в державних органах прирівнюється до заняття будь-якою іншою професією. Посади розглядаються аналогічно приватному сектору, класифікуючись залежно від кваліфікації, виконуваних завдань і ставок оплати.

Існує безпосередній зв'язок службовця з посадою, на якій він перебуває, але відсутній зв'язок із державною службою в цілому. Службовець не здійснює свою професійну кар'єру лише в рамках державного органу, а здатний переміщатися між публічним і приватним секторами.

Для позиційної системи характерний конкурсний відбір під час прийому й просуванні по службі на будь-які посади, крім політичних, значна мобільність, контрактна форма прийому, як у приватному секторі, високий сервіс обслуговування, певна нестабільність у кар'єрі, і те, що велике значення приділяється вивченню управління людськими ресурсами.

Перехід до системи конкурсного відбору на заміщення посад державної служби відбувся наприкінці XIX початку XX століття, однак у кожній, окремо взятій країні, він пов'язаний із внутрішніми політико-правовими процесами. Зокрема, у США в 1871 році Президент У. Грант спробував впровадити британську систему конкурсних іспитів, однак втілити в життя новий принцип змогли після прийняття Закону Пендлтона в 1883 році, який скасував систему «видобутку», відповідно до якої перемігший на виборах Президент міг призначити всіх посадових осіб зі свого оточення. Закон увів нову систему «заслуг», в основі якої лежать конкурсні іспити для набору на службу та заміщення посад. У Японії система вступних екзаменів на державну службу, уведена наприкінці XIX століття, діє без істотних змін дотепер. У Великобританії відкриті конкурсні іспити для надходження на державну службу, рекомендовані в доповіді Норткота-Тревел'яна в 1854 році, на практиці стали використовуватися лише з 1870 [1, с.97-98].

В більшості держав процедура прийому на роботу пов'язана з характером посади. Так, відносно осіб середньої й вищої ланки, в основному, встановлена конкурсна процедура. Кількісне співвідношення осіб, що одержали статус державних службовців на конкурсній основі, і тих, для кого передбачені інші процедури, у різних країнах неоднаково. Так, у Франції прийняті за конкурсом становлять майже половину всіх державних службовців.

Заповнення посад на конкурсній основі за кордоном має загальні риси. Попередній відбір кандидатів здійснюється колегіальним органом після відповідного повідомлення про вакантні посади й проведення випробувань (іспитів). Наприклад, у Великобританії - це письмова доповідь на певну тему, у Канаді - спеціальне тестування або іспит, у Франції - конкурс (оголошується постановою відповідного міністра, у якій вказується порядок проведення випробувань. Відбір кандидатів здійснюється спеціальним журі, ство-

рюваним органом, що набирає чиновників). Слід зазначити, що в ряді країн конкурсна система застосовується не тільки для зарахування здобувача на державну службу, але й для зміни посади (рангу).

Крім загальних рис у кожній країні процедура конкурсного відбору індивідуальна й свідчить як про систему державної служби, так і про національні особливості держави. Таким чином, розглянемо деяких представників різних систем.

У Франції як процедура наймання держслужбовців застосовується конкурс. Загальний статут передбачає проведення конкурсу перед заміщенням посади з більшої частини категорій службовців. Конкурс вважається найкращим способом відбору кандидатів. Він виправданий, оскільки дотримується принцип рівного доступу громадян до державної служби, і відбір заснований винятково на заслугах і талантах кандидатів на посаду. Незважаючи на недоліки: дорожнеча, збереження соціальних розбіжностей, перевага знань над старанністю; конкурс здатний позбавити відбір від впливу протекціонізму.

Конкурс у Франції визначається як спосіб розподілу певного обмеженого числа посад за допомогою випробувань, що дозволяють незалежному органу - журі класифікувати конкурсантів по їхніх заслугах. Конкурс проводиться за наявності трьох умов: обмежене число пропонуваніх посад, втручання колегіального органа, незалежного від ієрархічної влади, і список придатності, який складається.

Адміністрація може використати один із трьох видів конкурсів.

а) «зовнішній конкурс» або «навчальний конкурс» - для власників певних дипломів;

б) «внутрішній конкурс» або «конкурс чиновників» для службовців, що мають певний стаж державної служби;

в) одночасно обидва конкурси, що звичайно й робиться для внутрішнього просування державних службовців, відкриваючи їм доступ до вищестоящих штатів.

Організація конкурсу регламентується за-

коном або підзаконним актом, яким визначаються характер і програма іспитів, порядок призначення журі й визначення його складу. Особливим актом устанавлюються порядок і умови проведення конкретного конкурсу.

Для участі у випробуваннях конкурсу будь-яка зацікавлена особа повинна бути допущена до нього. Допуск полягає у реєстрації в списку кандидатів. Ця реєстрація підлягає дотриманню умов надходження на державну службу, що містяться в Загальному й Особливому статутах, а також висновкам влади про придатність кандидата до виконання функцій, доступ до яких відкриває конкурс. У цих оцінках повинні дотримуватися принцип рівного доступу й повноваження журі, вони здійснюються під контролем суду й містяться в мотивованому рішенні.

Законодавством Італії передбачені два способи заміщення посад державних службовців - відкритий конкурс і призначення на підставі вільного розсуду адміністрації. Відповідно до статті 20 рамкового Закону «Про державну службу» № 93 Конкурс полягає в об'єктивній оцінці чеснот кандидатів шляхом вивчення їхніх документів і (або) за допомогою відбірних іспитів або екзаменів із проходження курсів теоретико-прикладного характеру щодо підбору й підготовки створюваних з метою одержання професійних знань необхідних для службовців даної кваліфікації.

Залежно від того, чи можуть брати участь у конкурсі всі бажаючі або службовці лише конкретної адміністрації, розрізняють внутрішні й зовнішні конкурси. Крім цього виділяють загальні й обмежені конкурси, у яких можуть брати участь лише кандидати, що відповідають певним вимогам. Оголошення про проведення конкурсу публікується в «Офіційній газеті Республіки». У ньому вказуються вимоги, необхідні для участі, способи й строк подання документів, кількість місць, що заміщаються, строк подання документів.

Порядок проведення конкурсу повинен забезпечувати його своєчасність, економічність, швидкість; якщо буде потреба використовуються автоматизовані системи, а також

децентралізований відбір службовців однієї й тієї ж кваліфікації, у тому числі в різних установах.

Характерною рисою конкурсу в Італії є виділення етапів проведення. На першому комісія розглядає допустимість прийняття документів тих або інших учасників, на другому - оцінює відповідність кандидатів пропонуваним вимогам, на третьому - складає таблицю результатів, яка надається тій адміністрації, що оголосила конкурс.

Заміщення посади здійснюється шляхом видання акту адміністрації (як правило, для керівного складу потрібне попереднє рішення Ради Міністрів). Закон не вимагає, щоб державний службовець офіційно заявив про вступ на посаду, разом з тим відмова переможця конкурсу принести присягу автоматично припиняє відносини між цією особою й адміністрацією.

Особа вважається остаточно прийнятою на службу після закінчення іспитового терміну, однакового для працівників однієї й тієї ж кваліфікації незалежно від адміністративної підпорядкованості установ [2, с.383].

В основі побудови сучасної державної служби в США знаходиться «система за-слуг» [3, с.49], що характеризується наступними критеріями: набір на державну службу повинен здійснюватися із числа кваліфікованих осіб і по можливості з різних верств суспільства, а вибір кандидатів і просування по службі повинні здійснюватися винятково з урахуванням здатностей, знань і професійної підготовки на основі справедливого й відкритого конкурсу, що забезпечує всім рівні можливості [4, с.221].

Відповідно до сектора 2102 частини III Титулу 5, «конкурсна служба» (адміністративна служба) у Сполучених штатах складається із всіх посад цивільної служби виконавчої влади, за винятком посад, у процедурі призначення яких бере участь Сенат і посад Служби вищих керівників; а також посад, спеціально включених у конкурсну службу.

Одним із принципів державної служби є рівність можливостей під час працевлашту-

вання. Однак законодавством встановлені пільгові умови для ряду категорій, у тому числі для ветеранів війни, інвалідів і представників національних меншостей [5, с.104].

Законодавством досить чітко сформульовані заборони в кадровій практиці. Так, наприклад, відповідальні особи не мають права: вводити в оману претендента або навмисне створювати йому перешкоди в здійсненні ним права на участь у конкурсі при найманні на службу; впливати на особу таким чином, щоб вона відмовилася від участі в конкурсі на заміщення посади, з метою поліпшити або погіршити перспективи інших осіб при найманні на службу; віддавати перевагу або надавати перевагу, не передбачені законом, або застосовувати особливі правила щодо службовця або кандидата на заняття посади (включаючи визначення умов або характеру конкурсу або вимог до посади) з метою поліпшити або погіршити перспективи інших осіб при найманні на службу.

Вибір державних службовців базується на відкритому конкурсі. У відкритих іспитах може брати участь будь-яка особа з необхідними другорядними кваліфікаціями, такими як вік, грамотність, і громадянство. Вони перешкоджають політичним діячам обирати групу, яка є відданою партії, й управляти іспитами.

Використання конкурсів припускає, що призначення буде здійснено за принципом «то одержить найбільш високий результат, призначається першим» [6, с.46]. Це також перешкоджає політичним діячам здійснювати заміщення, засновані на політиці.

Процедура прийому на посаду включає наступні стадії: 1) перевірка заяви; 2) проведення іспитів або співбесіди; 3) перевірка благонадійності; 4) вибір кандидата на посаду; 5) перевірка протягом іспитового терміну. Конкурсні іспити здійснюються в письмовій і усній формі й мають на меті перевірку професійних знань і придатності кандидатів для заняття посад, як правило, середньої ланки управління. Екзаменаційні вимоги узгоджуються з управлінням державної служби. Важливою умовою є опублікування пе-

реліку вакансій, з яких проводяться іспити на заміщення посад, що формально дає можливість прийняти в них участь кожній зацікавленій особі. При відкритому наборі посада може бути зайнята будь-якою особою, що успішно здала іспит.

В адміністративних відомствах, із числа працюючих у них службовців створюються комісії з питань прийому на службу, до завдання яких входить розгляд заяв кандидатів на заняття кар'єрних посад. Рішення комісій по кожній із заяв кандидатів на заняття кар'єрних посад у писемній формі. Загальними критеріями оцінки є:

- 1) досвід управлінської діяльності;
- 2) успішна участь у програмах підвищення кваліфікації, створених Управлінням державної служби;
- 3) наявність особливих знань і досвіду, які дають підстави думати, що державний службовець буде успішно справлятися з покладеними на нього обов'язками (сектори 3392-3393 Зводу законів США).

У простому конкурсі спочатку буде найнятий претендент, що досяг найвищого результату, тоді як той, що набрав найнижчий результат, буде найнятий останнім, якщо залишаться доступні посади. На практиці, багато хто змінюють цей підхід, здійснюючи відбір із числа груп кандидатів, наприклад, із трьох або десяти осіб, що набрали найбільш високий результат (правила «трьох» або «десяти»). Крім того, передбачається складання реєстру осіб, що мають право на заняття посади, до якого вносяться результати кандидатів, що пройшли конкурс.

Серед випробувань, що зустрічаються в конкурсному відборі, виділяють «випробування за виконанням», письмові випробування, усні випробування та «центри оцінювання».

1. Випробування за виконанням, призначені для визначення, чи може претендент виконати завдання, необхідні за посадою, на яку він претендує. Наприклад, іспит для операціоністів, який визначає кількість операцій, які може точно обробити кандидат за одиницю часу.

2. Письмові іспити, повинні підтвердити наявність у кандидата досягнень, здатностей або того й іншого. Головне достоїнство таких випробувань - мінімальні витрати.

3. Усні іспити. Їх часто вважають найбільш практичними для посад верхнього рівня, на які небагато претендентів. Взагалі, усні іспити проводить комісія експертів (фахівців). Кандидати екзаменуються в групі або поодиноці.

4. «Центри оцінювання» дублюють деякі з підходів інших випробувань і застосовуються для посад, у яких завдання менш конкретні й оцінюються більш суб'єктивно. Тут кандидатам моделюються деякі критичні аспекти в роботі. Такі випробування здійснюються в групі, з визначеними критеріями для оцінки [7, с.232-233].

Другою складовою конкурсу є якісна перевірка правильності випробування. В даному випадку теж виділяють свій різновид. Проводяться прогноуюча, паралельна, змістовна, конструктивна й поверхнева перевірки правильності.

Таким чином, у Сполучених Штатах серед широкої розмаїтості підходів, що використовуються для заміщення посад державної служби, існує домінуючий, застосований у результаті реформи з дев'ятнадцятого сторіччя. Саме вікова історія дозволила відкритому конкурсу напрацювати необхідний потенціал, розвинути критерії змагальності, гласності, професіоналізму для відбору найбільш підходящих кандидатів. Тому, вважаємо за можливе перейняти деякі позитивні елементи конкурсної процедури США - наприклад, виплата компенсацій тим здобувачам посад, які приїжджають для іспитів або співбесіди з іншої місцевості.

При прийнятті на публічну службу в Іспанії приблизно 97 відсотків вакантних посад заміщується за конкурсом і тільки 3 відсотки - за вільним призначенням. Робочі місця, закріплені за службовцями, займаються відповідно до таких процесів:

- конкурсу, який становить нормальну систему призначення на посаду (в даному разі

до уваги беруться виключно позитивні характеристики, що відповідають кожному робочому місцю, такі як певний професійний рівень, оцінки виконуваної роботи, результати навчання та підвищення кваліфікації, стаж роботи);

- вільного призначення на посаду, зважаючи на природу функцій (тільки на окремі посади, пов'язані, як правило, з особливою відповідальністю).

Інституту кадрового резерву не існує. Призначення на посади при просуванні по службі здійснюється за конкурсом. Просування поза конкурсом пов'язане з виконанням упродовж двох років роботи, яка відповідає більш високій посаді, ніж передбачено присвоєним рангом.

Конкурси при вступі на державну службу в Україні за результатами вибіркового порівняння значно нижчі, ніж в більшості європейських країн. В європейських країнах реально існує доволі високий рівень змагання між претендентами на посади публічної служби (іноді до 20-50 кандидатів на одне місце).

У більшості демократичних країн конкурсна процедура - єдино можливий спосіб доступу на публічну службу (за незначними винятками для посад з яскраво політичним характером), а тому є головною ознакою, за якою відрізняють публічно-службові відносини від трудових відносин громадян, що зайняті в органах публічної влади. Публічні службовці при прийнятті на державну службу вперше призначаються на відповідні посади, класифіковані за рівнем необхідної Для їх заміщення освіти і професійної підготовки, за відбірковою процедурою і далі призначаються при просуванні по службі на подальші посади за результатами відбіркової процедур.

У Німеччині застосовують особливі відбірні процедури, які відрізняються своєю поетапністю. Статус чиновника найвищої категорії А можна набути після поетапного відбору і вільного прийняття на кадрову службу. Кандидат на кадрову службу з університетською освітою (переважно юристи) має успішно скласти перший державний іспит і

пройти відбір на підготовчу службу. Відібрані кандидати проходять упродовж двох-трьох років підготовчу службу (приблизно 70 відсотків цього часу припадає на стажування на різних посадах і в органах різного рівня і 30 відсотків - на навчання). Вони мають витримати другий державний іспит і отримати звання «асесора», яке засвідчує здатність займати посади на кадровій службі і потім успішно пройти процедуру відбору на вакантну посаду.

Державні іспити мають дуже складний і формалізований характер, а процедура відбору на вакантну посаду включає попередній відбір кандидатів на підставі їх досьє і остаточний - за результатами співбесіди. Для вступу на вищу службу (необхідний ступінь бакалавра), середню службу (необхідна професійна освіта) або просту службу (необхідна середня освіта) існує конкурс документів, підготовча служба є менш тривалою і завершується простим іспитом.

Система відбору на державну службу у Німеччині, яка передбачає послідовну перевірку й обов'язкову професійну підготовку кандидатів, є найбільш вимогливою до кандидатів, проте і такою, що потребує порівняно більших фінансових витрат. Для задоволення потреб державної служби в спеціалістах неюридичного, а також неосвітнянського профілів набір здійснюється за трудовим договором (контрактом).

Поетапні відбір і вільне приймання є тим єдиним і складним шляхом, яким громадянин Німеччини на рівних для всіх умовах може за його власним бажанням здобути правовий статус державного службовця [8, с.343].

Основним завдання конкурсного відбору у зарубіжних країнах є виключення протекціонізму при відборі на публічну службу. Існує незалежна від органу, який призначає на посаду, перевірка претендентів на відповідність встановленим вимогам, що забезпечує її неупередженість і достатню об'єктивність. Відбір, як правило, здійснюється незалежною комісією (конкурсним журі) або спеціа-

льним органом, відмінним від органу, який призначає на посаду.

Дане узагальнення закордонного досвіду в сфері застосування конкурсних процедур для заміщення посад державної служби здійснено на підставі припущення про допустимість використання досвіду інших країн лише якщо можливе таке використання у вітчизняних умовах. Крім того, аналізувався саме прогресивний закордонний досвід - досвід країн, де конкурс застосовується вже більше ста років (Франція й США). Все це дозволило виявити загальні елементи конкурсного порядку заміщення й простежити за розмаїтістю національних моделей. Ряд відзначених особливостей є можливим для впровадження в сучасне українське законодавство щодо конкурсного порядку (способу) заміщення державних службових посад.

ЛІТЕРАТУРА

1. Государственная служба основных капиталистических стран. – М., 1977. - С. 97-98.
2. Италия Конституция и законодательные акты» / под ред В. А. Туманова. - М., 1988. – 424 с.
3. Демин А. А. Государственная служба : учебное пособие / А. А. Демин. – М., 2004. – 140 с.
4. Свод законов США. Титул 5 Государственные органы и служащие Часть III, Сектор 2301 // Государственная служба в странах основных правовых систем мира. Нормативные акты / под ред. А. А. Демина. – М., 2001. – 360 с.
5. Оболонский А. В. Государственная служба США - История и современность / А. В. Оболонский // Государство и право. – 1999. - № 4. - С. 103-111.
6. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учебное пособие / И. А. Василенко. – М., 2001. – 142 с.
7. David H. Rosenbloom. Public Administration, understanding management,

politics and law in the public sector. – N.Y., 1998. | во / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Вида-
8. Виконавча влада і адміністративне пра- | вничій Дім «Ін-Юре», 2002. - 668 с.

Терницький С. М. Зарубіжний досвід конкурсного заміщення посад державних службовців / С. М. Терницький // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 351–357 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10tcmpdc.pdf>

Досліджується процедура конкурсного способу заміщення посад в зарубіжних країнах з кар'єрною та позиційною системою державної служби. Здійснено аналіз допустимості використання досвіду інших країн у вітчизняних умовах.

Терницкий С.М. Зарубежный опыт конкурсного замещения должностей государственных служащих

Исследуется процедура конкурсного способа замещения должностей в зарубежных странах с карьерной и позиционной системой государственной службы. Осуществлен анализ допустимости использования опыта других стран в отечественных условиях.

Ternitskiy S.M. Foreign Experience of Competitive Replacement of Posts in Civil Servants

Procedure of a competitive way of replacement of posts in foreign countries with career and item system of public service is investigated. The analysis of an admissibility of use of experience of other countries in domestic conditions is carried out