

*Ольга Єремійчук,
аспірант кафедри права
і законодавчого процесу НАДУ*

Удосконалення процедури конкурсного відбору як необхідна складова розвитку державної служби

Стаття присвячена основним проблемам прийняття на державну службу. У ній розглядаються процедура конкурсного відбору, її практичні проблеми, а також здійснюється пошук шляхів удосконалення правового регулювання цієї процедури.

Ключові слова: державна служба, конкурсна процедура, правове регулювання, конкурсна комісія.

This article is devoted to current problems of recruitment to public service. In particular, it is a competitive selection procedure, its main disadvantages and finding ways to improve its legal regulation.

Key words: public service, competition procedure, regulation, competition commission.

Постановка проблеми. У складних умовах сьогодення ефективного здійснення завдань та функцій держави потребує високого рівня професійності персоналу державної служби. На жаль, цей рівень часто не відповідає очікуванням суспільства. Застосування програм підвищення кваліфікації проблеми не вирішує, адже плінність кадрів у державній службі є достатньо високою. Безперечно, за цим криються суттєві негаразди в частині матеріально-побутового забезпечення працівників, особливо на нижніх щаблях управлінської ієрархії. Водночас це відображає і серйозні прорахунки при комплектуванні персоналу державної служби. Вітчизняне законодавство визначає кілька шляхів кадрового забезпечення державної служби: конкурсний відбір, використання кадрового резерву та стажування. При цьому саме процедура конкурсу ст. 15 і 27 Закону України "Про державну службу" визначена як ключовий засіб відбору на державну службу та просування в ній [1]. З викладеного все наочніше окреслюється протиріччя між об'єктивною потребою суттєвого вдосконалення процедури конкурсного відбору на державну службу і недостатністю теоретичного осмислення напрямів, засобів і ресурсів такого вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій засвідчує, що в спеціальній літературі приділялася певна увага окремим аспектам даної проблеми. Передусім ідеться про напрацювання науковців,

які ґрунтовно досліджували засади функціонування державної служби, - В.Авер'янова, Ю.Битяка, С.Дубенко, Т.Мотренка, Н.Нижник, В.Олуйка, О.Петришина тощо [5-7; 11; 12; 14; 17]. Деякі аспекти проходження державної служби аналізувалися в публікаціях П.Павленчика та Б.Цимовського [15; 16]. До питання застосування конкурсних процедур у зарубіжних країнах зверталася В.Чмига [22]. Окремими аспектами вдосконалення процедур залучення на публічну службу опікувалися також відомі зарубіжні дослідники: В.Манохін, Г.Пітерс, Г.Райт, Ю.Старілов [9; 18; 20; 21].

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми.

Попри помітну увагу науковців та практиків до окремих аспектів проходження державної служби, залишаються недостатньо визначеними критерії оцінки конкурсної процедури; не виокремлені ключові елементи конкурсу, від яких, зрештою, і залежить його результативність. Відчувається також брак пропозицій щодо вдосконалення існуючої процедури проведення конкурсу, який би успішно поєднував у собі позитив зарубіжного досвіду та особливості вітчизняної практики. Тож у статті автор прагне компенсувати ці прогалини, запропонувавши власне бачення напрямів, засобів і ресурсів удосконалення процедури конкурсного відбору в державній службі України.

Формулювання цілей. Таким чином, у статті автор пропонує власне бачення тих шляхів, якими вирішуватимуться порушені в статті проблеми, за допомогою авторської позиції щодо напрямів, засобів та ресурсів удосконалення конкурсної процедури.

Вклад основного матеріалу. Сучасна практика комплектування державної служби в розвинених країнах світу свідчить про те, що конкурсний відбір залишається основним способом залучення перспективних претендентів у державний апарат. При цьому напрацьовано значну кількість моделей конкурсного відбору та їх модифікацій. Тож для того щоб оцінювати зміст наявної конкурсної процедури в Україні і, тим більше, формулювати ті чи інші пропозиції, слід передусім визначитися із критеріями цієї оцінки. На нашу думку, такі критерії мають розглядатися як вимоги, які суспільство висуває до конкурсної процедури, і визначатися вони мають на основі актів, що безпосередньо відображають загальнодержавну волю.

Так, ч. 2 ст. 38 Конституції України передбачає, що всі громадяни користуються рівним правом доступу до державної

служби, а ст. 4 Закону України "Про державну службу" визначає як обов'язкову наявність таких умов, як: громадянство України, відповідна освіта та проходження конкурсного відбору. Враховуючи зазначене, виходячи зі змісту ст. 3 Закону України "Про державну службу" ми візьмемо за основу такі критерії, які дозволять найбільш ефективно, на наш погляд, здійснити оцінку конкурсної процедури, а саме:

- демократизм;
- законність;
- пріоритет прав людини і громадянина;
- професіоналізм;
- компетентність.

Для того щоб здійснити всебічний аналіз конкурсної процедури, нам необхідно окреслити ключові елементи конкурсу, а ними, на нашу думку, є:

- широта залучення претендентів;
- кваліфікаційні вимоги;
- склад і порядок формування конкурсної комісії;
- зміст конкурсного випробовування;
- обов'язковість врахування підсумків конкурсу.

Ми визначили ці елементи як ключові тому, що саме ці ділянки, на наш погляд, у своїй сукупності забезпечують успішність процедури проведення конкурсу і його результативність, оскільки недоліки в тій чи іншій частині цього механізму зумовлюють збої в роботі системи кадрового забезпечення через конкурс у цілому.

Процедура проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців в Україні регламентується постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців" (далі - Порядок проведення конкурсу) [3]. Загальним порядком проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців (далі - Порядок проведення іспиту) [4] визначається, що конкурс відбувається в кілька етапів:

- 1) публікація оголошення державного органу про проведення конкурсу в пресі або поширення його через інші засоби масової інформації;
- 2) прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, та їх попередній розгляд на відповідність

встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади;

3) проведення іспиту та відбір кандидатів.

У контексті перших двох етапів конкурсної процедури ми розглянемо такі ключові елементи конкурсної процедури, як широта залучення претендентів та кваліфікаційні вимоги до них. Оцінюючи їх з точки зору забезпечення рівності доступу громадян до державної служби та забезпечення професійності, варто відзначити наступне.

Щодо залучення претендентів, то, здавалося б, норма щодо обов'язковості публікації державним органом оголошення про вакансії мала б забезпечити залучення якомога ширшого кола учасників процедури. Разом з тим сама публікація оголошення ще не гарантує зацікавленість претендентів у заявленій державним органом пропозиції і тим більше не гарантує, що відреагують бажанням взяти участь у конкурсі саме професіонали. Виходячи з цих позицій державний орган повинен закріпити подану пропозицію-оголошення певними гарантіями, які стосуються як об'єктивності проведення конкурсу, так і відповідної зацікавленості претендента щодо участі в ньому, враховуючи запропоновані роботодавцем умови.

Що ж до професіоналізму претендентів, то на цьому етапі потрібно якнайшвидше вирішити проблему розробки нового Довідника типових професійно-кваліфікаційних вимог до посад державних службовців. Професійні вимоги до посад державної служби мають бути відпрацьовані відповідно до вимог сьогодення та враховувати ті потреби, які є актуальними виходячи із завдань державної служби, які ставляться державою та очікуються суспільством. А враховуючи, що Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців затверджений майже 10 років тому, навряд чи сьогодні є сенс говорити про те, що існуючі вимоги є адекватними часу та обставинам, що склалися. Взяти хоча б до прикладу кваліфікаційні вимоги щодо стажу роботи за фахом за умови їх дотримання можна сміливо говорити про неможливість кадрового забезпечення державної служби, оскільки прірва між виписаними правилами і реальністю є надто великою.

Однак основною проблемою, яка перешкоджає досягненню ефективності конкурсної процедури, є, на наш погляд, її надзвичайна залежність від суб'єктивного фактора. При цьому

якраз і слід звернути увагу на критерії дотримання законності, демократичності та пріоритету прав людини і громадянина з точки зору рівності доступу до державної служби.

Тому наступний ключовий елемент, що оцінюватиметься надалі, - склад і порядок формування конкурсної комісії. Члени конкурсної комісії, будучи працівниками органу, де відбувається конкурс, можуть оцінювати того чи іншого учасника з високою ймовірністю протекціонізму, враховуючи насамперед особистість учасника, а не його професійні якості. Саме тому для забезпечення об'єктивності конкурсної комісії при формуванні її складу, крім представників юридичної служби, відділу кадрів, а також того підрозділу, де є вакантна посада, доречно було б включати більшість (наприклад 2/3 від її складу) з представників інших органів виконавчої влади, скажімо, з територіальних підрозділів міністерств, відомств чи інших центральних органів влади на місцях. Додатковим засобом убезпечення від суб'єктивної оцінки конкурсантів могла б стати безініціалізація письмових відповідей конкурсантів, тобто на аркуші, де учасник конкурсу відповідатиме на питання іспиту, будуть відсутні його особисті дані, що дасть змогу членам конкурсної комісії абстрагуватися від особистості учасника конкурсу і оцінювати конкурсантів виключно в рамках змісту наданої відповіді.

Що стосується оцінки такого елемента, як зміст конкурсного випробовування, на наше переконання, доречно було б провести його структуризацію в більш удосконалену форму, яка включала б:

- 1) оцінювання кандидатів за формальними ознаками, тобто за пакетом поданих на розгляд комісії документів;
- 2) проведення письмового іспиту;
- 3) співбесіду.

Разом з тим за існуючих умов правового регулювання проведення конкурсу можна констатувати певну невизначеність у частині проведення такого процедурного моменту, як іспит. Нерозділеними в часі є підготовка письмових відповідей на питання іспиту, їх оцінювання та власне проведення співбесіди. Так, п. 25 Порядку проведення конкурсу встановлюється, що конкурсна комісія на підставі розгляду поданих документів, результатів іспиту та співбесіди з кандидатами, які успішно склали іспит, на своєму засіданні здійснює відбір осіб для зайняття вакантних посад державних службовців. Водночас у

документі, який регламентує процедуру проведення іспиту, про таку його частину, як співбесіда, власне, не йдеться взагалі. На наш погляд, ця прогалина є досить суттєвою, оскільки оцінка конкурсантів базується на основі кількох складових, у тому числі й за результатами співбесіди.

Крім того, слушною пропозицією, на нашу думку, було б розподілити процедуру проведення іспиту на кілька етапів: перший етап полягав би в письмовому іспиті, успішні результати якого були б допуском кандидата до проходження наступного етапу конкурсу - співбесіди.

Подібна практика, до речі, знайшла своє відображення у міжнародному досвіді деяких країн, зокрема Австрії та Франції. Скажімо, в Австрії конкурсна процедура складається з трьох етапів: публічне оголошення про вакансії; складання письмового іспиту та співбесіда [19]. У Франції іспити відбуваються за визначеною наперед програмою і розпочинаються з письмових екзаменів, успішне складання яких надає право бути допущеним до усного екзамену. Під час письмового іспиту суворо дотримується принцип анонімності, що є гарантією неупередженості [19].

Своєрідною є система складання конкурсних іспитів у США. Так, іспити складаються у письмовій формі у вигляді стандартних тестів, а також в усній формі шляхом співбесіди чи розгляду науково змодельованих ситуацій. Проте процедура добору кандидатів на етапі складання іспитів не завершується. Відібрані після складання іспитів кандидати запрошуються на співбесіду, яку проводять досвідчені федеральні чиновники та представники служби управління персоналом. За результатами співбесіди робиться висновок щодо професійної придатності кандидата здійснювати практичну діяльність в державному апараті [10].

Питанням, що вимагає належної уваги, нам видається й існуюча на сьогодні неврегульованість щодо обов'язковості врахування результатів конкурсу у вигляді призначення на посаду переможця конкурсу керівником органу, де проводився конкурс. На наш погляд, обов'язковість урахування підсумків конкурсу є важливим елементом, від якого багато в чому залежить досягнення кінцевої мети конкурсу - належного кадрового забезпечення. Так, Порядком про проведення конкурсу визначається, що рішення про призначення на посаду державного

службовця та зарахування до кадрового резерву приймає керівник державного органу на підставі пропозиції конкурсної комісії. Разом з тим навряд чи можна з упевненістю сказати, що керівник зобов'язаний прийняти на роботу переможця конкурсу, оскільки вищезазначеним Порядком встановлюється лише те, що керівник при призначенні працівника на вакантну посаду повинен враховувати пропозиції конкурсної комісії. Водночас керівник може внаслідок тих чи інших причин й не призначити переможця конкурсу на вакантну посаду, а за умов невизначеності в законодавстві переможцю конкурсу буде складно захистити свої права. То чи сприятиме це дотриманню прав громадян, чи є це демократичним? У законодавстві деяких країн Європи норма, яка передбачає обов'язкове призначення переможця конкурсу на посаду, є чітко визначеною. Так, скажімо, ст. 10д Закону про державного службовця (Болгарія) передбачається, що в 14-денний строк від представлення протоколу орган призначення видає акт про призначення кандидата, що зайняв перше місце [19].

Подібна зобов'язуюча норма міститься і в законодавстві Греції. Зокрема, ст. 15 Глави С Кодексу цивільних службовців, яка має назву "Обов'язковість призначення", містить пряму вказівку на те, що успішні кандидати, чий імена включаються до переліку осіб, запропонованих до призначення, призначаються через тридцять днів, починаючи з дати терміну подачі супровідних документів, і щонайпізніше протягом чотирьох місяців після складення списку осіб, запропонованих до призначення [19].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аналізуючи норми законодавства України, ми зупинилися на тих питаннях, які стосуються безпосередньо процедури проведення конкурсу. Проте цілком закономірним було б наприкінці наголосити й щодо назрілої необхідності перегляду окремих загальних підходів щодо самої організації конкурсу. Мається на увазі, що порядок організації конкурсу може відрізнитися залежно від його мети. Зокрема, у випадку, коли мова йде про прийняття на вакантну посаду для осіб, які вперше приймаються на державну службу, та для осіб, які вже перебувають на державній службі і претендують на зайняття вищої посади, умови конкурсу можуть суттєво відрізнитися. Тому доволі доречною пропозицією, на нашу думку, було б визначити змішану систему

допуску кандидатів до участі в конкурсі. А саме - визначити посади, на які можуть претендувати будь-які особи, у тому числі з-поза меж державної служби, а також визначити окремі посади, на зайняття яких можуть претендувати особи винятково з державної служби. Привнесення подібного принципу в законодавство України надало б змогу зробити державну службу більш професійною.

Подальша розробка теми має певні перспективи щодо уточнення переліку посад державних службовців, на які здійснюється конкурсний відбір; а також у частині напрацювання певних пропозицій стосовно матеріального стимулювання працівників сфери державної служби.

Список використаних джерел

1. Закон України про державну службу від 16 груд. 1993 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1993. - № 52. - Ст. 490.

2. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу : Указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140 // Офіц. вісн. України. - 2006. - № 8. - Ст. 421.

3. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2002 р. № 169 // Офіц. вісн. України. - 2002. - № 8. - Ст. 351.

4. Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців : Наказ Головного управління державної служби України та Української Академії державного управління при Президенті України від 10 трав. 2002 р. № 30/84 // Офіц. вісн. України. - 2002. - № 22. Ст. 1076.

5. *Битяк Ю.* Проблеми нормативно-правового регулювання оцінки діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування / Ю. Битяк // Вісн. Акад. прав. наук. 2005. - № 4. - С. 116-123.

6. *Дубенко С.* Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. - К. : Ін Юре, 1999. - 244 с.

7. *Боссарт Д.* Державна служба у країнах - кандидатах до вступу в ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О. М. Шаленко. - К. : Міленіум, 2004. - 128 с.

8. *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В. М. Манохин. - М. : Юрист, 1997. - 296 с.

9. Європейський вимір становлення та розвитку державної служби України : зб. лекцій за матеріалами з підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування I-IV категорій посад та їх кадрового резерву / за заг. ред. Т. В. Мотренка, В. К. Присяжнюка. - К. : Видавн.-полігр. центр Акад. муніцип. упр., 2008. - 224 с.

10. *Мотренко Т. В.* Сучасний досвід організації державної служби в зарубіжних країнах: виступ у Секретаріаті Кабінету Міністрів України 22 черв. 2007 р. / Т. В. Мотренко // Вісн. держ. служби України. - 2007. - № 2. - С. 24-37.

11. *Нижник Н.* Політична культура державних службовців / Н. Нижник // Вісн. держ. служби України. - 1998. - № 3. - С. 64-70.

12. *Оболєнський О. Ю.* Державна служба / О. Ю. Оболєнський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.

13. *Олуйко В.* Зарубіжний досвід організації державної служби / В. Олуйко, В. Сасенко // Вісн. держ. служби України. - 2004. № 33. - С. 34-39.

14. *Павленчик П.* Прийняття на державну службу: огляд нормативних документів / П. Павленчик, Б. Цимовський // Вісн. держ. служби України. - 1998. - № 3. - С. 87-107.

15. *Павленчик П.* Службова кар'єра державних службовців: визначення і особливості / П. Павленчик, Б. Цимовський // Вісн. держ. служби України. - 1999. - № 1. - С. 86-98.

16. *Петришин А. В.* Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ / А. В. Петришин. - Х. : Факт, 1998. - 168 с.

17. *Питерс Г.* В поисках эффективного управления : пер. с англ. / Г. Питерс. - М. : Банки и биржа, 1989. - 423 с.

18. Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти : тези доп. та наук. повідомлень наук.практ. конф., м. Київ, 10-11 берез. 1995 р. / відп. за вип. Ю. Шемшученко, В. Авер'янов, В. Кампо. - К., 1995. - С. 162-163.

19. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с.

20. *Райт Г.* Державне управління / Г. Райт ; пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленко, С. Соколик. - К. : Основи, 1994. - 191 с.

21. *Старилов Ю. Н.* Служебное право / Ю. Н. Старилов. - М. : БЕК, 1996. - 683 с.

22. *Чмига В.* Конкурсна політика як складова частина ефективності державної служби (з досвіду організації та проведення конкурсів на заміщення посад у державній службі Франції) / В. Чмига // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 1. - С. 279-288.