

*А. М. Олешко, аспірант кафедри публічного адміністрування та кадрової політики, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

## КОНКУРСНИЙ ВІДБІР ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ФОРМУВАННЯ ЯКІСНОГО КОРПУСУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

*Проаналізовано основні етапи конкурсного відбору на державну службу, їх організаційно — правове забезпечення. Визначено фактори, які впливають на ефективність заміщення вакантних посад. На цій основі обґрунтовані напрями подальшого удосконалення конкурсного відбору на державну службу.*

*The main stages of the competitive selection for public service, its organizational and legal provision have been analyzed. Factors influencing the effectiveness of filling vacancies have been determined. On this basis, the directions to further improve the competitive selection for public service have been substantiated.*

*Ключові слова: конкурсний відбір, процесний підхід, етапи конкурсного відбору, гласність, освітньо-кваліфікаційні вимоги, іспит, рішення конкурсної комісії.*

*Key words: competitive selection, process approach, stages of competitive selection, transparency, education and qualification requirements, test, decision of the selection board.*

### ВСТУП

Ефективне виконання зобов'язань держави перед суспільством спроможні забезпечити тільки ті органи державної влади, які в своєму кадровому складі мають фахівців високої кваліфікації, здатних забезпечувати реалізацію функцій даного органу влади. Тому зараз в умовах високої плинності кадрів (у 2008 році цей показник складав 13,8%) процес прийому на державну службу набуває особливої уваги. У 2008 році в Україні на державну службу було прийнято 51 245 осіб, з них 71% — на конкурсній основі. Ці дані виступають підставою приділення значної уваги до процесу конкурсного відбору на державну службу. І хоча конкурс є відкритим і об'єктивним засобом раціонального добору кадрів для органів державної влади, все ж таки "має місце суб'єктивізм і недостатня прозорість" [3].

Питанням державної служби та конкурсного відбору, зокрема, присвячені роботи таких дослідників: А. Андрушко, Ю. Битяк, В. Ерьоменко., С. Дубенко, Михненко А.М., Т. Мотренко, О. Оболенський, В. Олуйко Н. Нижник, Н. Плахотнюк та інші.

### МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Аналіз організаційно-правового забезпечення конкурсного відбору на державну службу в Україні та визначення факторів, які впливають на його якісну реалізацію.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Процесний підхід до конкурсного відбору дозволяє диференціювати останній на стадії (етапи) для виявлення тих елементів, зв'язків або факторів, які перешкоджають ефективному протіканню даного процесу. Це дає змогу своєчасно впливати на ці недоліки і тим самим на процес в цілому.

Відповідно до чинного законодавства України процес конкурсного відбору передбачає послідовне здійснення наступних етапів:

1. Публікація оголошення в пресі чи поширення його іншим способом.

2. Прийом документів та їх попередній розгляд на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади.

3. Проведення іспиту та відбір кандидатів.

### ПРОАНАЛІЗУЄМО КОЖНИЙ З НИХ

Організація першого етапу зобов'язує державний орган, в якому проводиться конкурс, опублікувати оголошення про проведення конкурсу в пресі або поширити його через інші офіційні засоби масової інформації не пізніше ніж за місяць до початку конкурсу та довести його до відома працівників органу, в якому оголошується конкурс.

В оголошенні про проведення конкурсу повинні міститися такі відомості:

1) найменування державного органу із зазначенням його місцезнаходження, адреси та номерів телефонів;

2) назви вакантних посад із зазначенням, що додаткова інформація щодо основних функціональних обов'язків, розміру та умов оплати праці надається кадровою службою;

3) основні вимоги до кандидатів, визначені державним органом згідно з типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад державних службовців;

4) термін прийняття документів (протягом 30 календарних днів з дня оголошення про проведення конкурсу).

Таким чином, сам факт оприлюднення інформації про вакантну посаду забезпечує принцип гласності і рівності всіх громадян, але: по-перше, у пресі якого рівня має бути опублікована ця інформація щодо оголошення конкурсу? По-друге, термін "не пізніше ніж за місяць до проведення конкурсу" не встановлює "граничу" дату проведення конкурсу — протягом якого періоду орган державної влади повинен провести конкурсний відбір? Чітке законодавче закріплення такого терміну є важливою гарантією реалізації рівного права доступу громадян на державну службу, адже на практиці керівник може навмисно затягувати прийняття відповідного рішення, керуючись будь-якими мотивами.

Хоча при заміщенні вакантних посад науково-педагогічних працівників в Україні конкурс на заміщення вакантної посади оголошується керівником вищого навчального закладу, про що видається наказ. Оголошення про проведення конкурсу, терміни й умови його проведення публікуються в засобах масової інформації [11]. У Франції конкурс оголошується постановою відповідного міністра, в якій зазначається порядок проведення іспиту (взагалі це проходження тестів), кількість посад, які підлягають заміщенню та початок іспитів [16, с. 94]. В Російській Федерації державний орган публікує оголошення про прийом документів для участі в конкурсі не менше ніж в одному періодичному друкарському виданні, а також розміщує інформацію про проведення конкурсу на сайті державного органу в інформаційно-телекомунікаційній мережі загального користування. На сайті державного органу в інформаційно-телекомунікаційній мережі загального користування крім загальної інформації розміщується також передбачувана дата проведення конкурсу, місце і порядок його проведення [9].

Таким чином, проаналізувавши фактори, які впливають на умови протікання першого етапу процесу конкурсного відбору в Україні, можна зробити висновок, що факт розміщення інформації про проведення конкурсу у пресі забезпечує принцип гласності і рівності для громадян, проте відсутність законодавчо закріплених вимог в Україні до рівня друкарського видання і розміщення на сайті державного органу впливає на ступінь доступності даної інформації громадянам.

Другий етап процесу конкурсного відбору передбачає прийом документів і їх попередній розгляд на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам.

Відповідно до чинного українського законодавства особи, які бажають взяти участь у конкурсі, подають до конкурсної комісії державного органу, в якому проводиться конкурс, такі документи:

— заяву про участь у конкурсі, в якій зазначається про ознайомлення заявника із встановленими законодавством обмеженнями щодо прийняття на державну службу та проходження державної служби;

— заповнену особову картку;

— дві фотокартки розміром 4 х 6 см;

— копії документів про освіту, засвідчені нотаріально чи в іншому встановленому законодавством порядку;

— відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру щодо себе та членів своєї сім'ї;

— копію першої та другої сторінок паспорта громадянина України, засвідчену кадровою службою.

Особи можуть подавати додаткову інформацію стосовно своєї освіти, досвіду роботи, професійного рівня і репутації (копії документів про підвищення кваліфікації, присвоєння наукового ступеня або вченого звання, характеристики, рекомендації, наукові публікації тощо). Кадрова служба державного органу перевіряє подані документи на відповідність їх встановленим вимогам щодо прийняття на державну службу, передбаченим для кандидатів на посаду державного службовця. Особи, документи яких не відповідають встановленим вимогам, за рішенням голови конкурсної комісії до конкурсу не допускаються, про що їм повідомляється кадровою службою з відповідним обґрунтуванням.

По-перше, Закон України "Про державну службу" не містить вимог до громадян, які мають бажання вступити на державну службу. Законом передбачені лише обмеження. Мова про вимоги до кандидатів на посади державних службовців йдеться у Порядку проведення конкурсу (п. 9, 11, 16). Відповідно до а.3.п.11 зазначеного нормативного документу вимоги до кандидатів встановлюються державним органом згідно з типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками. Типові професійно-кваліфікаційні характеристики викладені у Довіднику типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців (надалі — Довідник). Але Довідник містить рекомендовані матеріали, які використовуються при розробці

конкретних професійно-кваліфікаційних характеристик та посадових інструкцій. У розділі "Кваліфікаційні вимоги" визначені вимоги до освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня державного службовця та вимоги до післядипломної підготовки, необхідні для виконання покладених на нього завдань та обов'язків, мінімальні вимоги до стажу державної служби або загального стажу роботи, або стажу наукової (науково-педагогічної) роботи. Наведені у Довіднику вимоги мають узагальнюючий характер [5].

Оскільки самі кваліфікаційні вимоги не є предметом розгляду даного дослідження, автор даної роботи зосереджує увагу саме на тому, що вимоги, які містяться у Довіднику, носять рекомендаційний та узагальнюючий характер.

По-друге, серед обов'язкових документів, які особа повинна представляти до участі в конкурсі, не зазначається копія трудової книжки претендента. Постає запитання: як може якісно бути зроблена перевірка відповідності кваліфікаційним вимогам конкурсанта, якщо вимоги до стажу носять узагальнюючий характер, а копія трудової книжки не є обов'язковим документом, який необхідно пред'являти до участі в конкурсі? При таких обставинах рішення про допуск до участі в конкурсі або відмову від такого не завжди можна назвати обґрунтованим. І хоча на практиці учасники конкурсного відбору в Україні пред'являють копію трудової книжки, все ж таки цю норму автор вважає за необхідне закріпити законодавчо.

Наприклад, в Російській Федерації, громадянин, який виявив бажання брати участь в конкурсі, представляє до державного органу:

а) особисту заяву;

б) власноручно заповнену і підписану анкету;

в) копію паспорта;

г) документи, підтвержуючі необхідну професійну освіту, стаж роботи і кваліфікацію (копію трудової книжки, копії документів про професійну освіту, а також за бажанням громадянина — про додаткову професійну освіту, про привласнення вченого ступеня, вченого звання, завірені нотаріально або кадровими службами за місцем роботи (служби);

д) документ про відсутність у громадянина захворювання, перешкоджаючого надходженню на цивільну службу або її проходженню [9]. Представник наймача перевіряє достовірність відомостей, пред'явлених претендентами на заміщення вакантної посади цивільної служби. І якщо кандидат не відповідає кваліфікаційним вимогам до вакантної посади цивільної служби (які на відміну від українського законодавства зазначені у Федеральному Законі "Про державну цивільну службу Російської Федерації" [6] та в Указі Президента Російської Федерації "Про кваліфікаційні вимоги до стажу державної цивільної служби (державної служби інших видів) або стажу роботи за спеціальністю для федеральних державних цивільних службовців" [8]), а також у зв'язку з обмеженнями, встановленими законодавством Російської Феде-

рації, він не допускається до участі в конкурсі.

Таким чином, відсутність законодавчо закріплених освітньо-кваліфікаційних вимог до посад державних службовців не сприяє якісному протіканню другого етапу процесу конкурсного відбору в Україні, що призводить піддавати сумніву принцип рівності до державної служби, неупередженості та об'єктивності при розгляді документів конкурсантів.

Що стосується третього етапу — проведення іспиту і відбір кандидатів, то відповідно до чинного законодавства України іспит проводиться конкурсною комісією державного органу з метою об'єктивної оцінки знань і здібностей кандидатів на посаду державних службовців. Кадрова служба за погодженням з головою конкурсної комісії визначає дату проведення іспиту та повідомляє кандидатів про місце і час його проведення. Під час іспиту перевіряються знання Конституції України, Законів України "Про державну службу" та "Про боротьбу з корупцією", а також законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та структурного підрозділу.

Кандидати, які не склали іспит, не можуть бути рекомендовані конкурсною комісією для призначення на посаду. 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. У рішенні комісії, що подається керівнику державного органу, обов'язково зазначаються пропозиції щодо призначення конкретного кандидата на вакантну посаду державного службовця та визначаються кандидатури для зарахування до кадрового резерву. Рішення про призначення на посаду державного службовця та зарахування до кадрового резерву приймає керівник державного органу на підставі пропозиції конкурсної комісії протягом місяця з дня прийняття рішення конкурсною комісією.

На підставі вищевикладеного постає запитання: яким є правове призначення конкурсної комісії та рішень, які приймаються нею? Якщо рішення про прийняття на державну службу приймає керівник органу державної влади, а рішення конкурсної комісії є лише пропозицією керівникові. Досліджуючи правову природу конкурсного відбору, Г.І. Федьков та В.Н. Смирнов піддають сумніву положення про те, що рішення конкурсної комісії здійснювати добір претендента на вакантну посаду зовсім не відміння єдиноначального права керівника не укладає трудового договору з переможцем. Наслідуючи та обґрунтовуючи таку позицію, В.Н. Смирнов зауважує, що йдеться про єдиноначальне право керівника не погодитися з рішенням конкурсної комісії: "таке право абсолютно співвідноситься з повагою і довірою до компетентного колегіального органу, який цілком здатен об'єктивно і правильно вирішувати питання щодо здібностей та освіченості претендента на вакантну посаду". В.В. Єременко, А. Солодов-

ник, А.С. Пашков дотримуються протилежної точки зору. В.В. Еременко, наприклад, пише: "...рішення конкурсної комісії є обов'язковим для керівника.....керівник не має права відмовити переможцеві конкурсу в укладанні трудового договору" [15]. "Юридичне значення конкурсу полягає в тому, що вибір працівника проводиться не роботодавцем, а за рішенням колегіального органу (звичайно конкурсною комісією), яке є обов'язком для роботодавця" [12, с. 65].

Згідно із п.21 Положення про конкурс на заміщення вакантної посади державної цивільної служби Російської Федерації, рішення конкурсної комісії ухвалюється у відсутності кандидата і є підставою для призначення його на вакантну посаду цивільної служби або відмови в такому призначенні [9].

## ВИСНОВКИ

Закон України "Про державну службу" був прийнятий на ранніх етапах державотворення і значною мірою не відповідає сучасним потребам суспільства та держави, а також стандартам ЄС. Широке використання підзаконних актів робить існуючу правову базу занадто складною та суперечливою, що ускладнює процес конкурсного відбору та прийняття на державну службу взагалі.

Діюча процедура іспиту та співбесіди не завжди сприяє кваліфікаційно обґрунтованому визначенню відповідності конкурсанти особистим вимогам, які висувають до державних службовців. До складу конкурсних комісій обов'язково необхідно залучати професіональних психологів та впровадити тестове опитування, яке б дозволяло перевірити ті особистісні якості претендентів, які є вимогами для всіх державних службовців: принципиальність, рішучість і вигогливість у дотриманні чинного законодавства, ініціативність, особиста ввічливість, тактовність, витримка та ін.

Процес конкурсного відбору та, як наслідок, заміщення вакантної посади державного службовця є дуже пролонгованим у часі: оголошення про проведення конкурсу має бути поширено не менше ніж за місяць до його початку; дату проведення іспиту визначає кадрова служба за погодженням з керівником конкурсної комісії; керівник органу державної влади остаточно рішення приймає протягом місяця з дня прийняття рішення конкурсної комісії. Виходячи з цього, процес конкурсу не завжди може сприяти наданню якісних управлінських послуг, оскільки виконання повноважень вакантної посади покладається на інших службовців.

Введення в дію нового Закону України "Про державну службу" вирішить деякі проблеми конкурсного відбору. Підставою цього ствердження є норми, передбачені Проектом Закону:

— встановлення кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади державної служби. Відповідно до ст. 22 кандидат повинен мати базову або повну вищу освіту та досвід роботи не менш ніж 5 років (в залежності від категорії посади). При цьому вимоги до стажу на посади III—VII категорії проектом закону не висуваються;

— уніфікація процедур обліку та публікації вакансій, інформації про результати конкурсу органами державної влади, а також щотижневне опублікування в єдиному друкованому виданні та розміщення на офіційному веб-сайті спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби [10].

Однак в період низького престижу державної служби, дефіциту кваліфікованих кадрів необхідно, щоб нове законодавство України про державну службу врахувало всі недоліки, притаманні існуючому процесу заміщення вакантних посад державних службовців, вітчизняні традиції та досвід інших країн для забезпечення органів державної влади висококваліфікованими фахівцями. Тільки при такому підході конкурсний відбір буде відповідати його технологічному призначенню — об'єктивній оцінці ділових та особистих якостей конкурсанти. Найбільш актуальною проблемою дослідження залишається комплекс питань, пов'язаних із удосконаленням правового регулювання державно-службових відносин, організаційного механізму заміщення вакантних посад державних службовців та ефективності процедур відбору на державну службу.

## Література:

1. Закон України "Про державну службу" від 16.12.1993 № 3723-XII [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
2. Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
3. Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні (схвалена Указом Президента України від 20 лютого 2006 року № 140/2006) [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
4. Матеріали розширеного засідання колегії (31 травня 2007 року): Інформаційне видання / За заг. ред. Т. Мотренка. — Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України. III "Інтертехнологія", 2007. — 187 с.
5. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, затверджений наказом Головного управління державної служби України від 01.09.1999 р. № 65 [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua>
6. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.garant.ru>
7. Указ Президента Российской Федерации "О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы" от 31 декабря 2005 года № 157 [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.garant.ru>
8. Указ Президента Российской Федерации от 27 сентября 2005 года № 1131 "О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службе (государственной службы других видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих" [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.garant.ru>

данской службе (государственной службе других видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих" [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.garant.ru>

9. Указ Президента РФ "О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации" от 1 февраля 2005 г. № 112 [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.garant.ru>

10. Проект Закона "Про державну службу" від 12.04.2009 [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.center.gov.ua>

11. Положення про обрання та прийняття на роботу науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів третього і четвертого рівнів акредитації, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України 24.12.2002 № 744 [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>

12. Андрушко А.В. Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями: Моногр. — Харьков: Конум, 2006. — 156 с.

13. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. — Х.: Право, 2005. — 304 с.

14. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навчально-методичний посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник. — К.: Ін Юре, 1999. — 242 с.

15. Ерьоменко В.В. Вдосконалювати конкурсне заміщення посад державних службовців // Право України. — 1997. — № 5. — С. 54.

16. Есимова Ш.А. Современные технологии в системе государственной службы // Університетські наукові записки, 2007, № 3 (23), С. 87—103.

17. Михненко А.М., Лекарь Т.В. Особливості моделювання системи пошуку та відбору кадрів в органах виконавчої влади України. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2007-1/>

18. Нижник Н., Биков Л., Коваленко С. Організаційно-правові питання кадрового забезпечення апарату виконавчих органів // Командор. — 1999. — № 3—4. — С. 5

19. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — 160 с.

20. Оболенський О.Ю. Державна служба: Підручник. — К.: КНЕУ, 2006. — 472 с.

21. Олуйко В.М. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток: Монографія / За ред. Н.Р. Нижник та Г.І. Лелікова. — К.: Наук. світ, 2001. — 237 с.

22. Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: Монографія. — Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. — 326 с.

23. Плахотнюк Н.Г. Процедури прийняття на посади державної служби в Україні: теоретико-правовий аспект // Університетські наукові записки. — 2005. — № 4 (16). — С. 326—332.

Стаття надійшла до редакції 30.06.2009 р.