

**О. П. ЄФРЕМОВА**

### **ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНКУРСУ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

Анализируется опыт применения конкурса в государственной службе в зарубежных странах. В Российской Федерации, Франции, Японии, США, Египте, Германии конкурсное замещение вакантных должностей применяется в большинстве случаев принятия или продвижения по службе. Сформулированы предложения по усовершенствованию законодательства в Украине.

This article describes the experience of the application of competition in public service in foreign countries. In the Russian Federation, France, Japan, USA, Egypt, Germany, competitive job-apply in most cases, adoption or promotion of an employee. Having reviewed the

---

© ЄФРЕМОВА Олена Петрівна – здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Ко-  
рецького НАН України

experience of competition in public service, to make proposals for improvement of legislation in Ukraine.

Порядок заміщення (прийняття) за конкурсом на державну службу передба-чається як українським законодавством, так і законодавством інших держав. З ба-гатьох процедур заміщення вакантної посади державної служби найбільш поши-реним є конкурс. Для державної служби нашої держави ця процедура є новою. Для більш ефективного застосування процедури заміщення вакантних посад дер-жавних службовців в Україні необхідно враховувати позитивний досвід інших держав.

Окремі вчені-юристи здійснювали висвітлення та аналіз правового регулю-вання конкурсу в державній службі в Україні та зарубіжних країнах: В. Авер'янов, І. Василенко, С. Дубенко, В. Ігнатова, А. Козирін, І. Корж, Ю. Ру-бинський, А. Панов, але й досі відсутні комплексні дослідження цього питання.

Правовою основою проведення конкурсу є Закон України від 16.12.1993 р. «Про державну службу»<sup>1</sup> (далі Закон), Положення про порядок проведення кон-курсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затверджене Поста-новною Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р.<sup>2</sup> та Загальний порядок проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних служ-бовців, затверджений наказом Голодержслужби України від 10 травня 2002 р.<sup>3</sup>.

Українським законодавством не дано визначення конкурсу в нормативно-пра-вових актах. Але у науковій літературі, в якій розглядається поняття «конкурс» визначається, що воно походить від латинських слів «збіг», «зустріч», «зіткнен-ня» (concurans) і означає різновид змагання за встановленими правилами й у кон-кретні строки, що має за мету визначити найкращого серед осіб, які беруть у ньо-му участь, за певними критеріями залежно від сфери та виду їхньої діяльності<sup>4</sup>. Дехто трактує конкурс на заміщення державної посади як вибір з числа претен-дентів на заняття посад у структурах державної служби найбільш кваліфікова-них<sup>5</sup>. Тільки кваліфікації, на нашу думку, для заняття посади замало. В даному визначенні не приділено уваги професійному рівню кандидатів. Інші автори під конкурсом у державній службі розуміють особливу процедуру відбору кадрів на вакантні посади державної служби<sup>6</sup>. Вважаємо, що дане поняття не розкриває всього змісту терміну «конкурс», а лише окреслює його.

На нашу думку, треба сформулювати таке визначення конкурсу: це оцінка професійного та освітньо-кваліфікаційного рівня кандидатів через змагання, ор-ганізаційно – правовим способом заміщення посад у державній службі.

У літературі зустрічається таке поняття, як процедура конкурсу. Загалом, великий енциклопедичний словник визначає процедуру, як встановлений порядок ведення, розгляду справ<sup>7</sup>. Виходячи з цього доцільно дати таке визначення кон-курсній процедурі: це встановлений порядок визначення професійного та освітньо-кваліфікаційного рівня кандидатів через змагання, організаційно – правовим способом заміщення посад у державній службі.

У конкурсному провадженні в Україні існують декілька стадій конкурсу. В літературі зустрічається таке визначення стадії: це певний ступінь, період, етап у розвитку чогось, що має свої якісні особливості<sup>8</sup>. На нашу думку, стадії у кон-курсній процедурі – це певні етапи конкурсу, які мають певну мету, строки та рішення, що приймаються. Виділяють такі стадії конкурсу: підготовка до прове-дення конкурсу; проведення конкурсного іспиту та співбесіди; прийняття рішен-

ня за підсумками конкурсного іспиту; оскарження прийнятого рішення; виконання прийнятого рішення<sup>9</sup>.

Заслуговує на увагу досвід Франції, де, на нашу думку, встановлено найбільш вдалий, порівняно з іншими країнами, порядок проведення конкурсу, тому що має найдовшу історію правового закріплення. У Франції проведення конкурсу регулюється такими нормативними актами: Ордонансом про державну службу від 4 лютого 1959 року та «Загальним статутом публічної служби», який був прийнятий в 1946 році<sup>10</sup>. Конкурс проводиться або у формі іспитів, або за ступенями і званнями, коли порівнюються послужні списки кандидатів. Паралельно проводяться зазвичай три конкурси: перший – для випускників вузів; другий – для кадрів службовців, які можуть навіть не мати диплома (крім лікарів, для яких диплом обов'язковий); третій – для тих, хто вступає до Національної адміністративної школи виборних посадових осіб місцевих співтовариств, керівників асоціацій і профспілок. Не менш корисний для вивчення досвід Японії у сфері державної служби. В цій країні прийняття на державну службу регулюється Законом «Про державних службовців» 1947 р. Громадян, які вперше вступають на державну службу в Японії і складають іспити, поділяють на три категорії: 1) ті, хто закінчили вищі навчальні заклади; 2) ті, хто має неповну вищу освіту; 3) ті, хто закінчили середні навчальні заклади. На практиці шанси зайняти керівні пости мають тільки особи, що мають вищу освіту. Більшість представників японської бюрократичної еліти закінчили одні й ті ж навчальні заклади. Конкурсні іспити в Японії організуються за принципом «відкритих дверей»<sup>11</sup>. Цей принцип передбачає доступ до державної служби усіх бажаючих. Такий принцип не передбачений у Законі України «Про державну службу», тому такий досвід слід запозичити, що зробить конкурсні процедури прийняття на державну службу більш відкритими і прозорими. У США правове регулювання прийняття на державну службу здійснюється згідно із Законом «Про державну службу» 1883 р. та Законом «Про реформу державної служби» 1978 р. З метою вдосконалення і поліпшення процедури прийняття на державну службу випускників університетів розроблено особливу Систему конкурсного добору (тестування) кандидатів, із зазначеної категорії осіб, на роботу до федеральних органів – Federal Service Extrance Examination (FSEE). Щорічно майже 200 тис. випускників складають іспити за цією програмою, з яких близько 30 тис. отримують запрошення на роботу<sup>12</sup>.

Першою стадією конкурсного провадження згідно з законодавством України є підготовка до проведення конкурсу. У цій стадії можна виділити три складові:

Публікація оголошення державного органу про проведення конкурсу в пресі або поширення його через інші засоби масової інформації. Згідно з п. 10 Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців (далі – Порядок) державний орган, у якому проводиться конкурс, зобов'язаний опублікувати оголошення про проведення конкурсу в пресі або поширити його через інші офіційні засоби масової інформації не пізніше, ніж за місяць до початку конкурсу і довести його до відома працівників органу, в якому оголошується конкурс. Відповідно до п. 12 цього Порядку конкурс не оголошується у наступних випадках: коли заміщення вакантних посад здійснюється за іншою процедурою; у разі прийняття керівником рішення про призначення осіб, згідно з п. 5 Порядку, в межах одного державного органу<sup>13</sup>. Ця норма, на нашу думку, порушує принцип рівності вступу громадян України до державної служби. Для більш

ефективної реалізації цієї складової вважаємо за необхідне запозичити досвід Франції. Згідно із законодавством цієї держави конкурс може бути або винятково «зовнішнім» (ще його називають «навчальним»), тобто призначеним тільки для кандидатів, що лише припускають ймовірність працювати на держслужбі, або «внутрішнім», або «конкурсом чиновників», тобто для просування по службі тих службовців, що вже мають певний стаж, або відкритим і для тих, і для інших, що на практиці буває найчастіше.

2. Прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі (п. 13 Порядку). При цьому особи, які працюють у державному органі, де оголошено конкурс, і бажають взяти у ньому участь, зазначених документів до заяви не додають.

3. Попередній розгляд документів, що подані претендентами на зайняття посади державного службовця на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам щодо відповідного рівня посади (п. 16 Порядку). Однак чинне законодавство передбачає виняток із цього правила. Якщо кандидат наполягає на участі в іспиті за даних обставин, він допускається до іспиту, а остаточне рішення приймає конкурсна комісія. З таким положенням важко погодитися, оскільки в цьому випадку ігнорується вимога про відповідність документів кандидата, що може створювати певні труднощі при реалізації наступних стадій.

Другою стадією конкурсного провадження в Україні є проведення конкурсного іспиту та співбесіди, що здійснюється відповідно до п. 19–21 Порядку. Слід зазначити, що однією із суттєвих новацій чинного Порядку про проведення конкурсу є саме конкурсний іспит, який раніше не проводився. Через проведення конкурсного іспиту здійснюється об'єктивне оцінювання знань та здібностей кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців. Об'єктивність проведення іспиту забезпечується рівними умовами для всіх кандидатів (тривалість іспиту, зміст та кількість питань, підрахунок результатів тощо) та відкритістю інформації про них, єдиними критеріями оцінювання<sup>14</sup>. Проведення іспиту для кандидатів на заміщення вакантних посад закріплено у п. 1.5 Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців та передбачає перевірку й оцінку їх знань: Конституції України, законів України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією», а також відомчих нормативно-правових актів, якими регулюється специфіка функціональних повноважень відповідного державного органу та структурного підрозділу. Такий іспит проводиться конкурсною комісією, створеною в даному державному органі. Крім конкурсної комісії, учасником цього провадження є кандидат на заміщення вакантної посади. Кандидатом вважається особа, яка подала необхідні документи до державного органу для участі у конкурсі на заміщення посад державних службовців. Чинне законодавство передбачає обмеження щодо кола осіб, які можуть брати участь в конкурсі. Так, до участі у конкурсі відповідно до статті 12 Закону України «Про державну службу» не допускаються особи, які: досягли встановленого законодавством граничного віку перебування на державній службі (у США лише у віці від 21 до 35 років); визнані в установленому порядку недієздатними; мають судимість, що є несумісним із зайняттям посади державного службовця; у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їхніми близькими родичами чи свояками; позбавлені права займати відповідні посади в установленому законом порядку на визначений термін; в інших випадках, встановлених законом.

Статтею 4 Закону України «Про державну службу» передбачається, що до участі у конкурсі допускаються громадяни України. На нашу думку, заслуговує досвід Франції, згідно з яким громадяни країн Євросоюзу також можуть брати участь у конкурсах на заміщення посад державних службовців (ст. 48 Римського договору 1957 р. про створення ЄС), але не на всі посади - деякі сфери діяльності (юстиція, поліція, дипломатія, народна освіта та ін.) доступні лише для громадян Франції<sup>15</sup>. Корисними можуть бути державні службовці – громадяни інших, більш економічно розвинених держав, які вже мали позитивний досвід перебування на державній службі у своїх країнах, для реалізації реформ в Україні. Значена вище стадія складається з: 1) проведення іспиту; 2) проведення співбесіди. Важливість конкурсного іспиту полягає в тому, що до всіх кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців висуваються однакові вимоги щодо їх підготовки та професіоналізму<sup>16</sup>.

Заслуговує на увагу своєю глибокою перевіркою знань процедура складання іспиту кандидатами на зайняття посад державних службовців у США. Процедура складається з трьох етапів. На першому перевіряється «загальна інтелектуальна підготовленість» кандидатів. Їм пропонується відповісти на питання з історії та державного устрою США, економіки, географії, права, міжнародних відносин тощо. На другому етапі здійснюється перевірка вміння зрозуміло висловлювати думки англійською мовою – шляхом написання короткого твору на зазначену тему; на третьому – перевіряється «професійна та функціональна придатність» кандидата, тобто здійснюється перевірка основ спеціальних знань з однієї або декількох спеціалізацій: політичної, економічної, управлінської, юридичної тощо<sup>17</sup>.

У ході проведення конкурсного іспиту можна, в свою чергу, згідно з Загальним порядком проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців, виділити наступні етапи: 1. Організаційна підготовка до іспиту. Кадрова служба за погодженням із головою конкурсної комісії визначає дату проведення іспиту та повідомляє кандидатів про місце і час його проведення. 2. Складання конкурсного іспиту. Під час підготовки відповідей на запитання екзаменаційного білета мають бути присутні не менше трьох членів конкурсної комісії. Іспит складається одночасно всіма кандидатами на заміщення однієї вакантної посади. Іспит складається письмово за екзаменаційними білетами, які пропонуються кандидату за його вибором і відкриваються у присутності кандидатів на заміщення вакантних. Іспит, складається державною мовою<sup>18</sup>. 3. Оцінювання та підбиття підсумків іспиту є останнім етапом проведення конкурсного іспиту в Україні. По закінченні часу, відведеного на складання іспиту, проводиться перевірка відповідей та їх оцінювання. Оцінювання здійснюється всіма членами комісії. Члени конкурсної комісії приймають спільне рішення щодо оцінювання відповіді на кожне питання екзаменаційного білета. Такі оцінки виставляються на аркуші з відповідями кандидата. Підбиття підсумків здійснюється шляхом додавання балів за кожне питання і занесення загальної суми балів до екзаменаційної відомості, з якою кандидат ознайомлюється.

Кандидати, що набрали загальну суму балів, не нижчу 50 відсотків від максимальної суми балів, яка може бути виставлена при наданні правильних відповідей, вважаються такими, що успішно склали іспит. Особи, які набрали менше 50 відсотків від максимальної суми балів, вважаються такими, що не склали іспиту. Такі кандидати не можуть бути рекомендовані для проведення

співбесіди й заміщення вакантної посади. Успішно скласти іспит може один, кілька або всі кандидати<sup>19</sup>.

Відповідно до п. 25 Порядку наступною складовою є проведення співбесіди. Вона проводиться з тими кандидатами, які успішно склали конкурсний іспит, з метою встановлення їхньої відповідності критеріям, які висуваються державним органом до кандидатів, і виявлення тієї особи, яку конкурсна комісія може рекомендувати для заміщення вакантної посади. В науковій літературі виділяються кілька типів співбесід: а) структурована (визначається стандартний перелік питань для певних посад. Особа, яка проводить співбесіду, заносить відповіді кандидата на питання у попередньо підготовлений бланк); б) неструктурована (немає стандартних питань і визначеного порядку проведення співбесіди); в) ситуаційна (в запитаннях моделюються ситуації, які можуть виникнути під час виконання службових обов'язків. Кандидату пропонується вирішити питання, які виникають у запропонованих ситуаціях)<sup>20</sup>.

Законодавство Японії також містить положення про проведення «загального іспиту» у формі групової дискусії по одному із предметів з метою визначення здатності кандидатів швидко схоплювати суть різних думок, виробляти свій підхід, використовувати переконливі аргументи при викладі власної позиції<sup>21</sup>. Така групова дискусія дає можливість, порівняти можливості кандидатів спілкуватися та підтримувати дискусію. Це необхідно, запозичити і внести відповідну норму до п. 25 Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців.

Третьою стадією проведення конкурсу в Україні є прийняття рішення за підсумками конкурсу. Рішення приймається конкурсною комісією простою більшістю голосів. Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини членів конкурсної комісії. Рішення конкурсної комісії є обов'язковим для керівника державної установи. Таке рішення оформляється у вигляді протоколу, який підписується всіма членами комісії не пізніше, ніж через два дні після голосування (п. 28 - 30 Порядку). В Україні законодавчо не врегульоване питання щодо тих випадків, коли у кандидатів однакові результати іспитів. Законодавство деяких країн, наприклад Єгипту, передбачає, що за однакових результатів іспитів перевага віддається особі, що має вищий освітньо-кваліфікаційний рівень або одержала його раніше іншого кандидата з аналогічним освітнім рівнем. При рівності зазначених характеристик перевагу одержує старший за віком<sup>22</sup>. За законодавством України конкурсна комісія повідомляє кандидатів про результати конкурсу протягом трьох днів після його завершення (п. 31 Порядку).

Наступною - факультативною - стадією конкурсу згідно з п. 33, 34 Порядку є оскарження прийнятого рішення. Рішення конкурсної комісії може бути оскаржене кандидатом керівнику відповідного державного органу протягом трьох днів після ознайомлення з цим рішенням. Відповідно до ст. 55 Конституції України кандидат може оскаржити рішення державних органів та посадових осіб в суді.

Останньою стадією конкурсного провадження є виконання рішення, що прийнято конкурсною комісією. Рішення про призначення на посаду державного службовця та зарахування до кадрового резерву приймає керівник державного органу протягом місяця з дня прийняття рішення конкурсною комісією.

Прийняття на державну службу оформляється наказом або розпорядженням керівника державного органу, з яким ознайомлюється особа, що призначається на посаду (п. 32 Порядку).

На нашу думку, позитивний досвід щодо встановлення терміну випробування має ФНР. Згідно з Федеральним законом «Про державних службовців» від 27.02.1985 р. до остаточного зарахування на посаду чиновник зобов'язаний пройти випробувальний термін. Для чиновників нижчого рангу він становить один рік, середнього рангу – два роки, підвищеного рангу – три роки, вищого рангу – чотири роки. Це мінімальний випробувальний термін, скорочення якого не допускається<sup>23</sup>. Вважається, що такий тривалий строк випробування дає змогу перевірити всі якості особи, що претендує на зайняття посади. В нашій державі випробувальний термін за ст. 18 Закону України «Про державну службу» встановлюється лише до 6 місяців, однак це дуже малий термін, бо у деяких випадках не можна виявити усі негативні якості службовця. Тому ми вважаємо за необхідне врахувати досвід ФНР і збільшити строк випробування для державних службовців відповідно до рангу чиновників, який би закінчувався кваліфікаційним іспитом.

Отже, аналіз досвіду зарубіжних країн та вітчизняного законодавства дає підстави зробити такі висновки: у законодавстві більшості держав присутні норми про конкурс як найбільш демократичну й ефективну процедуру відбору кандидатів на державну службу, оскільки дає змогу виділити здатних, ґрунтуючись винятково на оцінці професійного та освітньо-кваліфікаційного рівня кандидата та вмінні проявити себе. Особливості в організації конкурсу на заміщення вакантних посад у державній службі є у кожній з розглянутих країн. Проте здійснений аналіз дає можливість стверджувати, що у розвинених країнах правове регулювання інституту державної служби має багато спільного. Тому розглянутий вище досвід зарубіжних країн буде корисним для вдосконалення державної служби в Україні.

1. Закон України «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 490. 2. Постанова Кабінету Міністрів України про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців від 15 лютого 2002 р. № 169 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 1260. 3. Наказ Голодержслужби України «Загальний порядок проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців», затверджений від 10 травня 2002 р. №30/84 // Офіційний вісник України. – 2002. – №11. – Ст. 1340. 4. *Малиновський В.Я.* Державна служба: теорія і практика. Навч. посібник. – К.: Атіка, 2003. – 160 с. 5. Государственная служба Учебник / Под ред. В.Г. Игнатова. – М., 2004. – 528 с. 6. Основы государственной службы и кадровой политики: Учеб. пособие. – М., 2008. – 575 с. 7. Большой энциклопедический словарь <http://www.sci.aha.ru /ALL/VOC/voc.php>. 8. Там же. 9. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 317. 10. Государственная служба во Франции Ю. Рубинский // Современная Европа. – 2007. – № 2 (30). – С. 79–90. 11. *Панов А.Н.* Японская дипломатическая служба. – М., 1988. – С. 135–136. 12. Career in Government Federal Service Entrance Examination Including Management Internship. – Wash., USCSC, 1995. – 155 p. 13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. – С. 318. 14. Там само. – С. 319. 15. *Рубинский Ю.* Государственная служба во Франции // Современная Европа. – 2007. – №2 (30). – С. 79–90. 16. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. – С. 318. 17. *Корж І.* Добір кандидатів на державну

службу: порівняльний аналіз // Право України. – 2007. – № 3. – С. 84–89. **18.** Наказ Голодержслужби України «Загальний порядок проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців». – Ст. 1340. **19.** Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. – С. 319. **20.** Там само. – С. 320. **21.** *Панов А.Н.* Цит. работа. – С. 135–136. **22.** *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособ. – М., 2001. – С. 128. **23.** Административное право зарубежных стран: Учеб. пособ. – М., 1996. – С. 112.