

### Summary

In the article the features of application of method of financing are examined on the basis of budgetary program in a budgetary process, directions of increase efficiency of legislation in the field of the budgetary financing.

**Key words:** budgetary program, budgetary financing, budgetary planning.

Отримано 23.11.2009

**A. В. КІРМАЧ**

*Андрій Віталійович Кірмач, аспірант  
Інституту держави і права ім. В. М. Ко-  
рецького НАН України*

## КОНКУРСНА ПРОЦЕДУРА ПРИЙНЯТТЯ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Одним із визначальних факторів ефективного функціонування публічної адміністрації в будь-якій країні є високий рівень професіоналізму її чиновників. Адже відомо, що найкраще політичне рішення залишиться доброю декларацією у випадку виконання його некомпетентними службовцями. Саме тому ефективні процедури прийняття на державну службу набувають такого великого значення. Крім того, вони є запорукою забезпечення вибору достойних (або найбільш достойних) кандидатів на посади державних службовців, що є одним із актуальних завдань для реформування інституту державної служби України.

Питання окремих аспектів проходження державної служби, у тому числі і процедур прийняття на державну службу завжди було у полі зору багатьох вітчизняних вчених, зокрема, В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Р. А. Калюжного, Н. Р. Нижник, О. В. Петришина, В. В. Цветкова, та інших. Крім того, цим питанням присвячено також праці зарубіжних учених: Г. В. Атаманчука, К. С. Бельського, Б. Гурне, Ж. Зіллера, Ю. М. Старилова, та інших. Багато науковців солідарні в думці, що саме конкурс вважається тим способом відбору на посади державних службовців, що дозволяє гарантувати рівність на неупередженість при оцінці кандидатів та запобігає протекціонізму і фаворитизму при прийнятті на державну службу<sup>1</sup>. Дана стаття є спробою уніфікувати європейський досвід правового регулювання конкурсних процедур та сформулювати пропозиції для розвитку вітчизняного законодавства.

Призначення на основі конкурсу є основним способом заміщення вакантних посад в європейських країнах. Системний аналіз європейського законодавства дозволяє говорити, що конкурсна процедура, як правило, включає в себе:

- перевірку дотримання кандидатами умов прийняття на державну службу загалом та вимог прийняття на конкретну посаду зокрема. Таким чином, здійснюється відбір кандидатів, що будуть допущені безпосередньо до проходження конкурсу;
- проведення іспиту, як правило, в письмовій формі або проходження тестування;
- конкурсну співбесіду або психологічне тестування;
- розгляд особової справи кандидата на державну службу, його документів та результатів попередніх етапів конкурсної процедури<sup>2</sup>.

У Німеччині набір на державну службу виглядає надзвичайно формалізованим. Для того, щоб зайняти постійну посаду в апараті, кандидати передусім повинні скласти два державні іспити перед незалежним журі у складі чиновників та викладачів університету. Із цього правила є винятки, проте навіть успіх на цих двох етапах не веде автоматично до зайняття посади у державному апараті, а лише дає право на зайняття посади. У ви-

падку оголошення вакансії кадровою службою конкретного адміністративного органу, як правило, проводяться співбесіди із претендентами і аж тоді приймається рішення про призначення. Окрім складання іспитів та проходження тестування, особливе значення надається факту наявності у кандидата на державну службу профільної освіти та його відповідності іншим умовам прийняття на державну службу<sup>3</sup>.

У Франції конкурс є принциповою основою організації державної служби, при чому існують різні види конкурсних процедур для всіх кандидатів (так звані зовнішні конкурси) та для кандидатів, що мають обов'язково попередній досвід державної служби (так звані внутрішні конкурси). У будь-якому випадку конкурс проводиться незалежним колегіальним органом. При цьому важливо наголосити, що цей орган не приймає безпосереднього рішення про призначення особи на посаду державного службовця, а лише подає свою рекомендацію до органу призначення. Крім того, як вже зазначалось, у Франції особа, що успішно пройшла конкурсне випробування не відразу набуває статусу державного службовця, а має ще пройти стажування у відповідному органі публічної адміністрації. При цьому, варто відзначити, що стажування часто вимагається і за результатами внутрішніх конкурсів, особливо у випадках, коли особа переходить на службу до вищого або іншого органу публічної адміністрації<sup>4</sup>.

Також необхідно зауважити, що принцип конкурсного відбору, хоча і є основним способом для прийняття на державну службу у європейських країнах, проте він не є єдиним способом. Наприклад, у тій же Франції існують позаконкурсні процедури прийняття на державну службу, що включають в себе, зокрема, конкурс документів, призначення за рішенням уряду тощо. У той же час, слід наголосити, що позаконкурсні процедури застосовуються, як правило, при призначенні на політичні або патронатні посади.

Призначення без проведення конкурсу, тобто, на розсуд уповноваженого у справах персоналу органу чи посадової особи, вважається винятковим, і можливе в наступних випадках.

По-перше, на посади керівників органів публічної адміністрації, а також, інколи й керівників структурних підрозділів. Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 8 вище згаданого німецького закону про чиновників, «обов'язок на оголошення конкурсу на заміщення посади не стосується посад державних секретарів, керівників управлінь у федеральних міністерствах і керівників установ, які безпосередньо підпорядковані федеральним міністерствам, а також федеральних корпорацій, публічних установ і фондів публічного права». Подібно в Іспанії міністрам або державним секретарям надається право вільного відбору кандидатів на посади заступників генерального директора, територіального чи провінційного представника, а також уповноважених департаменту міністерства<sup>5</sup>. Проте мусимо наголосити, що така система допускається лише в країнах з високим рівнем політико-правової культури. Тому, мабуть, не випадково, наприклад, у Польщі, відповідно до ст. 41 закону «Про цивільну службу» призначення навіть на вакантні посади генерального директора установи, керівників департаментів та їх заступників здійснюється на конкурсній основі.

По-друге, на посади працівників патронатних служб, якщо останні належать до посад державної служби, вступ на службу також відбувається без конкурсу. Про це, наприклад, прямо зазначено у ст. 12 закону Республіки Литва «Про публічну службу»: «набір на посаду публічних службовців політичної (особистої) відданості здійснюється без конкурсу на вибір державного політика або колегіальної державної інституції. Набір на цю посаду здійснюється на термін, що не перевищує термін повноважень державного політика або колегіальної державної інституції, що наймає його на посаду».

По-третє, у разі призначення виконуючих обов'язки державних службовців. Тут мова йде лише про тимчасове виконання обов'язків, і тому проведення процедури у цьому випадку є зайвим, адже для зайняття посади на постійній основі все одно буде проведено конкурс. Така норма наявна у відповідних естонському та литовському законах.

По-четверте, у разі призначення на посаду в порядку просування по службі іншого службовця. Наприклад, відповідно до ч. 4 ст. 8 закону Республіки Латвія «Про державну цивільну службу» «дозволяється не оголошувати відкритий конкурс на вакантне місце у цивільній службі, якщо всередині інституції підвищено службовця рішенням

керівника інституції або в інтересах держави на відповідну посаду переведено особу рішенням Адміністрації (державної цивільної служби)». Варто зазначити, що такого винятку немає в законодавстві багатьох держав.

Варто зауважити, що можуть бути й інші випадки призначень на посади державної служби без проведення конкурсу. У німецькому федеральному законі міститься таке положення: «стосовно подальших виключень з обов'язку оголошення конкурсу на заміщення посад рішення приймає Федеральний комітет з особового складу державних службовців». Тобто, винятки можуть встановлюватись уповноваженим центральним органом з питань персоналу. Проте, ще раз наголосимо, така норма є виправданою лише у державах із сталими демократичними та правовими традиціями. У країнах Центральної та Східної Європи вичерпний та мінімальний перелік винятків із конкурсної процедури закріплені в базових законах про державну службу і законодавче регулювання є певною гарантією від зловживань при призначеннях на посади. Адже конкурс, за умови його об'єктивного, прозорого та неупередженого проведення, є найкращою процедурою набору персоналу.

На жаль, в Україні конкурс *de facto* не став визначальною процедурою набору на державну службу і це зумовлено, значною мірою, чинним правовим регулюванням цього питання. Закон України «Про державну службу» передбачає, що прийняття на посади третьої-сьомої категорій здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України<sup>6</sup>. Тобто, винятки із конкурсної процедури набору мали б встановлюватись лише законодавчими актами. Однак у кількох урядових постановах, що конкретизують це положення базового закону, встановлюється ряд винятків. Зокрема, у Постанові Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» встановлено, що «переведення на рівнозначну або нижчу посаду в одному державному органі, а також просування по службі державних службовців, які зараховані до кадрового резерву чи успішно пройшли стажування, може здійснюватися без конкурсного відбору»<sup>7</sup>, а в Постанові Кабінету Міністрів України від 17 червня 1994 р. «Про деякі питання застосування ст.ст. 4, 15 і 27 Закону України «Про державну службу» передбачено, що без конкурсу можуть прийматись керівники, які призначаються міністрами, керівниками інших центральних органів виконавчої влади за погодженням із керівниками місцевих органів виконавчої влади та ряд інших категорій<sup>8</sup>.

Підсумовуючи, слід наголосити, що винятки із загального конкурсного порядку набору на посади державної служби, якщо і допустимі, то повинні бути мінімальними і встановлюватись безпосередньо в законі. Слід також зауважити, що в країнах, що належать до системи посад, державні службовці виконують свої обов'язки на умовах приватноправового договору, що укладається на певний термін, після закінчення якого або укладається новий договір або припиняється служба. Для кожного підвищення державні службовці або проходять новий конкурс або призначаються на розсуд уповноважених органів та керівників, проте в кожному випадку автоматичного просування немає. Важливо також, що створюється своєрідна «спеціалізація» саме для конкретної посади. У той же час, у країнах, що належать до системи кар'єри, зайняття постійної посади означає фактично безстрокове (до виходу на пенсію) працевлаштування, звичайно ж, за умови успішного виконання своїх функціональних обов'язків. При цьому важливо наголосити на «універсальній» спеціалізації службовців.

Отже, конкурс є визначальною процедурою відбору державних службовців, але його зміст та юридичні наслідки можуть відрізнятись доволі істотно. Тому, в першу чергу, спробуємо класифікувати конкурсні процедури:

1) за ступенем допуску кандидатів конкурси можуть бути:

- відкриті: будь-яка особа, що відповідає встановленим умовам вступу на державну службу та вимогам для зайняття певної посади може брати участь у конкурсі на зайняття будь-якої посади; такого типу конкурси характерні передусім для країн, що належать до системи посади;

- закриті: кандидатом можуть бути лише особи, що вже мають статус службовця або перебувають на підготовчій службі; більшою мірою такі конкурси характерні для країн системи кар'єри;

– змішані: коли на частину посад можуть претендувати будь-які особи, в тому числі з-поза меж державної служби, а на окремі посади можна кандидувати лише маючи певний досвід посад служби.

2) за стадіями службової кар'єри слід виділити конкурси:

- на проходження підготовчої служби (практики);
- на призначення на постійну посаду державної служби;
- на підвищення за посадою.

3) за змістом конкурсної процедури:

- конкурси на базі документів (про освіту, попередній досвід, наявні характеристики);
- конкурси, що передбачають проведення іспитів;
- змішані конкурси (містять елементи обох вищеназаних процедур).

Перед характеристикою конкурсної процедури доцільно також зупинитись на суб'єктах, уповноважених проводити конкурс у різних державах. Зарубіжні дослідники зазначають, що про конкурс можна говорити лише тоді, коли журі (конкурсна комісія), що його проводить, є незалежним водночас від кандидатів, політичної влади і начальників служби, у якій пропонуються вакантні посади для заміщення<sup>9</sup>. Відзначена незалежність не означає, що таке журі мало б функціонувати поза системою органів публічної адміністрації. Вплив парламенту чи глави держави у питаннях підбору персоналу обґрунтовано обмежується політичними та патронатними посадами. А от для набору чиновників створюються спеціальні конкурсні комісії в межах публічної адміністрації.

Найбільш незалежними конкурсні комісії традиційно є в державах англо-американської правової системи і, зокрема, у Великій Британії та Ірландії. Для запобігання протекціонізму при призначеннях на посади цивільної служби британці ще у XIX столітті почали створювати такі комісії, що призначались урядом і складались з осіб, незалежних від політиків та керівників адміністративних структур. Наприкінці 1960-х років зазначені комісії було включено до спеціально уповноважених органів у справах цивільної служби, при цьому, однак, їх незалежність як органів відбору не постраждала.

У країнах Центральної та Східної Європи такі комісії об'єктивно є більш залежними від керівників адміністративних органів, до складу яких здійснюється набір на службу. Зокрема, відповідно до положень чеського закону до складу таких комісій, як правило, входять службовці відділу кадрів, а за болгарським законом – також обов'язково включаються безпосередній керівник вакантної посади та службовці з юридичною освітою. Комісії з набору на державну службу мають різні назви: власне конкурсні комісії (Болгарія, Чехія); оціночні комісії (Латвія); конкурсно-атестаційні комісії (Естонія).

Узагальнюючи європейській досвід правового регулювання порядку проведення конкурсів на посади державних службовців можна виділити етапи конкурсної процедури:

1) *публічне інформування про наступний конкурс на певні посади.*

Зазвичай законодавство детально регулює цей етап конкурсної процедури. Оголошення про набір повинно досягти усіх можливих претендентів. Для цього, наприклад, ст. 22 закону Польської Республіки «Про цивільну службу» передбачає обов'язок вивісити оголошення про набір у загальнодоступному місці за місцезнаходженням установи, в якій проводиться конкурс, а також опублікувати його у Бюлетені Цивільної Служби та Бюлетені Публічної Інформації.

Також законодавство встановлює основні вимоги до змісту оголошень, що подаються. Наприклад, у ст. 10а закону Республіки Болгарія «Про цивільного службовця» встановлено, що в оголошенні про проведення конкурсу має бути визначено: посада, на яку проводиться конкурс; мінімальні та особливі вимоги до кандидата; порядок проведення конкурсу; необхідні документи, місце та термін їх подачі; загальнодоступне місце, де оприлюднюватимуться списки та інші повідомлення щодо конкурсу.

2) *конкурс документів (відбір конкурсною комісією кандидатів, що відповідають встановленим та оголошеним вимогам згідно з поданими документами).*

Ця стадія за законами багатьох країн повинна бути завершена поданням другого оголошення про кандидатів, що відповідають конкурсним вимогам і допускаються до наступних етапів конкурсної процедури. Зокрема, у ст. 22b польського закону закріплено, що після закінчення терміну для подання документів генеральний директор установи невідкладно розповсюджує список кандидатів, який виконує вимоги, формально визначені в оголошенні про набір, розмістивши за тими ж правилами, що й первинну інформацію про конкурс.

У болгарському законі зазначено, що ця інформація публікується також на електронній сторінці відповідного адміністративного органу і така норма, очевидно, не була б зайвою в сучасних умовах України.

*3) проведення іспиту.*

Іспит може проводитись письмово або у формі усної співбесіди або ж із поєднанням письмової та усної складової, у залежності від відповідної країни. Наприклад, у чеському законі передбачено, що конкурсна комісія проводить співбесіди із заявниками, яка може бути замінена або доповнена письмовим іспитом. Тобто, альтернативи щодо способу проведення іспитів є істотними, головне, щоб іспит дозволяв виявити об'єктивно більш здібних претендентів для державної служби.

*4) прийняття рішення про рекомендації на зайняття певних посад.*

Встановлення результатів проведених іспитів є прерогативою конкурсних комісій, які: відбирають до трьох осіб (Польща); відбирають одного або декілька кандидатів (Естонія, Латвія); складають список заявників у порядку місць, які вони зайняли під час конкурсного відбору (Чехія).

У перших двох вищезазначених випадках уповноважений на призначення орган чи посадова особа повністю не зв'язані градацією претендентів, яку визначила конкурсна комісія. Тобто, призначити можна кожного з кандидатів, рекомендованих конкурсною комісією, а іншим повідомляють про відмову в призначенні їх на посаду із зазначенням причин відмови. Таке регулювання залишає певні дискреційні повноваження для органу призначення, хоча об'єктивно звужує його до достойних кандидатів, пропонованих конкурсною комісією. У випадку Чехії градація претендентів є обов'язковою для органу призначення, наступний у списку кандидат може зайняти посаду лише у випадку, якщо попередній не подав відповідної заяви про вступ на службу (щоправда, це регулювання стосується лише конкурсу на підготовчу службу).

Зазначені приклади проведення конкурсу в європейських країнах дозволяють зробити певні висновки. Основною метою правового регулювання та організаційного забезпечення конкурсних процедур є мінімізація впливу суб'єктивного фактора на вибір найбільш достойних та потенційно ефективних кандидатів на зайняття посад державних службовців. Адже протекціонізм при наборі в тій чи іншій формі існує в будь-якій країні, відрізняється лише його ступінь. Тому, наприклад, проведення конкурсів у два етапи: письмовий та усний, – дозволяє зменшити можливості впливу окремих службовців на об'єктивний вибір, рівно ж як і різнобічно виявити здібності претендентів до майбутньої ефективної служби.

Отже, при реформуванні інституту державної служби в Україні слід суттєво змінити процедуру проведення конкурсу, передбачивши новий порядок формування конкурсних комісій. Останні повинні формуватись з представників різних органів та інституцій (в тому числі наукових інститутів, громадських організацій тощо). Також потрібно чітко виписати конкурсну процедуру, що гарантувала б об'єктивність оцінювання характеристик кандидатів на посади та унеможливила б зловживання при проведенні конкурсу. Мають бути регламентовані всі питання – починаючи з розміщення оголошення про конкурс до власне процедури його проведення та оприлюднення результатів і їх оскарження.

---

<sup>1</sup> Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 1996. – С. 349, Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. – К.: Конус-Ю, 2007. – С. 66; Школик А. М. Порівняльне адміністра-

тивне право: Навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – С. 85.

<sup>2</sup> Маликов М. И., Галиуллин Т. Т. Зарубежный опыт государственной службы: учеб. пособие. – Уфа: БАГСУ, 2007. – С. 46-47.

<sup>3</sup> Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособ. – 2-е изд. – М.: Дело, 2000. – С. 238-239.

<sup>4</sup> Литвинцева Е. А. Государственная служба в зарубежных странах. – М.: Изд-во РАГС, 2004. – С. 75-76.

<sup>5</sup> Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – С. 114.

<sup>6</sup> Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

<sup>7</sup> Про деякі питання застосування статей 4, 15, 27 Закону України «Про державну службу»: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 1994 р. // Зібрання постанов Уряду України. – 1994. – № 40. – Ст. 252.

<sup>8</sup> Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 351.

<sup>9</sup> Міллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз. – К.: Основи, 1996. – С. 326.

### Резюме

В статті розглядаються теоретичні та практичні питання службової кар'єри державних службовців. На основі аналізу, насамперед, європейського досвіду правового регулювання та чинного вітчизняного законодавства, автор обґрунтовує необхідність виокремлення службової кар'єри як основного елементу проходження державної служби та удосконалення чинних процедур просування по державній службі.

**Ключові слова:** державна служба, умови прийняття на державну службу, конкурсні процедури, європейський досвід.

### Резюме

В статье автор анализирует теоретические и практические аспекты служебной карьеры государственных служащих. На основании исследования, в первую очередь, европейского опыта правового регулирования и отечественного законодательства, автор обосновывает необходимость выделения служебной карьеры как основного элемента прохождения государственной службы, а также улучшения существующих процедур продвижения по государственной службе.

**Ключевые слова:** государственная служба, условия приема на государственную службу, конкурсные процедуры, европейский опыт.

### Summary

The article describes theoretical and practical issues related to the career development of civil servants. On the basis of relevant European experience of legal regulation of the civil service, and applicable Ukrainian law, the author argues the need of outline the career as a key element of the civil service and improve current rules and procedures of the career development of civil servants.

**Key words:** civil service, requirements for hiring on civil service, competition procedures, European experience.

Отримано 9.12.2009