

Наталія Янюк

ORCID: 0000-0001-6427-2599

Львівський національний університет імені Івана Франка
nataliya.yanyuk@lnu.edu.ua

Вид статті: наукова стаття

Конкурсна процедура на державній службі в Україні: впровадження європейського досвіду

Ключові слова: європейський досвід, конкурсні комісії, прийняття на державну службу, рівність кандидатів

Досвід країн-членів ЄС довів, що конкурс є дієвим способом формування політично неупередженої і професійної державної служби. Запровадження конкурсних процедур дає можливість перевірити і знання законодавства і кваліфікаційний рівень кандидатів на державну службу. Це сприяє якісному оновленню службового складу органів публічної адміністрації. Однак через пандемію світ опинився у складній ситуації, яка вплинула на всі сфери суспільства та інституції держави, у тому числі і на державну службу. Через поширення коронавірусу SARS-CoV-2 було призупинено проведення конкурсів на заміщення вакантних посад в органи публічної влади, що зумовило гострі дискусії у суспільстві, бо це могло порушити відкритість і об'єктивність при призначенні на посаду.

Окремим аспектам конкурсного добору на державну службу приділяли увагу у своїх працях вчені-адміністративісти, серед яких: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. П. Битяк, С. Д. Дубенко, Л. Є. Кисіль,

А. В. Кірмач, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, Г. Й. Ткач, Ю. С. Шемшученко, та інші ін. Певну характеристику конкурсу як різновиду адміністративної процедури подавали В. П. Тимошук, А. М. Школик, деякі інші науковці. Переважна частина досліджень проводилися у періоди дії попереднього законодавства про державну службу, проте прийняття Закону України “Про державну службу” 2015 р. і подальші зміни до нього, зумовили потребу у поглибленому вивченні питань конкурсної процедури при формуванні професійного корпусу службовців органів виконавчої влади.

Метою статті є визначити поняття й елементи конкурсної процедури за законодавством України, провести порівняльний аналіз із законодавством країн-членів ЄС. На основі цього встановити, на скільки враховано у вітчизняному законодавстві європейський досвід щодо проведення конкурсної процедури на державній службі і сформулювати пропозиції удосконалення законодавства України.

Державна служба є динамічною і вимоги до професійного рівня службовців зростають пропорційно до складності виконання завдань і рівня якості адміністративних послуг. Тому й виникає потреба удосконалити способи прийняття на державну службу фахово підготовлених державних службовців. Кожна країна має свої підходи до проведення конкурсу на державну службу, але в умовах євроінтеграції важливим є сформулювати певні стандарти конкурсу. Порівняльно-правовий аналіз законодавства про державну службу України і деяких країні ЄС дозволить виокремити спільні і відмінні критерії оцінки кандидатів на посади в органи публічної адміністрації загалом і органи виконавчої влади зокрема. Завданням статті є: 1) визначити поняття конкурсної та визначити її структуру; 2) встановити підстави позаконкурсного призначення на державну службу; 3) провести порівняльний аналіз конкурсу за законодавством про державну службу окремих країн-членів ЄС і виробити пропозиції для удосконалення конкурсних процедур на державній службі в Україні.

Конкурс на державній службі завжди пов’язаний з певною конкуренцією, змаганням між кандидатами, що закінчується відбором кандидата з найвищим рейтингом та призначення його на посаду державної служби. Науковці наголошують, що “виявлення найкращих з числа учасників”¹, є основною ознакою конкурсу. Наприклад, О. С. Продаєвич розглядає конкурс як „основний правовий спосіб заміщення вакантної посади у державному органі, який проявляється в оцінюванні відповідності ділових, професійних та особистісних якостей нормативно встановленим кваліфікаційним вимогам”². Вчений виділяє два

¹ Процевський В. *Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями*. Право України. 2001. № 11. С. 76. (С. 76–78).

² О. S. Prodayevy'ch, *Proxodzhennya derzhavnoyi sluzhby' v Ukrayini: organizacijno-pravovyj aspekt: avtoreferat dy's. ... na zdobuttya nauk. stupenya kand. yury'd. nauk. 12.00.07. Odes'ka nacional'na yury'dy'chna akademiya. Odesa, 2008, s. 13 (19 s.)*.

основні моменти: по-перше, конкурс – це спосіб прийняття на службу, по-друге, конкурс – це порядок, який має правове оформлення. Щодо останнього, то вбачається за необхідне правове закріплення кваліфікаційних вимог щодо посади, а не особи. У такий спосіб можна забезпечити єдині підходи до учасників конкурсу та до порядку проведення конкурсу. Це допоможе забезпечити рівність кандидатів та усуне зловживання адміністративною владою суб'єкта призначення на посади державної служби.

Враховуючи той факт, що конкурс завжди пов'язаний з певною послідовністю дій, то доречним є використання поняття “конкурсна процедура”. Існує думка, що конкурсна процедура – це “сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій щодо оцінки професійних, ділових та особистих якостей претендента на посаду публічного службовця, результатом яких є вирішення питання щодо виникнення чи не виникнення державно-службових відносин”³.

Вчена О. В. Кузьменко наводить важливі висновки, про те, що: процедурі “не притаманна динаміка”, “не є явищем наділеним часовою динамікою”⁴; процедура – це “встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок... діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ”⁵. Продовжуючи цю думку, експерт Центру політико-правових реформ В. П. Тимошук додає, що процедурою є “врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату”⁶.

Конкурсний відбір є найпоширенішою процедурою вступу на державну службу в зарубіжних країнах і основною в країнах ЄС. Вперше після проголошення незалежності України поєднання термінів “конкурс” і “державна служба” з'явилося у Законі України “Про державну службу” 1993 р. (*втратив чинність у 2015 р.*) Відтоді конкурс стає першочерговим способом у формуванні особового складу органів виконавчої влади, але законодавець тривалий час не визначав його як єдиний спосіб добору на державну службу. У Законі 1993 р. йшлося про те, що прийняття за конкурсом не стосувалося заміщення посад керівників і заступників керівників центральних органів виконавчої влади, керівників апаратів і секретаріатів вищих органів виконавчої влади, голів і перших заступників голів місцевих державних адміністрацій. Регулювання процедурних питань формування і

³ G. V. Fomich, *Administratyvni procedury' u publichnij sluzhbi Ukrainy*: avtoreferat dy's. ... kand. yury'd. nauk: 12.00.07. Odesa, 2010, 20 s.

⁴ O. V. Kuz'menko, *Logiko-metodologichni zasady' determinaciyi administratyvnoyi procedury'*. Pravo Ukrainy. 2005. nr. 1. S. 30.

⁵ O. V. Kuz'menko, *Procesual'ni kategoriyi administratyvnogo prava*: monografiya. NAVSU, L'viv: VAT „L'vivs'ka kny'zhkova fabry'ka „Atlas”, 2004. s. 180.

⁶ V. P. Ty'moshuk, *Administratyvni akty': procedura pry'nyattya ta pry'py'nennya diy*: monografiya. Kyiv: „Konus-Yu”, 2010, S. 59. (296 s.).

організації роботи конкурсних комісій відбувалося на підставі постанов Уряду України. Науковці висловлювали критичні зауваження щодо цього, оскільки Уряд у такий спосіб “фактично віддає перевірку відповідності кандидатів на державну службу на розсуд органу, який призначає на посаду, що не виключає непрофесійних мотивів добору кадрів і пов’язаних з цим зловживань службовим становищем”⁷.

Загалом погоджуючись з таким твердженням, варто звернути увагу, що регулювання конкурсного відбору урядовими актами важко оцінити однозначно. З одного боку, це дає можливість швидко враховувати потреби в удосконаленні процедури заміщення посади державної служби. З другого боку, є негативний момент, оскільки така гнучкість може залежати від політичного складу Уряду, що може містити певне порушення стабільності державної служби. Дослідження законодавства країн-членів ЄС дала можливість встановити, що ключові питання конкурсу на державну службу безпосередньо відображені у законі, а в урядових актах закріплена лише організація проведення конкурсу. Враховуючи європейський досвід саме такий варіант був впроваджений Законом України “Про державну службу” 2015 р.⁸. У Законі визначено державну службу як “публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави” і законодавче закріплення основні засади конкурсу. Так, у Главі 2. “Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби” окреслено основні положення щодо проведення конкурсу, названо види конкурсних комісій і визначено їх правовий статус. Окрему увагу законодавець приділяє статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісії), яка згідно зі ст. 15 Закону України “Про державну службу” є „постійно діючим колегіальним органом”, що організовує і проводить конкурс на зайняття посад державної служби категорії “А” (вищого корпусу посад державної служби), У вересні 2019 року багато положень Закону щодо конкурсу, порівняно з попереднім варіантом, зазнали серйозних змін, зокрема було розширено підстави для заміщення посад за конкурсною процедурою, конкретизовано окремі етапи його проведення. Така увага до формування державної служби свідчить про інтерес держави у кваліфікованих державних службовцях та впровадження позитивного європейського досвіду та імплементацію окремих правових норм.

Конкурсна процедура характеризується колом суб’єктів, часовими межами, етапами і відбувається з дотриманням власних принципів. Принципи конкурсної процедури є тими вихідними положеннями, на основі яких і з

⁷ V. M. Filippovs'kyj, *Py'tannya konkursnogo vidboru i pry'znachennya na posady' derzhavny'x sluzhbovciv / Vy'konavcha vlada i administratyvne pravo* : monografiya. Za zag. red. Aver'yanov V.B. Kyiv: Vy'davny'chy'j Dim „In-Yure”, 2002, s. 348, (668 s.).

⁸ *Pro derzhavnu sluzhbu. Zakon Ukrayiny* (10.12.2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (dostep: 30.03.21).

дотриманням яких має відбуватися добір на державну службу. Вони є загальними, стосуються всієї державної служби. Частково ці принципи повторюють принципи державної служби, що закономірним, бо мають відповідати загальним чи засадничим ідеям служби в органах виконавчої влади, а інші – стосуються безпосередньо процедури оцінювання кандидата на посаду і враховують послідовність процедурних заходів. У п. 3 Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р.⁹ визначено перелік принципів, з дотриманням яких має відбуватися конкурс. До загальних принципів конкурсу належать: забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, законності, довіри суспільства, недискримінації, прозорості, доброчесності. Принцип довіри суспільства забезпечується через участь у конкурсних комісіях представників громадських об'єднань, що є однією з форм громадського контролю за проведенням конкурсної процедури. До групи спеціальних принципів, притаманних конкурсній процедурі, належать: надійність та відповідність методів тестування, узгодженість застосування методів тестування, ефективного і справедливого процесу відбору.

Дотримання принципів має забезпечити рівність доступу до державної служби і її конкурентоздатність державної служби. Подібний підхід містить польське законодавство, наголошуючи на двох основних засадах: відкритого набору, конкурентності. Відкритий набір означає, що охочі можуть заявити про участь у кваліфікаційній процедурі. Натомість засада конкурентності означає, що прийнятими на службу мають бути особи з найкращим кваліфікаційним рівнем і “найвищим ступенем виконання службових повноважень”¹⁰.

Суб'єктами конкурсної процедури є конкурсна комісія і кандидати на зайняття відповідної посади, тобто згідно з п. 8 Порядку це є “особи, які подали необхідну інформацію для участі у конкурсі”. Конкурсна комісія здійснює оцінку кваліфікаційних навиків кандидата і відповідність кандидата посаді державної служби. Такі комісії можуть мати й інші назви, наприклад, оціночна комісія чи конкурсно-атестаційна. Щодо останньої, то вона структурно сформована так, щоб оцінювати рівень знань і навиків кандидатів на державну службу, а також проводить періодичну атестацію державних службовців, зокрема такі комісії існували у Грузії до нової редакції Закону про публічну службу Грузії (27 жовтня 2015 р.)¹¹. Більшість

⁹ *Poryadok provedennya konkursu na zajnyattya posad derzhavnoyi sluzhby*, (25.03.2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text> (dostęp: 29.03.21).

¹⁰ A. Chochowska., Kr. Chochowski, *Jakość służby cywilnej w Polsce // „Jakość administracji publicznej”*: Międzynarodowa konferencja naukowa Cedzyna k.Kielce, 24–26 września 2004. Rzeszów, 2004, s. 71–79, (519 s.).

¹¹ *Law of Georgia on Public Servant* (27.10.2015). URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/3031098?publication=26> (dostęp: 30.03.21).

держав відмовилися від атестації державних службовців, використавши щорічне оцінювання службової діяльності, тому й потреба в атестаційних комісіях відпала.

В Україні для проведення конкурсу створюється два види конкурсних комісій, зокрема у ст. 27 Закону України “Про державну службу” визначено Комісію з питань вищого корпусу державної служби (для заміщення посад категорії “А”) і конкурсні комісії, які утворюються для проведення конкурсу на заміщення посад категорії “Б” і “В”. Другий вид комісій утворюється відповідним суб’єктом призначення на час проведення конкурсу у відповідному органі державної влади. Проте обидва види комісій працюють за принципом колегіальності і всі питання вирішуються на засіданнях, які повноважні за умови присутності не менше половини її членів, а рішення приймаються більшістю від присутніх на засіданні.

На відміну від законодавства багатьох європейських країн, в Законі України “Про державну службу” питанню статусу Комісії і конкурсних комісій приділено значну увагу. Згідно з ч. 4 ст. 14 цього Закону “Комісія утворюється Кабінетом Міністрів України за пропозицією Національного агентства з питань державної служби, а основні повноваження Комісії окреслені у статтях 15 і 16 Закону”. Порядок діяльності визначений окремим урядовим актом від 25 березня 2016 р. № 243¹². У Положенні перераховані основні принципи діяльності Комісії, зокрема: законність, професіоналізм, чесність, неупередженість, прозорість, рівність, ефективність, колегіальність та обґрунтованість прийняття рішень. Законодавець визначив вимоги щодо членів Комісії, щодо громадянства, освітнього рівня, фаховості, здатності представляти інтереси суспільства (ч. 5 ст. 14). Крім представників від Верховної Ради України, визначеного комітетом, до предмета відання якого належить питання державної служби, Президента України, Кабінету Міністрів України, голови Національного агентства з питань державної служби, до складу Комісії входить фахівець з питань управління персоналом, який визначається Кабінетом Міністрів України, а також представники від закладів вищої освіти і громадських об’єднань. Процедура висування кандидатів останніх двох груп регламентує Порядок відбору представників громадських об’єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби 3 листопада 2019 р. № 906¹³. Висунути свого представника може не будь-яке громадське

¹² *Polozhennya pro Komisiyu z py'tan' vy'shhogo korpusu derzhavnoyi sluzhby', zatverdzheny'm* (25.03.2016). URL: <http://kmu.gov.ua/ua/npas/248939524> (dostep: 29.03.21).

¹³ *Poryadok vidboru predstavny'kiv gromads'ky'x ob'yednan' ta zakladiv vy'shhoyi osvity', shho zdijnsnyuyut' pidgotovku u sferi publichnogo upravlinnya ta administruvannya, do skladu Komisiyi z py'tan' vy'shhogo korpusu derzhavnoyi sluzhby'* (3.11.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/906-2019-%D0%BF#n11> (dostep: 29.03.21)

утворення, а лише громадське об'єднання, яке діє відповідно до однойменного закону і впродовж не менш як п'яти років, що передували формуванню Комісії, провадили діяльність, що пов'язана з державною службою чи управлінням людськими ресурсами. Певні вимоги стосуються і закладів вищої освіти, оскільки вони згідно з ліцензією здійснюють підготовку магістрів, докторів філософії або докторів наук за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування” впродовж не менше як двох років, що передували відбору кандидатів до складу Комісії. Таке представництво є обов'язковим і відображає намір забезпечити ефективність роботи Комісії і неупередженість до кандидатів.

Наприклад, за Законом про публічну службу Грузії від 27 жовтня 2015 р до складу конкурсної комісії входить представник профспілок публічних службовців та незалежний спеціаліст (ст. 36–3). Про участь у представників профспілок або ради праці, які діють в державних чи комунальних органах чи установах, представників громадськості, як спостерігачів конкурсу, зазначено у ч. 6 ст. 11 Закону про публічну службу Литви¹⁴. А в ст. 20 Закону про статуту державної служби Франції зазначено, що до складу комісії (журі) можуть призначити спеціалісти експерти¹⁵.

Раніше до складу Комісії за посадою входив голова антикорупційного органу України – Національного агентства з питань запобігання корупції, але після обґрунтованих зауважень з боку науковців та експертів питань державної служби, зокрема про те, що буде такому керівнику “об'єктивно складно велику кількість часу проводити на засіданнях Комісії”¹⁶, були внесені зміни і він не входить до її складу.

Особливістю статусу Комісії є й те, що згідно з п. 21 Положення її робочими органами є два комітети: з відбору кандидатів на відповідну посаду та з дисциплінарних проваджень. Відповідно, Комісія виконує повноваження у двох напрямках: по-перше, проводить конкурс на заміщення посад категорії “А”, по-друге, здійснює дисциплінарне провадження щодо державних службовців, які займають посади цієї категорії. Комісії є постійно діючим органом.

Натомість для проведення конкурсу на заміщення посад категорій “Б” і “В” згідно з п. 14 Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби у державному органі суб'єкт призначення приймає рішення про

¹⁴ *Law of the civil service of the republic of Lithuania*. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/cad5a783834211e89188e16a6495e98c/asr> (dostęp: 30.03.21).

¹⁵ *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat* (11.01.1984). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI06450509/1984-01-12/ (dostęp: 30.03.21).

¹⁶ *Науково-практичній коментар до Закону України „Про державну службу”*. Ред.кол.: К. О. Vashhenko, I. B. Koliushko, V. P. Ty'moshuk, V. A. Derecz' (vidp. red.). Kyiv: FOP Moskalenko O. M., 2017, s. 146.

утворення конкурсної комісії, яка складається з голови і членів комісії. Кабінет Міністрів України визначив, що конкурсна комісія має утворюватися у складі не менше п'яти осіб. До її складу можуть входити представники служби управління персоналом, юридичної служби, окремих структурних підрозділів та інші працівники державного органу, в якому проводиться конкурс. Якщо фактична кількість державного органу становить менше десяти осіб, то суб'єкт призначення може до складу конкурсної комісії працівників іншого державного органу за згодою керівника державної служби такого державного органу. До складу конкурсної комісії *можуть* залучатися представники громадських об'єднань, що діють відповідно до Закону України "Про громадські об'єднання", в установленому Національним агентством державної служби України порядку. Словосполучення: "*можуть входити*", "*можуть залучатися*", свідчить про те, що суб'єкт призначення наділений адміністративним розсудом, коли мова йде про заміщення посад категорії "Б" і "В". Це стосується і залучення представників громадських об'єднань, оскільки на відміну від Комісії вищого корпусу, де вирішується на розсуд суб'єкта призначення. З одного боку, це є проявом гнучкості, але, з другого, може стати обмеженням громадського контролю за дотриманням процедури конкурсу.

Конкурсна процедура включає чітко визначену послідовність дій, які забезпечують логічний порядок проведення відбору на посаду державної служби. Вчена Т.О. Коломоець виділяє етапи (стадії) конкурсної процедури: 1) публікація оголошення державного органу про проведення конкурсу у 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 кандидатів¹⁷. Проте не варто ототожнювати стадії й етапи, оскільки в межах кожної стадії можна виділити певні групи дій (етапи), які необхідно проводити під час конкурсу.

У п. 6. Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби названі наступні етапи: 1) прийняття рішення про оголошення конкурсу; 2) оприлюднення оголошення про проведення конкурсу; 3) прийняття та розгляд інформації від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі; 4) проведення тестування та визначення його результатів; 5) розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів (якщо це передбачено для зайняття відповідної категорії посади); 6) проведення співбесіди та визначення її результатів; 7) складення загального рейтингу кандидатів; 8) визначення суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця (переможців) конкурсу; 9) оприлюднення резуль-

¹⁷ Т.О. Kolomojecz' *Administratyvne pravo Ukrainy*. *Akademichnyj kurs: pidruchnyk*. Т. О. Kolomojecz'. Київ: Yurinkom Inter, 2011. s. 138, (576 s.).

татів конкурсу. До цього переліку варто додати, що конкурсна процедура може містити й факультативний етап, який пов'язаний з оскарженням рішення Комісії чи конкурсної комісії, про що зазначено у ст. 28 Закону України “Про державну службу”.

У вітчизняному законодавстві, так як і в законодавстві країн ЄС, значна увага приділяється оприлюдненню інформації про наявність вакантних посад та оголошенню про проведення конкурсу, що відповідає принципу прозорості та відкритого доступу до державної служби. Зокрема, у ст. 23 Закону України “Про державну службу” зазначено, що така інформація оприлюднюється на Єдиному порталі вакансій державної служби, а також може оприлюднюватися на веб-сайтах державного органу, в якому оголошується конкурс, та інших веб-сайтах. Це розширює можливості кандидату дізнатися про наявність вакансії і підготуватися до конкурсного іспиту. Згідно з попередньою редакцією Закону, така інформація публікувалася в друкованих виданнях, що обмежувало доступність інформації.

Вивчення європейського досвіду посприяло оновленню українського законодавства про державну службу загалом і конкурсу зокрема. Наприклад, згідно зі § 17 Закону про цивільну службу Естонії інформація про конкурс має розміщуватися на офіційному веб-сайті органу цивільної служби¹⁸. Питанню оприлюднення інформації про вакансії приділена увага й у ст. 28 Закону про цивільну службу Польщі, що охоплює опублікування на офіційних сайтах, офіційних видання, Бюлетені Публічної Інформації Канцелярії Прем'єр-міністра¹⁹.

Процедура проведення конкурсних іспитів переважно є однаковою і стосується перевірки знань законодавства, практичних вмінь шляхом розв'язування ситуаційних завдань, співбесіди з кандидатом. Однак минулого року у зв'язку з поширенням коронавірусної інфекції Covid-19 і запровадженням карантинних обмежень проведення конкурсів на державну службу було призупинено. Для забезпечення безперебійної роботи державного органів суб'єктам призначення і керівникам державної служби надавалося право укомплектування службового апарату, шляхом переведення працівників, тимчасового заміщення посади іншими працівниками, розподілу повноважень між працівниками. Ніхто не міг передбачити, що карантин буде таким тривалим, а відтак ситуація з відсутністю повноцінного конкурсного добору на державну службу могла підірвати засадничі принципи професіоналізму і доброчесності державної служби. Тільки відновлення конкурсів могло повернути довіру до державної служби і сприяти приходу компетентних спеціалістів.

¹⁸ *Civil Service Act* (Republic of Estonia), (13.06.2012). URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509072014003/consolide> (dostęp: 29.03.21).

¹⁹ *Ustawa o służbie cywilnej, 21 listopada 2008 r.* (Rzeczypospolitej Polskiej). URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20082271505>

Це сприяло тому, що Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби було доповнено п. 6-1, відповідно до якого проведення конкурсних іспитів може здійснюватися як “за фізичної присутності кандидата у Центрі оцінювання, державному органі, в якому проводиться конкурс, чи іншому відповідно обладнаному приміщенні, визначеному суб’єктом призначення або керівником державної служби”, так і за “рішенням суб’єкта призначення або керівника державної служби може проводитися дистанційно (без фізичної присутності кандидата у зазначених приміщеннях)”. Використовуючи комп’ютерну техніку і засоби відеозв’язку можна забезпечити проведення конкурсної процедури, а отже й відновити професійний підхід формування державної служби, з одного боку, і не створити додаткових ризиків для здоров’я кандидатів і членів комісії, з другого. Проте така процедура вимагає додаткових організаційних заходів, зокрема, аби забезпечити від зовнішнього втручання в систему чи впливу на вирішення ситуаційних завдань. Зокрема, відповідно до п. 51-1 Порядку “про наявність технічних проблем зі зв’язком конкурсант зобов’язаний повідомити адміністратора не пізніше ніж протягом однієї години після встановленого часу початку співбесіди”. Хоча дистанційний порядок проведення конкурсу містить більше ризиків, ніж конкурс за фізичної присутності конкурсанта, але він дозволяє уникнути суб’єктивізму керівника при призначенні на посади державної служби.

У Законі України “Про державну службу” визначено види посад державної служби, заміщення яких відбувається конкурсом, зокрема відповідно до ст. 22 це стосується: 1) вакантної посади; 2) посади на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігається посада державної служби; 3) посади, що займає особа, припинення державної служби якої має відбутися у зв’язку з виходом на пенсію чи досягненням 65-річного віку; 4) посади державної служби категорії “А”, у зв’язку зі спливом строку призначення. При цьому законодавець визначає, що стосовно двох останніх випадків, конкурс може бути оголошено не раніше ніж за два місяці до настання відповідної події. Проте, законодавець не уточнив період зберігання посади тимчасово відсутнього державного службовця, і не зазначив, чи це стосується строків відповідно до ч. 2 ст. 87 Закону України “Про державну службу”. Хоча у ч. 8 ст. 31 Закону визначено, що строк тимчасового виконання обов’язків за вакантною посадою не може перевищувати 3-х місяців, однак норма стосується лише вільних посад, на які раніше не були призначені державні службовці.

Законодавство європейських країн допускає тимчасове переведення державного службовця без проведення конкурсу, але за умови, що для цього є вагомі підстави, а також, якщо це необхідно для підвищення мотивації державного службовця, однак такі підстави і строки тимчасового виконання обов’язків державного службовця визначаються у законі. Наприклад, у § 16 Закону про цивільну службу Естонії наголошено, що заміщення тимчасово

відсутнього чиновника без проведення конкурсу не може перевищувати 6-ти місяців²⁰. Подібний строк зазначено і в ст. 12 Закону про публічну службу Литви, а також наголошено, що в разі створення нової посади конкурс має бути проведений впродовж 3-х місяців²¹. Останній припис варто було б запозичити і використати в українському законодавстві про державну службу.

Відповідно до змін до Закону України “Про державну службу” від 23 лютого 2021 р.²² визначено, що для вибору суб’єктом призначення або керівником державного органу переможця конкурсу рішенням Комісії чи конкурсної комісії визначається не більше 3-х кандидатів з високим загальним рейтингом (в початковому варіанті Закону від 10 грудня 2015 р мова йшла лише про одного переможця, пізніше до 5-ти таких осіб). Результатами конкурсу є рішення суб’єкта призначення або керівника державної служби про переможця конкурсу. Така інформація оприлюднюється на Єдиному порталі вакансій державної служби і обов’язково повинна містити прізвище, ім’я та по батькові кандидата, найменування посади та загальну кількість балів, набраних кандидатом, що зазначено у п. 60 Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби. У ст. 29 Закону України “Про державну службу” встановлено відкладене право суб’єкта призначення на повторне визначення переможця конкурсу, якщо протягом одного року з дня оприлюднення результатів конкурсу на Єдиному порталі вакансій державної служби, посада стала вакантною. Завдяки відбору трьох кандидатів з найвищим рейтингом дає можливість фактично сформувати кадровий резерв для державної служби.

Переважно конкурс закінчується прийняттям рішення про переможця конкурсу. Однак з метою забезпечення законності конкурсної процедури, кандидат, якого не визначено переможцем має право оскаржити рішення Комісії чи конкурсної комісії до окружного адміністративного суду, що визначено у ст. 28 Закону України “Про державну службу” й у п. 9 ст. 19 Кодексу про адміністративне судочинство України. Підставою таких скарг є саме порушення процедури підготовки та проведення конкурсу, оскільки питання, які виникають на підставі дискреційних повноважень конкурсних комісій, як правило, залишаються без судового розгляду.

Підсумовуємо, конкурсна процедура є різновидом адміністративної процедури, це врегульований адміністративно-правовими нормами порядок оцінювання ділових, особистих, компетенційних якостей кожного кан-

²⁰ *Civil Service Act* (Republic of Estonia), (13.06.2012). URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509072014003/consolide> (dostep: 29.03.21).

²¹ *Law of the civil service of the republic of Lithuania*. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/cad5a783834211e89188e16a6495e98c/asr> (dostep: 30.03.21).

²² Pro vnesennya zmin do deyaky'x zakoniv Ukrayiny' shhodo vidnovlennya provedennya konkursiv na zajnyattya posad derzhavnoyi sluzhby' ta inshy'h py'tan' derzhavnoyi sluzhby', Zakon Ukrayiny (23.02.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1285-20#n16> (dostep: 30.03.21).

дидата на державну службу з метою виявлення найбільш професійно підготовлених для заміщення вакантної посади державної служби. Конкурс є найефективнішим способом добору на державну службу. Аналіз законодавства країн-членів ЄС доводить, що головними принципами конкурсної процедури є: законність, відкритість і професійна конкурентність. Законодавство України про державну службу врахувало позитивний досвід європейських країн у питаннях формування корпусу державних службовців. Недавні зміни до законодавства про державну службу дають можливість з допомогою засобів відеозв'язку відновити конкурсні процедури, які були зупинені в умовах карантину. Проте додаткового уточнення потребують питання участі представників громадських організацій у складі усіх конкурсних комісій, а також потребують конкретизації строки проведення конкурсу на нову посаду державної служби.

Бібліографія

- Chochowska A., Chochowski Kr. *Jakość służby cywilnej w Polsce // „Jakość administracji publicznej”*: Międzynarodowa konferencja naukowa Cedzyna k. Kielc, 24–26 września 2004. Rzesów, 2004, s. 71–79, (519 s.).
- Civil Service Act* (Republic of Estonia), (13.06.2012). URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509072014003/consolide> (dostęp: 29.03.21).
- Law of Georgia on Public Servant* (27.10.2015). URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/3031098?publication=26> (dostęp: 30.03.21).
- Law of the civil service of the republic of Lithuania. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/cad5a783834211e89188e16a6495e98c/asr> (dostęp: 30.03.21).
- Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat* (11.01.1984). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006450509/1984-01-12/ (dostęp: 30.03.21).
- Ustawa o służbie cywilnej* (21.11.2008) r. (Rzeczpospolitej Polskiej). URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20082271505> (dostęp: 30.03.21).
- Pro derzhavnu sluzhbu., Zakon Ukrayiny* (10.12.2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (dostęp: 30.03.21).
- Pro vnesennya zmin do deyaky'x zakoniv Ukrayiny' shhodo vidnovlennya provedennya konkursiv na zajnyattya posad derzhavnoyi sluzhby' ta inshy'h py'tan' derzhavnoyi sluzhby', Zakon Ukrayiny* (23.02.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1285-20#n16> (dostęp: 30.03.21).
- Kolomojecz' T.O. *Administraty'vne pravo Ukrayiny'. Akademichny'j kurs: pidruchny'k*. T.O. Kolomojecz'. K.: Yurinkom Inter, 2011. s. 138, (576 s.).
- Kuz'menko O.V. *Logiko-metodologichni zasady' determinaciyi administraty'vnoyi procedury'*. Pravo Ukrayiny'. 2005. nr. 1. S. 30.
- Kuz'menko O.V. *Procesual'ni kategoriyi administraty'vnogo prava: monografiya*. NAVSU, L'viv: VAT „L'vivs'ka kny'zhkova fabry'ka „Atlas”, 2004. s. 180.
- Naukovo-prakty'chny'j komentar do Zakonu Ukrayiny' „Pro derzhavnu sluzhbu”*. Red. kol.: K. O. Vashhenko, I. B. Koliushko, V. P. Ty'moshuk, V. A. Derecz' (vidp. red.). Kyiv: FOP Moskalenko O.M., 2017, s. 146.

- Polozhennya pro Komisiyu z py'tan' vy'shhogo korpusu derzhavnoyi sluzhby', zatverdzeny'm* (25.03.2016). <http://kmu.gov.ua/ua/npas/248939524> (dostep: 29.03.21).
- Poryadok vidboru predstavny'kiv gromads'ky'x ob'yednan' ta zakladiv vy'shhoyi osvity', shho zdiysnyuyut' pidgotovku u sferi publichnogo upravlinnya ta administruvannya, do skladu Komisiyi z py'tan' vy'shhogo korpusu derzhavnoyi sluzhby'* (3.11.2019). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/906-2019-%D0%BF#n11> (dostep: 29.03.21)
- Poryadok provedennya konkursu na zajnyattya posad derzhavnoyi sluzhby'*, (25.03.2016). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text> (dostep: 29.03.21)
- Prodayevy'ch O. S. *Proxodzhennya derzhavnoyi sluzhby' v Ukrayini: organizacijno-pravovy'j aspekt*: avtoreferat dy's..na zdobuttya nauk.stupenya kand..yury'd.nauk. 12.00.07. Odes'ka nacional'na yury'dy'chna akademiya. Odesa, 2008, s. 13, (19 s.).
- Procevs'ky' J. V. *Vyny'knennya trudovy'h pravovidnosy'n z derzhavny'my' sluzhbovcyamy'*. Pravo Ukrayiny', 2001, nr. 11, s. 76–78.
- Ty'moshhuk V. P. *Administraty'vni akty': procedura pry'jnyattya ta pry'py'nennya diyi*: monografiya. Kyiv: „Konus-Yu”, 2010, S. 59. (296 s.).
- Filippovs'ky'j V. M. *Py'tannya konkursnogo vidboru i pry'znachennya na posady' derzhavny'x sluzhbovciv / Vy'konavcha vlada i administraty'vne pravo : monografiya*. Za zag. red. Aver'yanov V.B. Kyiv: Vy'davny'chy'j Dim „In-Yure”, 2002, 348 s., (668 s.).
- Fomich G. V. *Administraty'vni procedury' u publichnij sluzhbi Ukrayiny'*: avtoreferat dy's. ... kand. yury'd. nauk: 12.00.07. Odesa, 2010, 20 s.

Competitive procedure in the civil service in Ukraine: implementation of European experience

Summary

This article is a complex research of the competitive procedure of civil service of Ukraine. This research contains a chain of theoretical principles and recommendations enunciated as a result of the comparative legal analysis of the legislation of Ukraine and the legislation of the European Union holding competition procedures. This article substantiated the determination of a definition, principles and structure of the competitive procedure of the civil service on the basis of the systematical structural and functional analysis effective legislation of Ukraine.

The experiences of European countries have proven that competition is an effective way to form a politically impartial and professional civil service. The competitive procedures are a way to determine the best candidate for a civil service position. The competitive procedure this qualification of business, personal, competence qualities of each candidate for civil service, which is regulated by administrative legislation, and competitive procedure makes it possible to identify the most professionally trained to fill a vacant civil service position.

This procedure is characterized by: subjects, time limits, stages and principles. The basic principles of the competition procedure are: legality, openness and publicity, non-discrimination, competition, equal treatment of candidates. Author described the organ-

izational and legal basis of the competition as a way filling in positions of civil service in the executive branch.

The legislation of Ukrainian established the important stages of the competition: announcement of the civil service competition is placed on the Unified portal of civil service vacancies; testing, solving situational tasks in a written form (categories “A” and “B”, interviews, determining the results of the competition and compiling a rating of candidates, the final results of the competition and person who has won the competition; publication of the results of the competition on the Unified portal of civil service vacancies. The decision on the results of the competition may be appealed to the Administrative Court.

In Ukrainian was formed the competition two types of commissions – Competition Commission of the senior corps of the civil service (for positions of category “A”) and competition commissions for positions of other categories.

In 2020 humanity first encountered a pandemic caused by the coronavirus COVID-19. In March last year the Government of Ukraine introduced quarantine and competition procedures for the civil service was stopped. The suspension of the competition caused controversy in society. In a March of this year, Ukrainian legislation was amended. After the change of the legislation on the civil service, certain stages of the competition can be held remotely using video communication. It is necessary to improve national legislation order to ensure the objectivity of competition in video communication, as well as to ensure the participation of representatives of public organizations and experts in competitions commissions.

Research and analysis of the legislation of some European countries, Poland, Latvia, Lithuania, Estonia and other countries, contributes to the continuous improvement of national legal regulation of competition in the civil service and ensuring open competition

Keywords: European experience, competition commissions, hiring on the civil service, equal treatment of candidates

Natalia Janiuk

Narodowy Uniwersytet im. Iwana Franki we Lwowie

Procedura konkursowa w służbie cywilnej na Ukrainie: wprowadzenie doświadczeń europejskich

Streszczenie

Artykuł ten jest kompleksowym opracowaniem procedury konkursowej w służbie cywilnej na Ukrainie. Na podstawie systematycznej, strukturalnej, prawnej i porównywalnej analizy ustawodawstwa krajowego i ustawodawstwa państw Unii Europejskiej zrealizowano uzasadnienie ogólnych przepisów teoretycznych, w szczególności definicji pojęcia, zasad i struktury procedury konkursowej w służbie cywilnej oraz sformułowano propozycje udoskonalenia ukraińskiego ustawodawstwa.

Doświadczenie państw członkowskich Unii Europejskiej udowadnia, że konkurs jest efektywnym sposobem formowania politycznie bezstronnej i profesjonalnej służby cywilnej. Procedura konkursowa jest sposobem wyznaczenia najlepiej przygotowanego kandydata na wakujące stanowisko w służbie cywilnej. Głównymi zasadami procedury konkursowej są: legalność, otwartość, równe traktowanie, konkurencja kompetencyjna. Opisano organizacyjno-prawne sposoby zajmowania stanowisk w organach wykonawczych w służbie cywilnej. Ustawodawstwo ukraińskie określa główne etapy konkursu: ogłoszenie konkursu na służbę cywilną i publikację informacji na Jednolitym portalu wolnych stanowisk w służbie cywilnej, przeprowadzenie testów, rozwiązywanie zadań sytuacyjnych (dla grupy stanowisk „A” i „B”), rozmowy kwalifikacyjne; ustalenie wyników konkursu i wyznaczenie zwycięzcy, który otrzymał najwyższą ocenę ogólną.

Na Ukrainie na potrzeby konkursu tworzone są dwa rodzaje komisji konkursowych – komisja konkursowa starszej służby cywilnej (dla stanowisk kategorii „A”) oraz komisje konkursowe (dla stanowisk innych kategorii). Decyzje takich komisji są obowiązujące dla podmiotu powołującego. Od decyzji komisji konkursowej można odwołać się tylko do sądu administracyjnego.

W 2020 r. wystąpiła pandemia spowodowana zakażeniem koronawirusem SARS-COV-2. W marcu ubiegłego roku rząd Ukrainy wprowadził ograniczenia, które spowodowały zawieszenie konkursu na służbę cywilną. Doprowadziło to do publicznej debaty. W marcu 2021 r. wprowadzono zmiany w ukraińskim ustawodawstwie dotyczącym służby cywilnej, które pozwoliły na prowadzenie oddzielnych etapów konkursu z wykorzystaniem komunikacji wideo. W związku z tym należy dodatkowo decydować w kwestiach zapewnienia obiektywności konkursu w trybie komunikacji wideo, a także udziału przedstawicieli organizacji obywatelskich i ekspertów w pracach komisji konkursowych.

Studium doświadczeń europejskich, w szczególności Polski, Łotwy, Litwy, Estonii i innych krajów, przyczynia się do ciągłego udoskonalenia krajowego uregulowania procedury prawnej w służbie cywilnej oraz zapewnienia otwartości konkursu.

Słowa kluczowe: doświadczenie europejskie, komisje konkursowe, przyjęcie do służby cywilnej, równość kandydatów