

Протопова Я.С.

Український державний університет залізничного транспорту

Китайгородська В.В.

Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ КОНКУРСУ НА ЗАЙНЯТТЯ ПОСАДИ ПУБЛІЧНОГО ОРГАНА

У статті розглянуто становлення місцевого самоврядування в Україні, яке проходить в умовах широкомасштабного реформування політичного та соціально-економічного життя суспільства. Місцеве самоврядування є неодмінним атрибутом будь-якого сучасного демократичного суспільства. Зарубіжний муніципалізм знає величезну кількість різноманітних моделей і типів організації місцевого самоврядування. Відмінності в побудові систем місцевого самоврядування залежать від багатьох чинників: політичного режиму, домінуючої в країні ідеї організації влади і управління на місцях, державного устрою та адміністративно-територіального поділу держави, національних традицій тощо. Натепер необхідно впроваджувати цілісну систему управління персоналом, основною функцією якої є забезпечення необхідним як за якістю, так і за кількістю персоналом, здатним здійснити досягнення її цілей. Підбір кадрів повинен ґрунтуватися на професіоналізмі, порядності службовців органів місцевого самоврядування, їхній готовності працювати на благо місцевого населення.

Проаналізовано відбір на публічну службу в США, який ведеться за допомогою конкурсу, а також застосуванням відбіркових іспитів. Крім іспитів, для відбору персоналу в США може використовуватися і успішне проходження навчання за програмами, розробленими кадровою службою. Досліджено систему залучення кадрів у Великобританії, де в основі критеріїв відбору персоналу лежить наявний у кандидатів управлінський досвід роботи. Також було проаналізовано набір на публічну службу у Німеччині, який виглядає надзвичайно формалізованим. У Франції також під час найму службовців використовується конкурсна система. Отже, незважаючи на певні відмінності у самій процедурі проведення конкурсу та відбору кандидатів на посаду публічної служби в країнах ЄС, було сформовано загальні попередні вимоги до кандидатів для участі в конкурсі. Було зроблено висновки, що таким же чином в Україні процедура конкурсу складається з декількох етапів: підбір проводиться за наданими документами, а відбір – шляхом проведення іспитів і співбесіди, що відбувається в усній формі. Проаналізувавши наукові праці вчених та нормативно-правову документацію про «Міжнародний досвід організації конкурсу на зайняття посади публічного органа», можна сказати, що слабким місцем встановленої процедури конкурсного відбору в Україні залишається незалежність конкурсної комісії.

Ключові слова: міжнародний досвід, конкурс, публічний орган, службовці, органи самоврядування.

Актуальність тематики дослідження. Місцеве самоврядування є неодмінним атрибутом будь-якого сучасного демократичного суспільства. Зарубіжний муніципалізм знає величезну кількість різноманітних моделей і типів організації місцевого самоврядування. Відмінності в побудові систем місцевого самоврядування залежать від багатьох чинників: політичного режиму, домінуючої в країні ідеї організації влади і управління на місцях, державного устрою та адміністративно-територіального поділу держави, національних традицій тощо.

Становлення місцевого самоврядування в Україні проходить в умовах широкомасштабного реформування політичного та соціально-економічного життя суспільства і значною мірою зумовлюється зацікавленістю держави в розвинутому інституті місцевого самоврядування, яке виступає сполучною ланкою між населенням і державними структурами. Ключове питання місцевого самоврядування – об'єднання зусиль місцевого населення щодо вирішення місцевих питань, які, врешті-решт, забезпечують демократизм, стабільність і цілісність держави.

Мета статті. Мета статті полягає у дослідженні особливостей організації у державах з розвинутою економікою конкурсу на заняття посади публічного органу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з теми. Проблеми прийняття на роботу за конкурсом досліджувалися у працях А.В. Андрушко, М.Г. Александрова, А.В. Бикова, В.В. Безусого, В.В. Єрмоєнка, В.М. Зеленського, М.І. Іншина, І.П. Лаврінчука, О.В. Лавриненка, Н.О. Мельничук, А.О. Мовчан, Н.М. Неумивайченко, О.І. Процевського, С.М. Терницького, О.М. Ярошенка та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Всі країни мають той чи інший вид місцевого управління з певним ступенем самоврядування. Але місцеве самоврядування, як свідчать зарубіжні джерела, не може розглядатися окремо, а тільки як частина всієї системи держави.

Для організації безпосереднього зв'язку системи управління і реалізації державної політики на місцях основоположну роль відіграє правильна організація роботи всіх органів місцевого самоврядування, які безпосередньо пов'язані з населенням. Нині необхідно впроваджувати цілісну систему управління персоналом, основною функцією якої є забезпечення необхідним як за якістю, так і за кількістю персоналом, здатним здійснити досягнення її цілей. Підбір кадрів повинен ґрунтуватися на професіоналізмі, порядності службовців органів місцевого самоврядування, їхній готовності працювати на благо місцевого населення, адже від цього безпосередньо залежить ефективність реалізації як державної, так і соціально-економічної політики територіальної громади. Домогтися цього можливо насамперед у разі створення науково обґрунтованої системи відбору службовців, яка дозволить підвищити кадровий потенціал органів місцевого самоврядування [1].

Підбір і відбір кадрів є найбільш важливими функціями управління кадрами, позаяк саме службовці органів місцевого самоврядування забезпечують ефективне використання будь-яких видів ресурсів і саме від них залежить економічний розвиток громади.

Натепер у світі є безліч спеціальних організацій, основним завданням яких якраз і є підбір і відбір кадрів в організацію залежно від поставлених перед нею цілей і завдань. У кожній країні є свій алгоритм залучення кадрів до публічної служби. У деяких країнах для залучення нових співробітників організували спеціальні установи, служби (Англія, США, Швеція та ін.), в інших – наймом

займаються самі відомства, установи, які потребують нових працівників. У зарубіжних країнах, як і в Україні, широко використовується система конкурсного відбору.

Відбір кадрів до публічної служби – комплексна технологія, що забезпечує створення і розвиток організаційних механізмів щодо визначення відповідності професійної компетенції особи вимогам виду діяльності щодо заміщеної посади до публічної служби.

Безумовно, жодна з країн Євросоюзу, так само як США і Великобританія, не має конкретно однієї моделі підбору, відбору і розстановки кадрів. У кожній країні завжди наявна якась домінуюча особливість. Так, у США організовані спеціальні організації, служби, які на замовлення роботодавця на професійному рівні займаються підбором кадрів залежно від специфіки передбачуваної посади. Але відбір на публічну службу в США ведеться за допомогою конкурсу, а також застосуванням відбіркових іспитів. Прийом на роботу проводиться в два етапи. Спочатку комісія відбирає не більше трьох кандидатів. Відбір може бути заснований або на тестах, або – для вищих посад – на формальних відомостях про освіту і професійний стаж. Вторинний відбір проводить менеджер по кадрах відповідно до здійсненого комісією ранжирування кандидатів. Крім іспитів, для відбору персоналу в США може використовуватися і успішне проходження навчання за програмами, розробленими кадровою службою [2, с. 181].

У Великобританії діє відкрита система залучення кадрів. В основі критеріїв відбору персоналу лежить наявний у кандидатів управлінський досвід роботи. Набір персоналу на державну цивільну службу в цій країні здійснює Комісія у справах цивільної служби. Для зарахування на службу кандидатам необхідно скласти письмовий іспит загального типу, що є головною умовою прийому на службу. Як правило, іспит включає у себе три етапи: доповіді із загальноосвітніх предметів, тести та інтерв'ю. Причому усному екзамену (співбесіді) надається визначальна роль. Британці обґрунтовано вважають, що саме співбесіда дозволяє визначити справжній рівень претендентів. Екзамени та співбесіди, як уже згадувалось, проводяться незалежними комісіями. Екзаменаційні випробування формуються на основі іспиту програми таких провідних ВНЗ країни, як Оксфорд і Кембридж. Виходячи з цього, більшість випускників цих університетів обіймають більшу частину керівних посад в органах влади. Основні принципи, на яких будуватиметься відбір

персоналу, – об'єктивна неупередженість, відбір і просування на основі ділових якостей, непідкупність [3, с. 43].

Не є винятком законодавчий порядок прийому на публічну службу в Німеччині. Кандидати сповіщаються про наявність вільної посади у спеціальних друкованих та Інтернет-виданнях. Їх відбір відбувається відповідно до їхньої фізичної придатності, здібностей і професійних досягнень без урахування статі, походження, віросповідання. У Німеччині набір на публічну службу виглядає надзвичайно формалізованим. Для того щоб обійняти 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 обіймання посади у державному апараті, а лише дає право на зайняття посади. У разі оголошення вакансії кадровою службою конкретного адміністративного органу, як правило, проводяться співбесіди з претендентами, і лише тоді приймається рішення про призначення.

Кандидат призначається на посаду тільки після підтвердження придатності до публічної служби за результатами складання іспитів. Необхідно відзначити, що в цій країні існує довічне призначення, яке проводиться тільки після успішного проходження випробувального терміну і досягнення співробітником 27 років, причому лише на початкову посаду. Випробувальний термін може бути різним і досягати п'яти років. Муніципальний службовець вважається таким, що вступив на посаду, після вручення йому грамоти про призначення [4, с. 63].

У Франції також під час найму службовців використовується конкурсна система. Вона відбудеться у вигляді іспитів (або тестів), за результатами яких формується список претендентів на посаду. Кандидатів відбирає комісія (журі), яка оцінює заслуги претендентів на посаду. Цей конкурс на заміщення вакантної посади буває зовнішнім (у ньому чиновники не беруть участь), внутрішнім (беруть участь тільки чиновники) і змішаним (беруть участь і ті і інші). Найбільш поширеним є третій варіант.

У Франції публічні посади діляться на три категорії. Перша – *категорія А* – вимагає від кандидата рівня вищої освіти, що прирівнюється до трирічного курсу навчання в університеті. Друга – *категорія В* – вимагає від кандидата освітнього рівня бакалавра. Третя – *категорія С* – вимагає від кандидата освітнього рівня неповної середньої [5, с. 4].

Система організації конкурсу у Франції також передбачає так званий внутрішній (по суті закритий) конкурс, сенс якого – дати можливість чинним публічним службовцям, які не мають відповідного освітнього рівня, взяти участь у конкурсних іспитах з метою отримання вищої категорії за умови наявності відповідного стажу роботи на публічній службі [5, с. 5]. У Франції іспити відбуваються за наперед відомою програмою і розпочинаються з письмових екзаменів, успіх на яких дає право бути допущеним до усних іспитів. Під час письмового екзамену суворо дотримується принцип анонімності, що є додатковою гарантією неупередженості конкурсного журі. Форми цих екзаменів можуть бути найрізноманітнішими: завдання може полягати у редагуванні тексту, підготовці певного досьє тощо. На усному екзамені оцінюється рівень загальної культури кандидатів, їхні спеціальні знання, а також здатність логічно викладати свої думки. Після призначення на посаду службовець не відразу набуває статусу чиновника, спочатку протягом періоду від 6 місяців до 2 років він проходить випробувальний термін як стажер і тільки потім, після успішного завершення випробувального терміну, отримує статус чиновника.

У функції журі не входить призначення на посаду, воно тільки рекомендує на посаду органу, що оголосив конкурс. Під час призначення на посаду орган, наділений номінативною владою, повинен урахувати рейтинг кандидатів, він має право призначити на посаду тільки людину зі списку, складеного журі.

Французи, які бажають стати службовцями публічних органів, проходять спеціальне навчання. Для підготовки кадрів служби публічних органів у Франції існує низка спеціалізованих навчальних закладів; успішна здача іспитів в них дозволяє вибрати бажану посаду на публічній службі [4, с. 64].

Незважаючи на певні відмінності у самій процедурі проведення конкурсу та підбору кандидатів на посаду публічної служби в країнах ЄС, можна сформувати загальні попередні вимоги до кандидатів для участі в конкурсі.

Узагальнюючи досвід країн ЄС, українські вчені [4, с. 54–57] охарактеризували такі попередні вимоги до кандидатів на публічну посаду:

- наявність громадянства країни, що оголосила конкурс;
- повна дієздатність особи;
- володіння державною мовою (мовами);
- перебування у межах певного віку;

- відсутність кровної або матримоніальної спорідненості претендента на посаду із майбутнім безпосереднім керівником;
- фізична (медична) придатність для зайняття певної посади;
- дотримання військового законодавства;
- неналежність до організацій, заборонених у судовому порядку або відповідно до закону;
- наявність відповідної освіти;
- відсутність судимості;
- попередній професійний досвід;
- проходження підготовчої служби.

Наведений перелік попередніх вимог до кандидатів на посаду публічної служби залежно від тих чи інших особливостей конкретної держави може бути доповнений додатковими вимогами, конкретизований щодо особливих умов призначення (у разі їх наявності) та викладений в підзаконних нормативно-правових актах.

Необхідно також ураховувати, що залежно від виду конкурсу залежить і ступінь доступності до конкурсу.

Під час проведення *відкритих* конкурсів у конкурсі може брати участь будь-яка особа, що відповідає встановленим умовам вступу на посаду публічної служби загалом і вимогам заняття конкретної певної посади, що встановлюються умовами конкурсу зокрема.

Під час проведення *закритих* конкурсів у конкурсі можуть брати участь лише особи, які вже мають статус публічного службовця або перебувають на підготовчій службі.

Особливу увагу необхідно приділити порядку проведення конкурсу в країнах ЄС і поділити їх на такі стадії:

До *першої стадії* належить публічне інформування про оголошення конкурсу на певні посади державного органу. При цьому встановлюються основні вимоги до змісту оголошення, в якому повинно бути визначено:

- посаду, на яку оголошено конкурс;
- вимоги до кандидатів;
- порядок проведення конкурсу;
- перелік необхідних документів, місце і термін їх подачі;
- загальнодоступне місце, де будуть оприлюднюватися відомості про конкурс.

До *другої стадії* належить так званий «конкурс документів». Фактично це відбір конкурсною комісією кандидатів, документи яких відповідають встановленим і оприлюдненим вимогам.

До *третьої стадії* належить безпосередньо проведення іспиту. Іспит може проводитися пись-

мово або у формі усної співбесіди, а так само поєднанням письмового та усного складників.

Наведені приклади проведення конкурсу в країнах ЄС дозволяють зробити певні висновки.

Перший – правове регулювання конкурсних процедур побудоване таким чином, щоб звільнити від партійного, кланового, гендерного впливу на вибір гідних кандидатів на заняття посад публічної служби. *Другий* – проведення конкурсів у два етапи. Письмовий дозволяє визначити теоретичні знання чинного законодавства та нюансів майбутньої служби, усний – визначає здатність використовувати свої знання в подальшій роботі без впливу і підказок третіх осіб. Навіть за умови, що і проміжні, і кінцеві рішення комісії щодо відбору на публічну службу приймаються конкретними людьми правове регулювання процедури проведення конкурсу побудоване на принципі максимального ізолювання суб'єктивного фактора на вплив вибору кандидата.

Можна впевнено сказати, що Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» [5] наблизилася конкурсній процедурі в Україні до стандартів зарубіжних аналогів.

Таким же чином в Україні процедура конкурсу складається з декількох етапів: підбір проводиться за наданими документами, а відбір – шляхом проведення іспитів (як правило, в письмовій формі) і співбесіди, що відбувається в усній формі.

Висновки. На підставі викладеного ми можемо зробити висновок, що слабким місцем встановленої процедури конкурсного відбору в Україні залишається незалежність конкурсної комісії. По-перше, конкурсну комісію очолює, як правило, заступник керівника публічного органу (відразу виникає питання про об'єктивність прийняття рішення). По-друге, склад членів комісії, їх місце роботи Порядком не встановлено. Саме посилаючись на наявну процедуру створення конкурсної комісії, більшість експертів і вчених стверджують про формальності (удаваності) конкурсу нині.

Таким чином, в Україні необхідно законодавчо змінити процедуру проведення конкурсу на посаду органу місцевого самоврядування щодо формування конкурсної комісії, а саме передбачити формування комісії з представників наукових інститутів, громадських організацій, представників місцевої громади.

Також необхідно передбачити відповідальність посадових осіб за зловживання під час проведення конкурсу починаючи від розміщення оголошення про конкурс до власне процедури проведення, оприлюднення та оскарження результатів.

Список літератури:

1. У зв'язку з тим, що в країнах ЄС органи місцевого самоврядування належать або до державної служби, або до державної цивільної служби і одночасно всі вони належать до публічної служби надалі ми будемо використовувати загальне, визнане в ЄС, поняття «публічна служба».
2. Лазукова Е.А. Наем и карьера государственных служащих. *Власть*. 2015. Том 21. № 5. С. 181–185. URL: <https://www.jour.fnisc.ru/index.php/vlast/article/view/2089> (дата звернення: 25.02.2021).
3. Зарубежный опыт формирования кадрового потенциала государственной службы / Е.В. Котова, Н.С. Шашина. *Современные тенденции в экономике и управлении*. 2016. № 43. С. 40–45. URL: <https://www.elibrary.ru/contents.asp?issueid=1609472> (дата звернення: 25.02.2021).
4. Тимошук В.П. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / В.П. Тимошук, А.М. Школик. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.
5. Прокопенко Л.Л. Публічна служба в країнах ЄС. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf> (дата звернення: 10.08.2021).
6. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.08.2021).

Protopopova Ya.S., Kitaygorodskaya V.V. INTERNATIONAL EXPERIENCE OF ORGANIZATION OF THE COMPETITION FOR THE POSITION OF A PUBLIC BODY

In the article the establishment of the local self-government in Ukraine under the conditions of the large-scale reform of the political and socio-economic life of the society was discussed. Local self-government is an indispensable attribute of any modern democratic society. Civilian municipal government has a great number of different models and types of local self-government organizations. Differences in the development of local governance systems depend on many factors: the political regime, the country's dominant idea of local power organization and management, the state structure and administrative and territorial division of the state, national traditions, etc. At this time, it is necessary to implement a complete system of personnel management, the main function of which is to provide the necessary for the quality and the number of staff able to achieve their goals. The selection of personnel must be based on professionalism, orderliness of the employees of local self-government bodies, their readiness to work for the benefit of the local population.

The selection for public service in the U.S., which is carried out by means of a competition, as well as by means of selection audits, was analyzed. In addition to examinations, successful completion of training in the programs developed by the human resources service can be used for the selection of personnel in the United States. The recruitment system in Great Britain was investigated, where the basis of personnel selection criteria was the managerial work experience of the candidates. Recruitment for public service in Germany was also analyzed, which appears to be extremely formalized. France also uses a competitive system when hiring employees. Therefore, despite some differences in the competition procedure and the selection of candidates for the post. The public service in the EU countries has formed a general preliminary requirements for candidates to participate in the competition. It was found that in the same way the contest procedure in Ukraine is composed of several stages: selection is carried out based on the provided documents, and selection by means of conducting examinations and interviews that take place on a regular basis. Having analyzed the scientific work of scientists and normative-legal documentation on "International experience of organizing a competition for the position of a public body" we can say that the weak point of the established procedure of competitive selection in Ukraine remains the independence of the competition committee.

Key words: international experience, competition, public body, servants, self-governing organizations.