

УДК 35.088.6

**Толкованов В'ячеслав Вікторович**

професор кафедри державного управління та менеджменту  
Тернопільського національного економічного університету,  
доктор наук з державного управління

**НОВІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ КОНКУРСІВ  
НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ**

***Анотація.** У статті розглядаються актуальні питання вдосконалення набору на державну службу, зокрема через проведення централізованих конкурсів. На засадах аналізу українського законодавства, дослідження зарубіжного досвіду та кращих практик розроблено конкретні рекомендації щодо проведення конкурсів на державну службу.*

***Ключові слова:** державна служба, державне управління, централізований конкурс, набір на державну службу, реформа публічного управління, державні службовці.*

**Толкованов В.В. Новые подходы к организации конкурсов на государственную службу**

***Аннотация.** В статье рассматриваются актуальные вопросы усовершенствования набора на государственную службу, в первую очередь путем проведения централизованных конкурсов. На основе анализа украинского законодательства, изучения зарубежного опыта и лучших практик разработано конкретные рекомендации касательно проведения конкурсов на государственной службе.*

***Ключевые слова:** государственная служба, государственное управление, централизованный конкурс, набор на государственную службу, реформа публичного управления, государственные служащие.*

**Tolkovanov V.V. New approaches to the organization of competitions for public service**

***Annotation.** This article highlights main issues of improvement of the recruitment in public service, in particular by the organization of the centralized competitions. On the basis of the analysis of Ukrainian legislation, study of the international experience the concrete recommendations on the organization of the centralized competitions in the civil service are elaborated.*

***Keywords:** civil service, public administration, centralized competition, recruitment in the civil service, public administration reform, civil servants.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Сьогодні Україна стоїть перед нагальною потребою модернізації та реформування державної служби. Безперечно, успіх цієї реформи багато в чому залежить від залучення на державну службу талановитих і кваліфікованих фахівців. Усе це зумовлює потребу перегляду чинної системи набору на державну службу та

впровадження нових уніфікованих підходів до проведення конкурсів на державну службу (з урахуванням визначених пріоритетів адміністративної реформи, реалізації державної кадрової політики, а також рекомендацій міжнародних інституцій та експертів). В умовах упровадження нового законодавства про державну службу актуалізується питання вдосконалення проведення конкурсів на державну службу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останніми роками науковому вивченню різних питань модернізації державної служби та реалізації державної кадрової політики надавалася значна увага. Так, серед вітчизняних науковців, які досліджували різні аспекти цієї проблематики, слід назвати Н. Гончарук, Н. Грицяк, М. Канавець, В. Князева, Ю. Лихач, І. Лопушинського, О. Молодцова, В. Мамонову, Р. Науменко, О. Пархоменко-Куцевіл, Т. Пахомову, О. Руденко та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Однак сьогодні доцільно сконцентруватися на дослідженні та виробленні практичних інструментів модернізації державної служби, одним із яких є вдосконалення набору на державну службу та проведення централізованих конкурсів.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є аналіз актуальних питань удосконалення набору на державну службу та вироблення практичних пропозицій щодо проведення централізованих конкурсів.

**Виклад основного матеріалу.** 1 травня 2016 року набула чинності нова редакція Закону України «Про державну службу» [5]. Водночас можна переконано зазначити, що сам по собі новий законодавчий акт не здатний змінити на краще практику діяльності органів державної влади (саме цього насамперед очікують пересічні українські громадяни від реформи державної служби). Він має бути підкріплений набором сучасних ефективних інструментаріїв, одним з яких є вдосконалення набору на державну службу та формування професійного корпусу державних службовців [7].

Автори енциклопедичного словника з державного управління [2] зазначають, що конкурс – це різновид змагання за встановленими правилами, певними критеріями, у конкретні строки, у певній сфері або сферах суспільної діяльності, що має на меті визначити найкращого серед осіб або організацій, що беруть у ньому участь.

Одночасно конкурсний відбір державних службовців (від лат. *concursum* – «зустріч, зіткнення») – це особлива адміністративна процедура визначення професійно-кваліфікаційних характеристик претендента та встановлення їхньої відповідності вимогам вакантної державної посади [3].

Слід зазначити, що основні напрямки реалізації єдиної державної кадрової політики та формування ефективних механізмів управління персоналом на державній службі визначено в Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки, затвердженій відповідним Указом Президента України [6].

Водночас на сьогодні в Україні спостерігається певна фрагментація реалізації державної кадрової політики, відсутність цілісної системи добору персоналу на державну службу [9]. Основними недоліками цієї системи можна визначити такі:

1. Кожний державний орган має власну конкурсну комісію з добору кандидатів на посади та самостійно проводить конкурс на заміщення вакантних посад. При цьому вакантні посади в органах державної влади можуть бути не заміщені впродовж досить тривалого проміжку часу (понад один рік і більше), що має негативний вплив на результативність їх роботи.

2. Відсутність єдиної загальноукраїнської бази вакантних посад на державній службі, а також списку кандидатів для їх заповнення. Як наслідок, – більшість органів державної влади не мають довготермінової стратегії розвитку людських ресурсів, що є необхідним елементом реалізації державної кадрової політики.

3. Кадровий резерв на посади державної служби формується кожним державним органом окремо. Він має переважно формальний характер, а його дієвість є досить низькою (в середньому в Україні на рівні 10%). Усе це зумовило пропозиції щодо ліквідації взагалі кадрового резерву в новій редакції Закону України «Про державну службу» [5]. Водночас це рішення уявляється поспішним та ірраціональним у сучасних умовах, адже кадровий резерв є необхідною складовою системи державної служби кар'єрного типу.

4. Часто конкурс у багатьох органах державної влади проводиться формально. У більшості випадків на одну вакантну посаду претендує лише один кандидат, який, зрештою, й оголошується переможцем. Це свідчить про те, що конкурси проводяться часто під конкретну особу та без урахування принципу змагальності, що є визначальним для залучення на державну службу компетентних і кваліфікованих кадрів.

5. Відсутність єдиних (уніфікованих) критеріїв для кандидатів на посади державної служби, відмінність між програмами підготовки до конкурсів і змістом завдань, які виконуються кандидатами, призводять до того, що на однакові (рівнозначні) посади в державних органах приймаються кандидати з різним рівнем підготовки.

6. Організація навчання кандидатів на посади державних службовців відбувається переважно лише після їх призначення на посади державної служби, у той час як у більшості європейських країн навчання кандидатів, які успішно пройшли конкурс, здійснюється до їх призначення на посади. Цей чинник суттєво впливає на рівень професійної підготовки державних службовців та якість виконання ними своїх службових обов'язків.

7. Проведення спеціальних перевірок кандидатів, які успішно пройшли конкурс (з урахуванням нового антикорупційного законодавства) займає досить значний проміжок часу (іноді декілька тижнів), що значно ускладнює роботу кадрових підрозділів щодо прийняття цих осіб на роботу.

Зрештою можна зробити висновок, що в Україні на сьогодні спостерігаються серйозні труднощі щодо впровадження уніфікованих підходів з реалізації державної кадрової політики, зокрема в напрямку проведення конкурсів і набору на державну службу.

Разом із тим вирішення цієї проблеми є досить простим і зрозумілим. Воно враховує кращі європейські та міжнародні практики в цій галузі (Франція, Польща, Азербайджан тощо) та не потребує кардинальних змін у чинному законодавстві. Одночасно слід розмежувати зовнішні та внутрішні конкурси, що є характерною рисою кар'єрної системи державної служби. На нашу думку, зовнішні конкурси (саме для них має застосовуватися система централізованого добору на державну службу) стосуються переважно таких трьох категорій посад на державній службі:

- базові посади на державній службі (провідні та головні спеціалісти) з урахуванням відповідних профілів професійної компетентності;
- нові професії на державній службі (ІТ-фахівці та ін.);
- керівники високого рівня (директори департаментів та ін.), коли існує гостра й обґрунтована потреба переформатувати діяльність окремих підрозділів або модернізувати окремі стратегічні напрямки діяльності державних органів, залучивши висококваліфікованих фахівців, які не є державними службовцями.

Ідеться насамперед про перебудову (модернізацію) чинної системи інституційного забезпечення реалізації державної кадрової політики в Україні [9], що має включати в себе такі складові:

- Національне агентство України з питань державної служби (Нацдержслужба) як центральний орган виконавчої влади, що є уповноваженим на реалізацію державної політики у сфері державної служби, має стати дієвою кадровою службою («рекрутинговим агентством») для забезпечення добору кваліфікованих кадрів на державну службу. Як свідчить досвід інших країн (напр.,

Азербайджану), це питання має стати пріоритетним завданням діяльності Нацдержслужби;

- Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути, а також регіональні центри підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування мають забезпечити розроблення уніфікованих програм підготовки для вступу на державну службу. Ці навчальні заклади мають сформувати національну мережу, що дозволить уніфіковано проводити централізовані конкурси для вступу на державну службу з використанням сучасних інформаційних технологій (он-лайн-режим, комп'ютерне тестування тощо) [8];
- кадрові служби органів державної влади, що мають перетворитися на сучасні служби управління персоналом. Вони мають забезпечити новий рівень роботи з державними службовцями (планування кар'єри, підвищення рівня професійної компетентності, професійний розвиток, підвищення мотивації тощо).

Модель, що пропонується, має передбачати уніфіковані підходи до здійснення всіх кадрових процесів, зокрема проведення централізованих конкурсів і добору кандидатів на вакантні посади державної служби. Умови проведення цих конкурсів мають визначатися спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби на основі типових профілів професійної компетентності посад державної служби.

Одночасно за результатами проведених іспитів або тестування Нацдержслужбою має формуватися список осіб, які успішно пройшли конкурс. Цей список (по суті він має статус кадрового резерву) має бути чинним не менше одного року. Він є також основою для дальшої роботи з кандидатами для вступу на державну службу. Ідеться насамперед про проведення спеціальної перевірки відомостей осіб, які успішно пройшли конкурс, з урахуванням вимог нового антикорупційного законодавства та

спеціального законодавства про державну службу. Важливим напрямком роботи з кандидатами є проведення навчання та підвищення рівня їхньої професійної компетентності (на базі Національної академії державного управління при Президентові України та інших навчальних закладів).

Завершальним етапом цієї роботи є формування єдиної бази кандидатів для вступу на державну службу, які успішно пройшли конкурс, спецперевірку та відповідну навчальну програму. На законодавчому рівні слід закріпити вимогу, відповідно до якої всі органи державної влади мають заповнювати вакантні посади з відповідних резервних листів, що формуються Нацдержслужбою за результатами проведення відповідних централізованих конкурсів [11]. По суті це є моделлю формування нового дієвого кадрового резерву на конкурсних засадах, що має значно підвищити його ефективність (на рівні не нижче 70%).

**Висновки з даного дослідження.** Нова редакція Закону України «Про державну службу», яка набула чинності в травні 2016 року [5], передбачає запровадження прозорих механізмів вступу на державну службу, єдиних стандартів прийняття на службу на засадах конкурсного добору. Це цілком відповідає кращим міжнародним практикам, де основним принципом конкурсного добору є оцінювання професійних знань і досвіду, а також особистісних якостей претендента, їх відповідності встановленим вимогам (критеріям).

Одночасно впровадження нового законодавства про державну службу має бути підкріплено новими ефективними інструментаріями, зокрема з питань проведення централізованих конкурсів для набору кадрів на державну службу.

Упровадженню централізованих конкурсів для вступу на державну службу може сприяти реалізація певних пілотних проектів, спрямованих на вдосконалення механізмів управління персоналом на державній службі, які закладено в Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки.

Вони також сприятимуть упровадженню нового законодавства про державну службу, створенню ефективної системи добору й просування персоналу на державній службі на основі типових профілів професійної компетентності посад державної служби, забезпеченню професіоналізму і прозорості діяльності державного апарату.

У межах реалізації цих пілотних проектів передбачається здійснення низки правових та організаційних заходів, що спрямовані на формування, становлення та вдосконалення кадрового потенціалу, стабілізацію державної кадрової політики та організацію державної служби. Це дасть змогу запровадити системний підхід до вирішення питань кадрового забезпечення органів виконавчої влади, сприятиме забезпеченню рівного доступу на державну службу та суттєво знизить корупційні прояви при проведенні конкурсу на заміщення вакантних посад державної служби та просуванні по службі.

Ідеться про такі заходи (етапи реалізації пілотних проектів):

- формування єдиної бази даних про вакансії посад на державній службі;
- інформаційно-просвітницька кампанія (з метою підвищення престижу державної служби, залучення на державну службу талановитої молоді);
- проведення організаційної роботи з кандидатами на посади державної служби;
- розроблення та реалізація уніфікованих заходів щодо підготовки до іспитів, зокрема єдиних тестів і навчальних програм;
- проведення централізованих конкурсів на посади державної служби (відповідно до типових профілів професійної компетентності);
- визначення переможців і формування списків кандидатів на вакантні посади державної служби;



- проведення спеціальних перевірок кандидатів на посади державної служби;
- підвищення рівня професійної компетентності кандидатів на посади державної служби, що успішно пройшли конкурс;
- забезпечення працевлаштування кандидатів на посади державної служби (з урахуванням наявних вакансій);
- ведення моніторингу щодо працевлаштування кандидатів на посади державної служби та їх просування по службі.

Такі заходи в комплексі мають забезпечити належний рівень професійної компетентності державних службовців, підвищать довіру громадян і міжнародної спільноти до державної служби України.

**Перспективи подальших розвідок.** У подальшому плануємо проаналізувати результати виконання зазначених вище заходів, висвітливши їх у наукових публікаціях.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Грицяк Н. В. Етичні принципи демократичного врядування та їх значення: європейський вимір / Грицяк Н. В. // Електронний науковий фаховий журнал «Державне управління: теорія та практика». – 2010. – № 2. – С. 30.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / [Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 7 / за ред. С. М. Серьогіна, В. М. Сороко, Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2011. – 764 с.
4. Оцінка врядування в Україні. За матеріалами оцінювання Програми SIGMA (Лютий 2007 р.) // Бюрократ, 2007. – № 8/9 (43/ 44). –С.8.
5. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року №1774-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>. – Назва з екрана.
6. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верх. Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>. – Назва з екрана.
7. Толкованов В. Особливості та перспективи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування / В. Толкованов // Теорія та практика державної служби: напрями модернізації : мат-ли наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 11–12 листоп. 2011 р.) / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С.7-14.
8. Толкованов В. Підвищення професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / В. Толкованов // Університетські наукові

- записки : часопис Хмельницьк. ун-ту упр. та права. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2012. – Вип. 2. – С. 23–30.
9. Толкованов В. Підготовка професійних кадрів для роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: сучасний стан та підходи до модернізації / В. Толкованов // Вісник держ. служби України : наук.-практ. журнал. – 2011. – № 4. – С. 6-11.
  10. Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія / В.Толкованов. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 264 с.
  11. Толкованов В. Кадровий резерв як дієвий інструмент модернізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні / В. Толкованов // Демократичне врядування: наук. Вісник Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Вип. 11. – Львів: ЛРІДУ НАДУ. – 2013. – Режим доступу до журн. : <http://www.lvivacademy.com/visnik11/index.html>. – назва з екрана.

**Statement of the problem.** Today Ukraine faces a pressing need to modernize and reform the civil service. The success of the reform depends on the involvement of the public service of talented and qualified professionals. This causes a revision of the current system of recruitment to the public service and the introduction of new unified approach to competitions for public service. In terms of implementation of the new legislation on public service improvement issues updated competitions for public service.

**Urgency.** Today, expedient should focus on researching and developing practical tools modernizing public service, one of which is to improve recruitment to the public service and of centralized competitions.

**Purpose of the article** – the analysis of current issues of improvement of recruitment to the public service and develop practical proposals to conduct centralized competitions.

**Our task was to study** a set of improvements to public service, including by holding centralized competitions, based on analysis of Ukrainian legislation, the study of foreign experience and best practices to develop specific recommendations for competitions for public service.

**Summary.** The new version of the Law of Ukraine «About State Service» involves the introduction of transparent mechanisms for entry into the civil service, uniform standards Recruitment based on competitive selection. This is consistent

with best international practices, where the basic principle of competitive selection is the assessment of professional knowledge and experience and personal qualities of the applicant, their compliance with the criteria.

At the same time the introduction of new legislation on public service must be supported by a new effective means, including on the issues of centralized competitions for recruitment to the public service. For example, the introduction of centralized competitions for entry into public service may contribute to the implementation of certain pilot projects aimed at improving the mechanisms of personnel management in the public service.

These pilot projects provides for legal and organizational measures aimed at the formation, establishment and improvement of human resources, stabilization of personnel policy and the organization of public service. This will help implement a systematic approach to issues of staffing executive bodies will promote equal access to public service and significantly reduce corruption manifestations in the contest for the vacant civil service positions and promotions.

**Conclusions and outcomes.** The above measures together should ensure the appropriate level of professional competence of civil servants will increase the trust of citizens and the international community to the Civil Service of Ukraine.