

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**ОКОЛОТ МАКСИМ ГЕННАДІЙОВИЧ**

УДК 342.98:323.3-057.34 (477+510)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ВСТУП НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В УКРАЇНІ ТА КИТАЇ:  
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА**

081 «Право»

08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата доктора філософії.  
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і  
текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ **Околот М. Г.**

Науковий керівник:  
**Соловйова Ольга Миколаївна,**  
кандидат юридичних наук, доцент

**Харків – 2024**

## АНОТАЦІЯ

*Околот М. Г.* Вступ на державну службу в Україні та Китаї: порівняльно-правова характеристика – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2024.

Дисертаційна робота присвячена дослідженню вступу на державну службу за законодавством України й Китайської Народної Республіки (далі – КНР, Китай) та є першою комплексною науковою працею, в якій надається порівняльно-правова характеристика вступу на державну службу, що передує набуттю громадянином статусу державного службовця та його службової кар'єри, зокрема, висвітлено історико-правовий розвиток вступу на державну службу в Україні та Китаї; проаналізовано погляди вітчизняних та зарубіжних вчених щодо вступу на державну службу; охарактеризовано основні релевантні нормативно-правові акти України та КНР в частині регламентації вступу на державну службу; узагальнено загальні і спеціальні вимоги до кандидатів та заборони до вступу як умови реалізації права на державну службу; охарактеризовано вступ на державну службу із виокремленням процедури конкурсу та процедури призначення; проведено порівняння конкурсної процедури шляхом вирізнення етапів конкурсу за законодавством України та КНР; розглянуто процедуру призначення переможця конкурсу на посаду та особливості складання присяги відповідно до законодавства досліджуваних країн; запропоновано шляхи оптимізації вступу на державну службу за вітчизняним законодавством із врахуванням позитивного досвіду КНР.

У результаті проведеного дослідження визначено періоди оформлення державної служби досліджуваних держав у самостійний правовий інститут: на українських теренах професійна державна служба виникла не раніше часів Запорізької Січі, а у Китаї – не раніше II ст. до н. е. Також у роботі розглянуто стан дослідження вступу на державну службу, який у контексті порівняння із КНР визначено як фрагментарний: з розглянутих праць вчених лише невелика частка

компаративних досліджень, переважна більшість яких або не стосуються досвіду країн Азії, або обмежуються згадкою меритократичного принципу.

Окреслено систему нормативно-правових актів, що регламентують вступ на державну службу за законодавством України та КНР. Зокрема, до основних актів КНР віднесено Закон КНР «Про державних службовців», підзаконні акти «Правила прийому державних службовців», і «Заходи публічного відбору державних службовців». Констатовано, що особливістю китайського законодавства є значний обсяг дискреційних повноважень державних органів з організації конкурсної процедури. В українському законодавстві загальні положення щодо вступу викладені у Законах України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», а також у Законах України, що передбачають специфіку вступу на посади державної служби особливого характеру. Констатовано, що деталізація положень відбувається у підзаконних нормативно-правових актах, серед яких ключовим є «Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби». Указано на необхідність оновлення, уніфікації та удосконалення нормативно-правових актів шляхом інтеграції застарілих нормативно-правових актів, особливо в частині чіткого формулювання та визначення вимог етичного й морального характеру, що є позитивним явищем, але важко піддається оцінці та перевірці на практиці за відсутності зрозумілих критеріїв.

Внаслідок проведеного порівняльного аналізу встановлено, що вступ на державну службу в Україні та КНР має суттєві відмінності. В Україні він здійснюється за відкритою моделлю та ґрунтується на принципах рівного доступу та політичної неупередженості, у той час як у КНР наявна традиційна модель, спрямована на професіоналізм кандидатів, але зі значною політизацією державної служби, на що вказує, зокрема, аналіз принципів державної служби, які стосуються вступу на державну службу. Шляхом проведення порівняльної характеристики визначено характерні риси вступу на державну службу у КНР, що дозволило зробити висновок про неможливість його повного врахування для удосконалення вітчизняного законодавства. Проаналізовано статистичні дані щодо вступу на державну службу та підтверджена дієвість окремих елементів конкурсної процедури

в КНР і можливість їх впровадження в законодавство України для удосконалення конкурсного добору.

Охарактеризовано право на державну службу, можливість реалізації якого пов'язується з відповідністю кандидатів загальним і спеціальним вимогам, визначених законодавством та відсутністю заборон для вступу. Для оптимізації українського законодавства запропоновано для посад категорії «А» визначити конкретний рівень володіння іноземною мовою не нижче рівня В2 за системою CEFR, а також вказано на актуальність запровадження вимоги щодо спеціальної освіти кандидатів на відповідні посади.

Розглянуто спеціальні вимоги до державних службовців та надано пропозиції про уточнення вимог морального характеру та їх однозначне трактування для кандидатів на посади у Державній кримінально-виконавчій службі та Державному бюро розслідувань, що дозволить допустити до служби високоморальних службовців, а також щодо недоцільності перевірки кандидатів на поліграфі з огляду на те, що поліграф лише фіксує зміни фізіологічного стану людини, не виявляючи при цьому суперечності у відповідях кандидата, а також з огляду на те, що результати перевірки на поліграфі не тягнуть юридичних наслідків. Обґрунтовано необхідність посилення заборони для кандидатів на посади поліцейських, а саме врахування факту засудження за кримінальне правопорушення незалежно від погашення або зняття судимості.

Констатовано, що принципи вступу на державну службу в КНР мають політичне спрямування, а відповідний український перелік принципів пропонується доповнити принципом ефективності розробки тестових завдань під потреби кожного конкретного органу і в залежності від посади.

Розглянуто етапи конкурсної процедури за законодавством України та КНР, включаючи факультативні етапи для кандидатів на посади державної служби особливого характеру, а щодо конкурсу за китайським законодавством процедуру розглянуто для некерівних та керівних посад.

Висловлено пропозиції щодо оптимізації конкурсу в Україні із застосуванням досвіду КНР, а саме – переміщення спеціальної перевірки на момент перевірки

поданих кандидатами заяв; встановлення відповідальності для порушників конкурсної процедури; розробка спеціалізованих тестів замість лише тестів на знання законодавства; наголошено на неактуальності проведення співбесіди суб'єктом призначення із визначеним колом переможців, оскільки, з урахуванням досвіду КНР, який визнано у цьому негативним, право визначення переможця доцільно залишати саме конкурсній комісії, що не тільки забезпечить прозорість конкурсу, але також його оптимізує та гарантує рівний доступ до державної служби.

Вивчено процедуру призначення кандидатів на посади державної служби, зокрема за контрактом. Встановлено відмінності контрактної служби в КНР, якими пропонується вважати подовжений строк дії контракту і можливість як конкурсного, так і поза конкурсного призначення на посаду за контрактом. Проаналізована присяга державного службовця за законодавствами обох країн, встановлено, що в Україні тексти присяги відрізняються для загальної служби та видів служби особливого характеру, у той час, як у КНР текст конституційної присяги є єдиним для усіх видів державної служби.

Практичне значення результатів дисертаційного дослідження полягає у тому, що вони можуть використовуватися у науково-дослідній роботі для подальших досліджень, зокрема у галузі адміністративного права, публічного адміністрування, а також порівняльного правознавства; у законотворчій діяльності – для удосконалення законодавства України у сфері вступу на державну службу; у правозастосовній діяльності – при проведенні конкурсів на зайняття посад державної служби, а також при розробці рекомендацій для органів державної влади; в освітньому процесі – у розробці методичних матеріалів з адміністративного права та публічного адміністрування, дисциплін «Адміністративне право», «Основи публічного адміністрування», «Публічна служба».

**Ключові слова:** публічне адміністрування, публічна служба, державна служба, державні службовці, вступ на державну службу, конкурс, контракт про проходження державної служби, персонал на державній службі, управління персоналом, кадрове забезпечення, умови допуску, тестування, співбесіда, присяга.

## SUMMARY

*Okolot M. H.* Entry into civil service in Ukraine and China: comparative-legal characteristics – Qualification scientific work, manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in Major 081 “Law” – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2024.

The dissertation is dedicated to studying entry into civil service according to legislation of Ukraine and the People’s Republic of China (hereinafter – PRC, China) and is the first complex scientific work providing a comparative-legal characteristic of entry into civil service which precedes attaining by a citizen the status of a civil servant and service career thereof, in particular, historical development of entry into civil service in Ukraine and the PRC is researched; points of view of national and foreign researchers regarding entry into civil service are analysed; main relevant normative and legal acts of Ukraine and the PRC in the part of regulating entry into civil service are reviewed; general and specific requirements to candidates and restrictions to entry as prerequisites of realisation of the right to civil service are generalised; entry into civil service is characterised with distinguishing competition procedure and appointment procedure; comparison of competition procedure is carried out by defining competition steps according to the legislation of Ukraine and the PRC; procedure of appointing the winner of competition for position and specifics of taking an oath are reviewed according to the legislation of researched countries; ways of optimising entry into civil service according to national legislation with consideration of positive PRC experience are proposed.

As a result of research carried out periods of forming of civil service of researched countries as an independent legal institute are defined: in Ukrainian lands a professional civil service emerged not earlier than the times of Zaporozhian Sich, and in China – not earlier than 2<sup>nd</sup> century BC. Also, the state of researching entry into civil service is considered in the work, which in the context of comparing it with the PRC is considered to be fragmentary: comparative research constitutes only a small portion of reviewed scientific works, majority of which are either omitting the experience of Asian countries or are limited to mentioning the meritocracy principle.

System of normative-legal acts regarding entry into civil service according to legislation of Ukraine and PRC is outlined. In particular, the Law of the PRC “On civil servants”, secondary normative-legal acts “Regulations on the Recruitment of Civil Servants” and “Measures for Public Selection of Civil Servants” are main PRC acts. It is stated that a feature of the PRC legislation on entry into civil service is significant scope of discretionary powers of state organs in organising the competition procedure. In the Ukrainian legislation general provisions on entry are provided in the Laws of Ukraine “On civil service”, “On Prevention of Corruption”, as well as in the Laws of Ukraine dedicated to specifics of entry into civil service positions of special nature. It is stated that specification of said provisions is provided in secondary normative-legal acts, among which the key one is “Regulations on carrying out competition for civil service positions”. The necessity of updating, unifying and improving normative-legal acts by means of integration of archaic normative-legal acts, especially in the part of unambiguous wording and definition of requirements of ethical and moral nature, which are a positive element but which are difficult to evaluate and examine in practice in absence of unambiguous criteria, is noted.

As a result of comparative research carried out it has been established that entry into civil service in Ukraine and the PRC has distinct differences. In Ukraine it is carried out according to the open model and is based on principles of equal entry and political impartiality, while in the PRC traditional model is present, aimed at candidates’ professionalism albeit with significant politicisation of civil service towards which, in particular, analysis of principles of civil service concerning entry into civil service points. By carrying out comparative characteristics features of entry into civil service in the PRC were determined, allowing making a conclusion on impossibility of complete reproduction thereof for enhancing national legislation. Statistical data regarding entry into civil service are analysed and efficiency of separate elements of competition procedure in the PRC and possibility of introduction thereof into Ukrainian legislation for optimizing the competitive selection is confirmed.

The right to civil service is characterised, possibility of realising which is attributed to compliance of candidates with general and special requirements stipulated by the

legislation and absence of restrictions to entry. For optimising Ukrainian legislation it is suggested to establish a specific level of mastery in foreign language not lower than B2 level according to the CEFR for positions of “A” category, and the relevance of introducing a requirement of specialised education for candidates to positions is also noted.

Specific requirements to civil servants are analysed, and suggestions concerning specifying requirements of moral character and unambiguous definition thereof for candidates to positions in the State Criminal Enforcement Service and the State Bureau of Investigation are made, allowing highly moral civil servants entering the service, as well as regarding inexpedience of testing candidates on a polygraph considering polygraph only determines changes in a person’s physiological state without revealing contradictions in the candidate’s responses, additionally due to that results of polygraph testing do not carry legal consequences. The necessity of strengthening the restriction for candidates to police positions is stated, in particular regarding taking the candidate’s criminal record for criminal offences into consideration disregarding expiry thereof.

It is stated that principles of entry into civil service in the PRC have political orientation, while the corresponding list of Ukrainian principles is suggested to be supplemented with principle of effective development of test questions according to the needs of each specific organ and depending on the position.

Steps of competition procedure according to legislation of Ukraine are reviewed, in particular including optional steps for candidates to civil service positions of special nature, and regarding the competition according to the legislation of the PRC the procedure is reviewed for non-leading and leading positions.

The suggestions regarding optimising the competition in Ukraine with consideration of experience of the PRC are voiced, namely – moving the special examination to the step of examining applications submitted by the candidates; introducing liability of violators of competition procedure; development of specialised tests instead of simply legislation mastery tests; and the impracticality of conducting an interview by appointing authority with a defined number of winners is pointed out, since, considering the experience of the PRC, it is expedient to retain the right to determine a winner with the competition



commission per se, which does not only provides for transparency of the competition, but also optimises it and provides equal access to civil service.

Appointment procedure for candidates to civil service positions, including appointment by contract, is researched. The differences of contract civil service in the PRC are defined, which are suggested to be lengthened term of contract and a possibility of both competitive and non-competitive appointment to position by contract. The oath of civil servant under legislation of both countries is analysed, and it is established that in Ukraine oath texts differ for general service and types of civil service of a special nature, while in the PRC the text of constitutional oath is single for all kinds of civil service.

Practical value of results of this dissertation consists in that they can be used in scientific and research work for further developments, in particular in the field of administrative law, public administration and comparative jurisprudence; in legislative activity – for enhancing Ukrainian legislation in the field of entry into civil service; in law enforcement activity – for carrying out competitions to civil service positions; in the education process – in developing methodological materials on administrative law and public administration, disciplines “Administrative Law”, “Public Administration Basics”, “Public Service”.

**Keywords:** public administration, public service, civil service, civil servants, entry into civil service, competition, contract for civil service, civil service personnel, personnel management, human resources, entry conditions, examination, interview, oath.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*у яких опубліковано основні наукові результати дисертації:*

1. Околот М. Г. Правове регулювання вступу на державну службу: порівняння законодавства України та Китаю. *Актуальні питання у сучасній науці: Серія «Право»*. Вип. № 8(14), 2023. С. 543-561.

2. Околот М. Г. Загальні заборони щодо вступу на державну службу за законодавством КНР: аналіз і вироблення пропозицій. *Актуальні питання у сучасній науці: Серія «Право»*. Вип. № 10(16), 2023. С. 412-424.

3. Околот М. Г. Загальні вимоги до кандидатів на зайняття посад державної служби: порівняння законодавства Китаю та України. *Правовий часопис Донбасу*: Серія «Адміністративне право і процес. Фінансове право. Інформаційне право». Вип. № 3 (84), 2023. С. 10-18.

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

4. Околот М. Г. Професіоналізм як принцип та вимога до державного службовця. *Правові засади діяльності правоохоронних органів*: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами VII Міжнародної науково-практичної конференції (10-11 грудня 2020 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Серія «Сектор безпеки України». Вип. 36. Друкарня Мадрид, 2020. С. 73-75.

5. Околот М. Г. Закритий конкурс на зайняття посад державної служби як складова забезпечення національної безпеки. *Сектор безпеки України*: актуальні питання науки та практики: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами IX Міжнародної науково-практичної конференції (15-16 квітня 2021 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Серія «Сектор безпеки України». Вип. 37. Редкол.: А.П.Гетьман, Ю.П.Битяк, Є.О.Алісов, В.М.Гаращук, В.Я.Настюк, Ю.В.Мех та ін. Харків: Друкарня Мадрид, 2021. С. 52-53.

6. Околот М. Г. Вступ на державну службу у період карантину. *Права людини в «ковідному» світі*: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (14 травня 2021 року). Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. 2021. С. 143-147.

7. Околот М. Г. Ідеальні основи Закону України «Про державну службу» як джерела права у регулюванні питань вступу на державну службу. *Джерела права в наукових юридичних дослідженнях*: тези доповідей аспірантського круглого столу за курсом «Форми (джерела) права», (м. Харків, 20-21.05.2021). Харків, 2021. С. 85-87.

8. Околот М. Г. Особливості вступу на державну службу до Державного бюро розслідувань. *Сектор безпеки України*: актуальні питання науки та практики:

збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами X Міжнародної науково-практичної конференції, (м. Харків, 19-20.05.2022). Харків, 2022. С. 74-75.

9. Околот М. Г. Конституційно-правові засади вступу на державну службу. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права*: матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кременчук, 02-03.12.2022). Кременчук, Liha-Pres. 2022. С. 139-142.

10. Околот М. Г. Проблемні питання відбору членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби. *Юридичні науки: проблеми та перспективи*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 24-25.02.2023). Запоріжжя, Львів, Торунь: Liha-Pres, 2023. С. 131-135.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВСТУПУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В УКРАЇНІ ТА КИТАЇ</b> .....	12
1.1. Генеза наукових досліджень вступу на державну службу в Україні та Китаї.....	12
1.2. Правове регулювання вступу на державну службу в Україні та Китаї.....	34
1.3. Право на державну службу за законодавством України та Китаю.....	60
1.4. Вимоги до кандидатів на вступ на державну службу: порівняльний аналіз законодавства України та Китаю.....	92
<b>РОЗДІЛ 2. ПОРЯДОК ВСТУПУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА КИТАЮ</b> .....	115
2.1. Вступ на державну службу в Україні та Китаї.....	115
2.2. Конкурс як основний спосіб зайняття посад державної служби в Україні та Китаї.....	131
2.3. Призначення на посади державної служби: порівняльна характеристика законодавства України та Китаю.....	177
2.4. Напрямки вдосконалення законодавства щодо вступу на державну службу з урахуванням досвіду КНР.....	190
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	197
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	203
<b>ДОДАТОК</b> .....	235

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** В умовах проведення в Україні адміністративної реформи особливої уваги набувають питання формування професійної, політично-неупередженої державної служби та комплектування державних органів шляхом відкритої демократичної конкурсної процедури. Стабільне та результативне функціонування державної служби є запорукою належної роботи держави в цілому. Упродовж останніх 4-5 років держави світу стикаються з низкою викликів та безпекових загроз, серед яких найважчим стала пандемія гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, а для України ще й військова агресія Російської Федерації на початку 2022 року і запроваджений на всій території правовий режим воєнного стану. Всі сфери державної діяльності зазнали впливу негативних чинників та потребували докорінних змін в частині забезпечення ефективної правової регламентації. Не стала виключенням і державна служба, на яку покладається практичне виконання завдань і функцій держави, а значить змін потребувало законодавство щодо вступу на державну службу, яке б забезпечувало її наповнення професійними кадрами за будь-яких умов.

Удосконалення правового регулювання вступу на державну службу потребує пошуку рішень, придатних для впровадження в українську правову систему. Допоміжним при цьому буде проведення порівняльно-правового аналізу з метою запозичення найкращого досвіду регулювання вступу на державну службу в інших державах. Компаративні дослідження вступу на державну службу проводилися фрагментарно, і як правило, через аналіз окремо взятих актів законодавства однієї-двох держав; також наразі, зважаючи на зближення України й Європейського Союзу, існує тенденція до вивчення можливості застосування виключно західних моделей (Центральна, Північна і Західна Європа, США, Канада), що, незважаючи на очевидні перспективи такого підходу, не може вважатися повноцінним дослідженням світової і зарубіжної практики.

Зокрема, в Україні щодо вступу на державну службу комплексно ніколи не досліджувалося законодавство Китайської Народної Республіки (далі – КНР), яка

представляє собою країну із декількома тисячоліттями існування правового інституту державної служби, а отже, напрацьований КНР досвід відбору кадрів на державну службу є значно більшим, ніж у відносно «молодих» країнах Заходу. Законодавство КНР та теоретичні доробки китайських науковців досліджувалися виключно з точки зору розробки уявлень про вступ на державну службу й пошуку шляхів до ефективного менеджменту кадрів на державній службі, без пропозицій по запозиченню державного будівництва в цілому.

Незважаючи на очевидні відмінності між моделями державної служби України та КНР, що полягають зокрема у політизації державної служби КНР та політичній неупередженості державної служби України, вбачається ефективність китайської моделі державної служби: у той час, як в Україні робляться спроби ефективно управляти декількома сотнями тисяч державних службовців, у КНР менеджмент стабільно проводиться по відношенню до більше ніж 700 тисяч службовців. У Китаї (назва збережена в якості історичної назви країни до 1949 року) вперше з'явилася традиція відбору державних службовців шляхом проведення іспиту – модель, яка з певними змінами застосовується і сьогодні та прийнята більшістю країн світу. З огляду на велике значення політичної складової у вимогах до кандидатів та заборонах до вступу, основні позитивні елементи вступу на державну службу за законодавством КНР стосуються оптимізації безпосередньо конкурсної процедури. Наведене зумовлює необхідність проведення комплексного порівняльно-правового аналізу вступу на державну службу в різних державах з метою удосконалення процедури добору на державну службу та свідчить про актуальність обраної теми дисертаційного дослідження.

Теоретичним підґрунтям для дослідження проблематики вступу на державну службу є наукові праці Берестеня Д. Г., Белоусової Є. В., Битяка Ю. П., Гавкалової Н. Л., Горяченка Р. В., Грищук А. Б., Гусак І. В., Даниленко Ю. С., Єфремова А. О., Єфремової О. П., Кізілова Ю. Ю., Кобаля М. І., Ковтун М. С., Коломоєць Т. О., Кравчука О. Л., Кремової Д. С., Негари Р. В., Панової Н. С., Полішко Н. Л., Проневича О.С., Прудіус Л. В., Смолки О. В., Федчишина С. А., Цуркана М. І., Чаркіної А. О., Шевчука О. М., Янюк Н. В., Яремчук Р. А. та ін. Окрема увага

приділялася працям українських вчених, які у порівняльному аспекті вивчали державну службу КНР, зокрема це праці Євдокимова П. В., Заболотного А. В., Зелінського С. Е., Кагановської Т. Є., Носик О. А., Федорко Я. Я., Чана Б. Л.

Також досліджувалися роботи таких китайських вчених як Вей Шу, Гу Сіншу, Дін Сяочан, Жень Шуан, Ке Цзюаньцзюань, Лань Цінцін, Лі Сюе Яо, Лю Хунлоу, Мао Гуйжун, Сін Бінвень, Сунь Хайтін, Цен Хуа, Цінь Гуанчжун, Цзінь Ін, Цуй Чживей, Чан Лі, Чень Чженьмін, Чжан Хунвей, Чжу Чжен, Ши Цінхуань, Ю Хунфей, Юань Сяо Юй, Юй Чжиган.

Автору вдалося зробити певні висновки і запропонувати деякі положення, спираючись на результати всебічного вивчення не тільки доктринальних джерел, а й нормативно-правових актів України та КНР, викладених у відкритому доступі в офіційних джерелах мовою оригіналу.

Емпіричною основою дослідження стали статистичні дані Національного агентства України з питань державної служби про кількість оголошених конкурсів, прийнятих на посади державної служби осіб, вакансій державної служби та оцінку чинної конкурсної процедури державними службовцями, а також показники КНР з приводу кількості вакансій, співвідношення керівних і некерівних посад, кількості державних службовців і укладених контрактів про проходження державної служби.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження проводилося у відповідності до Стратегії реформування державного управління України на період до 2025 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р, виконано на кафедрі адміністративного Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до Комплексної цільової програми «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (державна реєстрація № 0111U000966). Тему дисертації затверджено на засіданні вченої ради Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого від 20.11.2020 р. (протокол № 4).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційної роботи є отримання результатів у формі наукових висновків щодо вступу на державну службу на

підставі проведення порівняльно-правової характеристики законодавства України та КНР, поглиблення теоретичних засад вступу на державну службу, виявлення проблем правової регламентації у вказаній сфері, а також надання обґрунтованих рекомендацій та пропозицій для вдосконалення законодавства України.

Для досягнення поставленої мети визначено наступні завдання:

- висвітлити історичні передумови виникнення та розвитку вступу на державну службу на територіях України та Китаю;
- розкрити еволюцію поглядів щодо вступу на державну службу в науковій літературі України та КНР;
- окреслити законодавчі акти України та КНР, які регулюють вступ на державну службу, проаналізувати стан правового регулювання в зазначеній сфері;
- охарактеризувати право на державну службу за законодавством України та КНР;
- розкрити сутність вимог, що висувуються до кандидатів на посади державної служби;
- з'ясувати заборони щодо вступу як обмеження права на державну службу, закріплені в законодавстві України та Китаю;
- розкрити умови вступу на державну службу у порівняльно-правовому аспекті;
- з'ясувати та навести характеристику моделей вступу на державну службу в Україні та Китаю;
- охарактеризувати вступ на державну службу, що передуює набуттю громадянством статусу державного службовця та його службової кар'єри, як складне, комплексне явище, що складається з процедури конкурсу і процедури призначення;
- з'ясувати та виокремити етапи конкурсної процедури за законодавством України та КНР;
- розкрити порядок призначення на посади за результатами конкурсу;
- охарактеризувати присягу державних службовців та порядок її принесення;
- з'ясувати особливості призначення на державну службу за контрактом;
- надати пропозиції та практичні рекомендації щодо удосконалення або оптимізації конкурсної процедури з використанням позитивного досвіду КНР.



*Об'єкт дослідження* – правовідносини, що складаються під час вступу на державну службу за законодавством України та КНР.

*Предмет дослідження* – вступ на державну службу за законодавствами України та КНР, порівняльно-правова характеристика.

**Методи дослідження.** Основу методології дисертаційного дослідження становить комплекс загальнонаукових та спеціальних методів, що дозволило досягти поставленої мети та вирішити обумовлені нею завдання. Зокрема, *історико-правовий метод* застосовано для вивчення державної служби та вступу на неї в Україні й Китаї, зокрема розглянуто згадки про державну службу протягом минулих століть, визначені основні постаті у сфері дослідження державної служби (підрозділ 1.1); застосовано історичні відомості для виявлення стану розвиненості вступу на державну службу (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 2.3). *Порівняльно-правовий метод* є ключовим і використаний для аналізу спільних та відмінних рис вступу на державну службу, умов вступу та вимог до кандидатів, конкурсної процедури та процедури призначення, а також для вироблення пропозицій щодо удосконалення добору кадрів на посади державної служби. *Методи аналізу та синтезу* застосовувались при дослідженні вступу на державну службу як цілісної системи, вивченні окремих складових вступу на державну службу за законодавством України та КНР, із наданням критичної характеристики (підрозділи 2.1., 2.2., 2.3.). Завдяки *логічному методу* проаналізовано основні терміни і поняття, які визначають вступ на державну службу, що передусє набуттю громадянином статусу державного службовця та його службової кар'єри. *Системний метод* дозволив дослідити законодавство України та КНР щодо вступу на державну службу. *Статистичний метод* застосовано для аналізу моделей вступу на державну службу в Україні та КНР. За допомогою *формально-юридичного методу* було проаналізовано недоліки конкурсної процедури та необхідність її удосконалення з врахуванням позитивного досвіду КНР.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є першим в адміністративно-правовій науці комплексним порівняльно-правовим дослідженням вступу на державну службу за законодавством України та КНР, в

якому проаналізована наукова література вітчизняних та зарубіжних вчених, релевантне законодавство мовою оригіналу, за результатами якого сформульовано, обґрунтовано і запропоновано низку наукових положень, висновків, рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в окресленій сфері.

Основні з них такі:

*вперше:*

- проаналізовано вступ на державну службу за законодавством України та КНР з виокремленням двох кардинально відмінних моделей державної служби, з властивими для кожної принципами, які мають відношення до вступу на державну службу, що обумовлюють оформлення вимог для кандидатів на державну службу, послідовності і наповненості процедури конкурсу та процедури призначення на посаду;

- обґрунтовано, що державна служба в КНР належить до закритої моделі державної служби зі значним рівнем політизації, що проявляється у вимогах до кандидатів і заборонах до вступу, при цьому державні органи наділяються широкими дискреційними повноваженнями при вирішенні питання організації проведення конкурсу та оцінюванні кандидатів; натомість державна служба України належить до відкритої моделі, заснованій на політичній неупередженості, з яскраво вираженою тенденцією гарантування рівного доступу до державної служби, надаючи можливість залучати до державної служби широке коло громадян;

- проаналізовані системно вимоги (загальні і спеціальні) та заборони для кандидатів на державну службу відповідно до законодавства України та КНР із наданням правової характеристики;

- запропоновано посилити низку вимог до кандидатів на посади державної служби, зокрема, наявність спеціалізованої освіти, відповідно до практики в КНР; з огляду на відсутність подібної вимоги за законодавством КНР, яка втім видається позитивною, встановити конкретний рівень володіння мовою Ради Європи для кандидатів на посади категорії «А»; скасування абстрактних і нечітко сформульованих вимог морального характеру для деяких видів державної служби особливого характеру; враховувати факт засудження за кримінальне

правопорушення за усі види правопорушень для кандидатів на посади поліцейських незалежно від погашення або зняття судимості. Обґрунтовано, що такі зміни слугуватимуть допуску до державної служби професійних державних службовців та ефективному управлінню персоналом державної служби;

- запропоновано розуміти конкурс на державну службу як комплексну цілісну процедуру, призначенням якої є добір кадрів на державну службу в порядку змагальності, що має соціально-правову природу та складається з низки послідовних етапів, кожен з яких має свою мету, призначення й алгоритм дій, вчинюваних різними суб'єктами.

- на підставі порівняльного аналізу конкурсної процедури за законодавством КНР аргументовано необхідність запозичення досвіду проведення спеціальної перевірки на етапі прийому заяв і документів кандидатів, складання переліку запитань для оцінювання кандидатів для кожної посади окремо, а також встановлення відповідальності учасників конкурсу за порушення конкурсної процедури;

*удосконалено:*

- науковий підхід до класифікації державної служби за вступом, відповідно до якого державна служба України є державною службою відкритого типу, а державна служба КНР є службою закритого типу, а також обґрунтовано, що державна служба в Україні не належить до меритократичного типу в розумінні меритократії у КНР, натомість меритократичний тип державної служби в Україні знаходиться у процесі розбудови;

- характеристику вимог до кандидатів на посади державної служби з поділом на загальні та спеціальні, з віднесенням до загальних – віку, освіти, громадянства і володіння державною мовою, а до спеціальних – тих, що встановлюються для кожної посади окремо, зокрема не лише щодо професійної, але й особистісної компетентностей, уникаючи абстрактного викладених вимог без розкриття їх сутності та змісту;

- наукові положення щодо класифікації заборон до вступу на державну службу за критерієм можливості їх подолання на тимчасові та абсолютні, при цьому за

законодавством КНР заборонам притаманна надмірна політизація, що обумовлено політичним курсом держави;

- теоретичні уявлення про вступ на державну службу, що складається з процедури конкурсу та призначення, у свою чергу конкурсна процедура складається з низки етапів;

*набули подальшого розвитку:*

- теоретичні уявлення про розвиток субінституту вступу на державну службу у поглядах вітчизняних вчених, визначено що більшість праць не стосується компаративних досліджень і не враховує досвід країн Азії, із наданням характеристики наявним дослідженням окремих елементів вступу на державну службу КНР;

- наукові уявлення про історичний розвиток вступу на державну службу на території України та Китаю, зокрема вимоги до кандидатів, заборони до вступу, процедура вступу на державну службу і виклики щодо використання того чи іншого підходу у різні часи, починаючи із Середньовіччя для державної служби України та стародавнього світу для державної служби Китаю;

- характеристика правового регулювання вступу на державну службу за українським законодавством, яке здебільшого складається зі значної кількості нормативно-правових актів, зокрема підзаконного характеру, що регулюють вступ на державну службу особливого характеру, із виробленням пропозицій по оптимізації законодавчої бази вступу на державну службу;

- наукові підходи до черговості етапів конкурсної процедури відповідно до українського законодавства з приділенням уваги необхідності зміни послідовності проведення спеціальної перевірки кандидатів на посади державної служби після визначення переможців конкурсу на початок конкурсної процедури.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані:

- у науково-дослідній діяльності – для подальших наукових досліджень проблем вступу на державну службу, зокрема у порівняльно-правовому аспекті;

- у *правотворчості* – при внесенні змін і доповнень до Закону України «Про державну службу» та при вдосконаленні підзаконних нормативних актів України щодо вступу на державну службу;

- у *правозастосовній діяльності* – при проведенні конкурсів на зайняття посад державної служби;

- у *навчальному процесі* – під час підготовки підручників, навчальних посібників, навчально-методичних матеріалів з дисциплін, пов'язаних із адміністративно-правовим регулюванням державної служби, а також у процесі викладання дисциплін «Адміністративне право», «Публічна служба».

**Апробація матеріалів дослідження.** Теоретичні висновки й практичні рекомендації, що містяться в дисертаційній роботі, обговорювалися та були схвалені на засіданнях кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доповідалися на міжнародних науково-практичних конференціях: «Правові засади діяльності правоохоронних органів» (м. Харків, 10-11 грудня 2020 року), «Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики» (м. Харків, 15-16 квітня 2021 року), «Права людини в «ковідному» світі» (м. Харків, 14 травня 2021 року), «Джерела права в наукових юридичних дослідженнях» (м. Харків, 20-21 травня 2021 року), «Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики» (м. Харків, 19-20 травня 2022 року), «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 02-03 грудня 2022 року), «Юридичні науки: проблеми та перспективи» (м. Запоріжжя, 24-25 лютого 2023 року).

**Структура та обсяг дисертації** зумовлені метою, завданнями і предметом дослідження. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 225 сторінок, з яких 191 сторінка – основного тексту, список використаних джерел – з 309 найменувань займає 32 сторінки.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВСТУПУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В УКРАЇНІ ТА КИТАЇ

#### 1.1. Генеза наукових досліджень вступу на державну службу в Україні та Китаї.

Виокремлення існуючих проблем вступу на державну службу та пошук їх вирішення не можливий без дослідження в історичному контексті розвитку правового інституту державної служби, вивчення наукової юридичної літератури та проведення порівняльно-правових досліджень. Питання державної служби і вступу на неї розглядалися не тільки у період незалежної України, а спроби правового регулювання і побудови системи державної служби були наявні значно раніше. Вступ на державну службу не одразу оформився у цілісний багатогранний субінститут. Усі сучасні елементи вступу, такі як вимоги до кандидатів, заборони до вступу, конкурсна процедура і процедура призначення формувалися поступово, під впливом законодавств тих держав, до складу яких входили території сучасної України.

Деякі вчені вказують на можливість появи державної служби та формування вимог до кандидатів на неї ще за часів Київської Русі; одночасно звертаючи увагу на відсутність структурованої визначеності вступу на державну службу, і на наявність відповідних освітніх установ (спеціальних шкіл), де навчали майбутніх службовців, що подається як утворюючий чинник [1, с. 298-299]. На нашу думку, проходження навчання у відповідному закладі навряд чи було умовою для вступу на службу, з огляду на ступінь розвитку освіти та не сформованість спеціалізованого підходу до навчання. Відтак, малоймовірним є оформлення державної служби у цілісний інститут вже за часів Київської Русі лише на основі створення спеціальних освітніх установ, але на основі таких свідчень можна зробити висновок про спроби виділити державних службовців за навичками у окрему категорію трудових ресурсів. Існують думки вчених щодо появи на українських землях державної служби із ознаками самостійності за часів існування Галицько-Волинського князівства [2, с. 24]. Про державну службу тих часів відомо небагато, але вченими вказується на виконання

ролі вищих державних службовців палацово-вотчинними слугами князя, що на нашу думку свідчить про наявність майнового цензу, а можливо і цензу походження для найвищих посад [3, с. 45]. Водночас, це може свідчити про відсутність розвинутої системи державної служби, оскільки як правило такі посади або передавалися у спадок, або заміщувалися тими, кого призначає монарх, тобто, не професійними службовцями, а професійні службовці були особами, які пройшли навчання та здобули освіту.

Отже, у період до XVI століття цілісна державна служба як самостійний інститут не існувала, а вступ на невелику кількість посад не регулювався нормативно. При цьому вступ по суті являв собою призначення на посади, а вимоги до кандидатів були невстановленими, окрім, вочевидь, заможності та шляхетного походження.

Під час існування Речі Посполитої зберігалися обидва вищезгадані цензи для кандидатів на державну службу. Відомо про обрання державних службовців або їх призначення тільки зі шляхетського стану [4, с. 102-103]. Щодо прийняття на державну службу, то принаймні для керівників відповідних служб була передбачена обов'язкова присяга. Також, хоча і без вказівки про обов'язковість наявності таких якостей у кандидатів на момент вступу, говориться про високу цінність шляхетності, осілості, релігійності, освіченості і авторитетності у кандидатів [4, с. 133]. Це означає перевагу належності особи до політично значущого соціального прошарку над професійними характеристиками, окрім освіченості, яка у ті часи була доступна в основному лише шляхті. Додатково можна зауважити, що це є першим свідченням про моральні вимоги до державних службовців, які сьогодні закріплені лише для деяких посад державної служби особливого характеру.

За часів Запорозької Січі, на думку деяких дослідників, державна служба набула ознак ієрархічності та сталості [2, с. 25]. Ми вважаємо, що ознака сталості державної служби свідчить про появу класу професіоналів які займають посади на постійній основі, і відбираються (хоча б якоюсь мірою) з огляду на їх навички. На думку деяких вчених, у цей період також вперше з'явилася вимога щодо володіння кандидатами на державну службу українською мовою, особливо писемною [5, с. 87].

З різних джерел можна зробити висновок про свідчення наявності розгалуженої системи посад адміністративного характеру на які призначалися здібні люди про існування системи державної служби [6, с. 21-22]. Усі такі посади у Січі були виборними.

Як звертають увагу дослідники, запроваджений Петром I, у тому числі на українських землях, «Табель про ранги» (1722) передбачав державну службу чиновників та офіцерів, які здобули необхідну освіту [7, с. 25]. Висловлюється думка, що лише тоді державна служба повністю оформилася у цілісний інститут [8, с. 42]. При цьому деякі автори вказують на вищу освіту як єдину вимогу до кандидатів і на відсутність інших сучасних вимог, на кшталт володіння мовою або наявності досвіду. Проте ця думка є спірною, оскільки знаходяться опоненти, які зауважують, що у цей період вперше нормативно було закріплено вимогу до писемної здібності кандидатів на державну службу [5, с. 87]. Вченими звертається увага не те, що зазначений документ відмінив успадкування посад [4, с. 291]. Однак вже наприкінці XVIII ст. можна вказати, на основі робіт вітчизняних дослідників, на випадки влаштування на державну службу до судових органів на канцелярські посади представників незаможної шляхти, причому володіння російською мовою для зайняття посади було обов'язковим, а дворянський титул – якщо і не вимагався, ймовірно був бажаним [9, с. 49-50; 1, с. 299-300]. Таким чином, у цей період можна вважати подоланим майновий ценз як вимогу до вступу на державну службу.

Отже, у період XVI-XVIII ст. державна служба оформлюється у самостійний інститут, оскільки з'являється чітко визначена система посад державної служби, їх поділ на ранги, наявний порядок вступу, і зроблені перші спроби врегулювати нормативно вступ на державну службу, а також вимоги до кандидатів на посади.

Щодо вимог громадянства та мови у 60-х роках XVIII ст., відмічається звільнення усіх осіб польської національності з державної служби (які раніше могли бути прийнятими на службу), а також заборона польської мови на державній службі [9, с. 119]. Це резонує із загальноприйнятою на той час практикою приймати на посади залежно від думки правлячої еліти, із врахуванням походження кандидата [8, с. 8-9].



Вченими встановлено, що у першій половині XIX ст. законодавство про державну службу було частиною «Зводу законів Російської імперії», й вміщувалося у третій том, «Звід статутів про службу цивільну», який зокрема регулював і вступ на неї [2, с. 28]. Також, М. М. Сперанським, на праці якого посилається Смолка О. В., були розроблені «План загального державного утворення» 1809 року та «Статут про службу за визначенням від Уряду» 1832 року [10, с. 12]. Влаштування на службу представників незаможної шляхти з кінця XVIII ст. набувало поширення, відомо про випадки зайняття посад державної служби міщанами, які так отримували особисте дворянство [3, с. 130]. Відтак, можна говорити про повне анулювання цензу походження у XIX ст. Також відомо про запровадження заборон державним службовцям займатися деякими справами, зокрема, вступати до купецьких гільдій або підприємств, банків та інших фінансових установ [4, с. 296; 11, с. 29; 12, с. 38]. Прискіплива увага зверталася до освіти державного службовця, при цьому вищий рівень освіти відкривав можливість просуватися вище по кар'єрних сходах і бути нагородженим вищим рангом [4, с. 303-304]. Залишалася запроваджена наприкінці XVIII ст. практика заборони іноземцям вступати на державну службу, для подолання якої, і з метою наповнення державної служби більш освіченими фахівцями, застосовували залучення іноземців у підданство [13, с. 53].

Наявні наукові дослідження вступу на державну службу наприкінці XIX ст., наприклад, у працях Куплеваського М. Й., на що звертає увагу Федчишин С. А. [14, с. 58]. Окрім нього, дослідженням правового регулювання державної служби займалися Градовський А. Д., Андрієвський І. Е., Корфа С. А., а також Єрошкін Н. П. і Зайончковський П. А, праці яких вивчала Солодка К. Ю. [15, с. 93-94]. За результатами Маніфесту 1861 року Олександра I, як зазначено вченими, виникло право на державну службу у селян, яке на практиці означало зрівняння абсолютно усіх верств населення у праві вступу на державну службу, долаючи усталену станову практику [3, с. 134; 4, с. 311]. Відзначається, що присяга зберігала свою обов'язковість у цей період [4, с. 308]. Окремо наголошується на існуванні великої кількості нормативно-правових актів у сфері державної служби, проте вочевидь в

основному це були укази, інструкції й циркуляції [15, с. 94]. Тобто, це були підзаконні нормативно-правові акти, і в основному – індивідуальні.

У 1917 році службовцям заборонялося бути членами політичних партій і працювати в інших установах, що є, як вказують дослідники, першим прикладом встановлення політичної нейтральності державних службовців [4, с. 425]. Проте інша точка зору стверджує, що в УНР статус державних службовців не регулювався законодавством і про нього свідчать лише окремі збережені документальні пам'ятки; зокрема, відомо що у Конституції УНР жодної згадки про державну службу не існувало [4, с. 429, 443]. Остання обставина, на нашу думку, не є визначальною у вирішенні того, чи існував певний інститут у законодавстві конкретного періоду. На думку деяких дослідників, наприклад, Заболотного А.В., повноцінне регулювання державної служби на рівні законів сталося за правління Скоропадського, який опікувався утворенням професійної державної служби [16, с. 55]. Як вказують вчені, одним із перших законів у сфері державної служби став закон про обітницю (присягу) державного службовця; тоді ж були вироблені окремі положення вступу на державну службу в інших законодавчих актах (наприклад, у Законі про громадянство), які встановлювали вимоги до кандидатів [4, с. 464, 467].

На нашу думку, це найважливіший період у становленні законодавчого регулювання державної служби, яка до цього регламентувалася або єдиним окремим актом, або, ще п'ятсот років тому, не підпала під дію нормативно-правового регулювання взагалі. У період з XVIII ст. до утворення СРСР з'являється розгалужена система законодавства у сфері державної служби, виробляються вимоги до кандидатів, схожі на сучасні, а також заборони до вступу, а сам вступ на державну службу як правова категорія починає з'являтися як предмет дослідження вчених.

Вважається, що за часів СРСР державна служба мала ознаку партійності, тобто, усі важливі рішення щодо заміщення посад приймалися у правлячій партії. Водночас, не дуже поширеним було конкурсне заміщення посад з огляду на формалізм, коли конкурс оголошувався із заздалегідь відомим результатом на користь того чи іншого кандидата [17, с. 13-14]. Таким чином основними вимогами

до кандидатів були правильність та відданість справі розбудови комунізму [8, с. 59-60]. Можна помітити, що авторитарні режими більш схильні до запровадження моральних і політичних вимог які важко конкретизувати, можливо, маскуючи приховану мету залишення за правлячою партією право добору потрібних людей на посади. У 1919 році було прийнято Інструкцію з організації радянської робочо-крестьянської міліції, яку досліджувала Павловська І. В., і якою служба в міліції прирівнювалася до державної служби, а вимогами до кандидатів були: громадянство УРСР, досягнення 21 року, достатня грамотність, користування виборчим правом і визнання радянської влади [18, с. 60]. Як можна побачити, радянську державну службу раннього періоду характеризує політизація, а також встановлення дещо низьких вимог до освіти.

У цьому ж році було видано Вісник державних законів і розпорядків Західної області Української Народної Республіки, у якому визначалися, зокрема, правила складання іспитів на посаду та загальні вимоги до кандидатів, а у Розпорядженні для урядників в державній адміністраційній службі від 1919 року вказувалося на вимогу громадянства до службовців, «бездоганну поведінку», володіння мовою та максимальний вік – хоча і доволі низький – 40 років, на що звертають увагу деякі вчені [8, с. 25, 44-45]. У 1922-1923 роках виділяють такий нормативний документ як «Тимчасові правила про службу в державних установах і підприємствах», затверджений декретом РНК РСФСР. Цей акт був чи не єдиним загальним нормативно-правовим документом, який стосувався виключно державних службовців, що підкреслюється у вітчизняній літературі [17, с. 13; 8, с. 61]. У 1935 році кадрова складова державної служби набула особливого поширення та вийшла за рамки добору за потребою; з'явилося планування. Як вказують сучасні науковці, складність та важливість пошуку компетентного персоналу важко переоцінити [7, с. 21-22, 136]. З цього часу помітне ускладнення процедури прийому на службу, їх більш детальне регулювання.

Зазначається, що у 1953-1956 роках оформився і конкурс, але поступово – спочатку у соціальних сферах, а потім у промисловості та у сфері державного управління [17, с. 13-14]. Оскільки поняття державної служби було вельми широким

за радянських часів, за конкурсом заміщували і посади в університетах. Стосовно працівників навчальних закладів, науково-дослідних інститутів та лабораторій існувала Постанова Ради Міністрів СРСР від 15.08.1956 №1133 «Про проведення конкурсів і атестацій наукових співробітників науково-дослідних інститутів і лабораторій», досліджена Єфремовою О. П., яка характеризувала тогочасний конкурс як формалізовану процедуру [8, с. 9, 25, 65-66]. Ми погоджуємося із такою характеристикою, оскільки нерідко в інтересах правлячої партії посади займалися не за критерієм професіоналізму; ця проблема не була специфічною для СРСР, а мала (і має) місце і в інших країнах. Про це свідчить наприклад те, що незважаючи на відсутність у законодавстві такої заборони, як стверджують вчені, шлях на державну службу фактично був закритий для безпартійних громадян [3, с. 226-227]. Отже, конкурс сам по собі не забезпечував демократичності прийому кадрів на державну службу.

Серед радянських дослідників, які досліджували питання державної служби, вченими виокремлюються праці Пахомова І. М. та Розенбаума Ю. О., а також Манохіна В. М. [14, с. 82-83]. Вітчизняними дослідниками зазначається, що Манохін В. М. вказував на поєднання у державній службі інститутів матеріального та процесуального права, де зайняття посад та вступ на державну службу він відносив до процесуальних норм, а статус державних службовців – до матеріальних [7, с. 41]. Іншим його надбанням, на яке вказує Єфремова О. П., є визначення конкурсу як заміщення посади в порядку ділового суперництва [8, с. 63]. Втім, важко пояснити, що саме він мав на увазі під діловим суперництвом, оскільки хоча змагальність і притаманна конкурсній процедурі, вона по суті не є діловою.

Отже, у період СРСР була зроблена класифікація посад державної служби, прийнята велика кількість нормативно-правових актів щодо вступу на державну службу чим поглиблювалося його регулювання. Що важливо, запроваджується конкурсне заміщення низки посад, з'являється наука адміністративного права, яка займається вивченням, зокрема, і державної служби, і як наслідок – збільшується освітлення проблематики вступу на державну службу у наукових працях.

З 1993 року, коли було прийнято перший український Закон «Про державну службу», починається сучасний етап регулювання вступу на державну службу, що характеризується початком реформування кадрової роботи та зміни пріоритетів.

Державна служба КНР майже не досліджена у вітчизняній науковій думці, а наявні в юридичній літературі нечасті згадки є фрагментарними і неповно висвітлюють питання. З огляду на давність історичних джерел, наявні суперечливі свідчення про конкретний період появи або розвитку того чи іншого аспекту державної служби Китаю. Праці китайських дослідників в основному зосереджені на порівнянні державної служби Китаю і західних країн, або представляють собою міжгалузеві дослідження, які так чи інакше стосуються державної служби, інколи і в історичному аспекті.

У китайських дослідників немає загальноприйнятого погляду на те, коли з'явилася система державної служби. Вважається, що державні службовці як категорія існували ще до часів Конфуція, який жив приблизно у 551-479 роках до н. е. При цьому деякими вченими зазначається про актуальність проблематики вимог до державних службовців ще в ті часи, і замовлення цим появи конфуціанської концепції «благородної людини», або ідеалізованого набору вимог до державних службовців [19, с. 38]. Таким чином можна сказати, що в первісному вигляді посади державних службовців передували VI ст. до нашої ери. Наскільки далеко в минуле Стародавнього Китаю йде традиція державної служби сказати неможливо. Слідуючи вченням Конфуція про те, що великою людиною може бути лише «освічений муж», у Китаї були розроблені і запроваджені іспити для випускників навчальних закладів. Відповідно, саме звідти західна традиція й перейняла систему іспитів та впровадила її в освіту. На думку конфуціанців, особа могла обіймати державні посади лише через постійне навчання та самовдосконалення, що зумовило приділення освіті кандидатів великого значення. Система іспитів згодом почала застосовуватися не лише у освіті, а й при професійному відборі, і мала наслідком прийняття на службу лише осіб з відповідною освітою, за результатами відкритих іспитів [7, с. 24]. При цьому іспити включали тестування, які на думку вчених були відносно професійно орієнтованими [20, с. 45].

Серед українських науковців панує думка, що вступ на державну службу шляхом конкурсної процедури у Китаї з'явився ще з IV ст. до нашої ери [21, с. 100-101]. Це принаймні на тисячу років раніше, ніж державні службовці з'явилися на українських землях та набагато раніше ніж державна служба в Україні оформилася у відокремлений, цілісний інститут. Хоча Китай не був першою цивілізацією де з'явилася державна служба, він є першим серед існуючих сьогодні держав, і має найбільший досвід менеджменту державних службовців.

Іншими вченими періодом становлення державної служби вважаються 221-210 роки до н.е., тобто, правління першого китайського імператора Цінь Ши Хуана. Основою такої прото-системи державної служби був сам імператор, який призначав державних службовців на посади, таким чином утворюючи, на думку вчених, стабільну систему із міцним ядром [22, с. 85]. Призначення державних службовців здійснювалося безпосередньо імператором, але відбувалося лише за результатами їх іспитів під час здобуття освіти [23, с. 93]. У ті часи службовці були доволі освіченими, але деякі втілення освіченості, наприклад, каліграфія, мало чим допомагали у роботі, хоча дехто з вчених вважає таку вимогу до кандидатів важливою в розрізі необхідності грамотного складання документів [22, с. 85]. Це пояснюється загальним спрямуванням тогочасної освіти на протипагу запровадженню спеціальної освіти для державних службовців. Загалом, період династії Цінь (221-206 рр. до н. е.), як і період династії Хань (206 р. до н.е. – 220 рік н. е.), характеризується суворими вимогами до кандидатів.

Ряд цих вимог був закріплений у тогочасному законодавстві, де містилися стандарти, яким мали відповідати службовці, на що звертають увагу науковці [24, с. 36]. Проте правове регулювання на рівні стандартів або переліку вимог зупинялося. На думку вчених, серед вимог до кандидатів у період династії Хань превалювали етична поведінка в суспільстві і належне ведення домашніх справ (важливість цього інституту зберігалася більше півсторіччя), а також моральність і високий інтелект [25, с. 256]. Тобто, окрім освіти та релевантних навичок, увага зверталася також на не пов'язані зі службою соціальні аспекти життя кандидатів, що фактично

становило прототип сучасного публічного схвалення службовців під час конкурсу або систему соціального кредиту.

За деякими свідченнями, які суперечать вищенаведеним, до 134 року до н.е. у Китаї не існувало централізованої системи підготовки кандидатів на державну службу. Як правило, за необхідності зайняти вакантну посаду, до міста запрошували декількох освічених людей та обирали з-поміж них. Враховуючи рівень та систему стародавньої освіти, можна стверджувати, що вона не грала вирішальну роль, оскільки була загальною. Скоріше, до уваги брались практичні навички кандидатів, або, за їх відсутності, їх здатність до навчання. Також існують свідчення про обрання на посаду державних службовців з огляду на їх сімейні зв'язки та поведінку у суспільстві, які залишалися важливими [26, с. 122-123].

З 134 року до н.е. для майбутніх кандидатів запровадили освітній заклад на ім'я Тайсюе «太學», де централізовано навчали майбутніх китайських службовців. Саме там згодом став раз на рік проводитися іспит, за результатами якого здійснювали добір на службу. Іспит у тогочасному Китаї став єдиним шляхом добору кандидатів, замінивши призначення імператором. За зростаючої бюрократизації держави і поширення доступної освіти необхідною стала система оцінювання кандидатів на державну службу. Вченими називається 125 рік до н. е., коли вперше були запроваджені єдині державні іспити для державних службовців, і в цілому серед світових дослідників немає сумніву у тому, що саме у Китаї вперше використовувалися іспити [27, с. 67; 25, с. 255]. Інші свідчення говорять про виникнення іспиту в 605 році нашої ери, коли такий іспит використовувався на державному рівні, але в невеликому масштабі [28, с. 683]. Система іспитів у державній службі застосовується і сьогодні, хоча замість єдиного централізованого щорічного іспиту застосовується практика іспитів для конкретної посади.

Існують свідчення, які підтверджують думку про виникнення іспитів до 605 року н.е. Зокрема, зазначається, що імператор Гуан У (роки правління: 25-57) вимагав наступних якостей у державних службовців: чисту репутацію, майстерність у володінні класичними науками, чітке розуміння законів і вміння їх трактувати та застосовувати, а також грамотність при складанні документів під час служби та

ділового листування [22, с. 85]. Такий конкретний поширений перелік означав наявність виробленої практики. Стосовно економічної кризи на початку періоду Трьох царств (Саньго, прибіл. 220-280 pp.), яку переживав Китай, наводяться дані про те, що поряд із конкурсом на рівні держави та окремих сфер управління застосовувалася практика продажу державних посад, чим значно знижувався загальний рівень компетенції державних службовців [29, с. 29-31]. При цьому слід зауважити, що мова йде не про поодинокі або масові прояви корупції при вступі на державну службу, а про політику держави, яка таким чином намагалася відновити свої монетарні резерви.

Наводиться також думка про зародження іспиту на державну службу у Китаї за часів династії Суй (581-618), хоча прибічниками такого підходу і зазначається, що у будь-якому випадку перші іспити не відповідали багатьом важливим принципам і не мали чіткого правового регулювання [24, с. 36]. Також прихильниками цієї думки зазначається про те, що оскільки рішення про прийняття кандидата на службу приймав монарх, його здатність до вироблення обґрунтованих, кваліфікованих рішень у галузі кадрової політики залишається під сумнівом [30, с. 7]. Власне, роком запровадження іспиту за часів династії Суй називають 606 рік, причому, як вказують дослідники, завдяки чітко встановленому колу обов'язкових дисциплін, в принципі будь-яка освічена особа могла зареєструватися для іспиту [31, с. 3].

Отже, зважаючи на вищевказані суперечливі дані, не можна однозначно казати, коли саме виникла конкурсна процедура, або коли стали вперше проводити іспити для оцінювання рівня підготовки кандидатів під час конкурсу. Можна лише стверджувати, що це відбулося у Стародавньому Китаї, і замінило практику призначення осіб на посади з огляду на їх походження та близькість до імператорського кола.

За часів династії Тан (618-690; 705-907), як стверджується дослідниками, були створені ще шість закладів освіти для підготовки державних службовців до іспиту, де освіту здобувала досить невелика кількість потенційних кандидатів [22, с. 86]. Окрім того, у цей період були сформовані відповідні навчальні дисципліни, принципи і методики екзаменування, і деякі вчені вважають, що іспит сформувався



саме у ці часи [24, с. 36]. В цілому можна говорити про вироблення стандартів освіти для державних службовців у цей період.

Вступ на державну службу періоду Стародавнього Китаю і Ранняго Середньовіччя є предметом досліджень з огляду на швидкий розвиток державної служби для тих часів, але регулювання вступу на державну службу зазнає також серйозної критики. Панує думка про те, що відбір кадрів не був дуже успішним з огляду на дві причини: неможливість двору імператора перевіряти вступ на службу на місцях, тобто контрольні процедури не встигали за територіальною експансією, і відсутність перевірки дотримання кандидатами та посадовцями, відповідальними за відбір, антикорупційних вимог. Проте китайські дослідники виділяють і позитивні риси іспиту: від початку запровадження цієї системи, у минуле відійшли ценз походження та майновий ценз [24, с. 36-38]. Навчання у багатьох закладах, особливо конфуціанських, фінансувалося приватними меценатами або державою, і тому для кандидатів будь-якого походження було безкоштовним. Натомість, у європейських системах державної служби ці цензи у тій чи іншій формі залишалися ще дуже довгий період часу.

На нашу думку, тогочасний конкурс був ефективним, оскільки так чи інакше розгалужена система службовців функціонувала безперервно, а нові люди знаходили шлях на державну службу, але звичайно така система не спрацювала би настільки ефективно за сучасних умов.

Суттєвих змін до конкурсу на державну службу, як свідчать наукові праці, не було до другої половини XI ст., доки Ван Аньши (王安石, 1021-1086, реформатор, поет, філософ) не запровадив реформи системи державного апарату, які торкнулися і вимог до кандидатів на державну службу: з іспитів прибрали філософські трактати, повністю замінивши традиційну літературну частину іспиту, яка включала перевірку ерудиції кандидата і його здатність висловлювати думку, перевіркою практичних знань [29, с. 66-67]. Ці реформи не враховували економічний потенціал країни, і згодом більшість реформ довелося звернути, але філософські трактати до іспиту на державну службу не повернулися. Після цього етапу розвитку державної служби

вимога щодо освіти кандидатів стала стосуватися конкретних напрямів освіти, і залишилася до сьогоднішніх днів.

Досить мало відомо про вступ на державну службу у період правління монгольської династії Юань (1271(1276)-1368), окрім того, що єдиний державний іспит не проводився [28, с. 683]. Замість цього окупаційною монгольською владою призначалися службовці на розсуд конкретного правителя. Наприкінці Середньовіччя і у Нові Часи, у період династії Мін (1368-1644), прийом на державну службу через складання державного іспиту було відновлено, а сам іспит значно ускладнено у зв'язку із введенням п'ятирівневої системи іспитів, яка враховувала поділ посад на рівні за територією, на яку поширювалася компетенція [24, с. 37].

Єдиний імператорський іспит на державну службу існував безперервно до 1905 року, коли зазначений іспит було остаточно скасовано; при цьому вченими вказується на проблеми зі стабільністю всередині країни, які виникли через непрозору систему відбору кадрів [28, с. 677-678]. Передумовами скасування іспиту називають повернення його спрямованості на теоретичні знання, а не на практичні навички у технологічних галузях, а також на неспроможність тогочасного Китаю забезпечити достатньо кваліфікованих вчителів для переорієнтації іспиту на практичні потреби індустріальної країни в економічних і технічних знаннях [28, с. 679, 690]. Технологічне відставання Китаю на початку ХХ ст. пояснюють саме застарілою системою вимог до освіти державних службовців, а також її обмеженістю в рамках існуючої політичної системи [24, с. 38; 30, с. 7]. Фактично скасування іспиту почалося у 1901 році, коли було полегшено формат проведення іспиту. Як вказують вчені, між 1903 і 1904 роками Комітетом з питань освіти було видано меморандум із рекомендаціями по скасуванню іспиту, а 13.01.1904 зазначений меморандум було підписано одинадцятим імператором династії Цін, Цзайтянем [28, с. 687]. Скасування іспиту призвело до руйнування феодальної системи, на якій ґрунтувалася державна служба, відповідальна за функціонування держави [30, с. 6].

У 1949 році утворилася КНР, а більш-менш сучасна державна служба була створена «Рішенням щодо зміцнення менеджменту кадрів» 1953 року, коли Мао

Цзедун запропонував поділити повноваження щодо менеджменту та відбору державних службовців різних рівнів (йшлося про керівні та некерівні посади) між Комуністичною партією і конкретним органом на місцях, а також, на що звертають уваги дослідники, ввів вимоги морального характеру для кандидатів на державну службу і систему просування на основі заслуг (меритократичну систему) [32, с. 107]. Конкурс відбувався, але залишався закритим. Відкритий конкурс на державну службу повернувся у 1982 році, після запровадження політики «Чотирьох модернізацій» (四化) Деном Сяопіном, яка передбачала прозорість державної служби для населення, включаючи відкритий добір на посади державної служби на основі конкурсу. На думку китайських вчених формування сучасного вступу завершилося у 1995 році, коли були прийняті «Тимчасові положення добору і призначення партійних кадрів та державних службовців», яке поглибило ступінь регулювання, наданий «Тимчасовим положенням про державних службовців» від 1993 року [32, с. 109-110]. У 2005 році було прийнято нині діючий Закон КНР «Про державних службовців».

Відтак, китайська традиція вступу на державну службу є дуже давньою та проходила різні історичні етапи: спочатку становлення, із раннім переходом до системи централізованих державних іспитів та конкурсного відбору, із антологією змін вимог до кандидатів – від суто формальних та непрактичних до переважання у доборі принципу професіоналізму із політичними вимогами, але зі збереженням данини традиціям у вигляді моральних вимог. Українська і китайська традиції пройшли свій унікальний шлях розвитку і тепер перебувають у стані постійного реформування. У КНР такі реформи відбуваються на основі накопиченого досвіду, у той час як в Україні реформування здійснюється на основі невеликого власного досвіду і запозичення зарубіжного.

На нашу думку найбільш актуальні на сьогоднішній день дослідження стосовно власне української державної служби слід шукати у працях, виданих за часів незалежності України, оскільки такі дослідження, по-перше, стосуються сьогоденних реалій державної служби та висвітлюють актуальні проблеми, а по-друге, відносяться до сучасного законодавства, що є позитивним на шляху до

вироблення пропозицій стосовно покращення існуючої моделі вступу на державну службу. Пропонується розглянути у хронологічному порядку дисертації, захищені за такими напрямками: адміністративне право і процес, публічне адміністрування, державна служба.

Грищук А. Б. у дисертації «Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні» 2015 року [33] вивчає історичні етапи розвитку державної служби. Зазначається, що перший Закон України «Про державну службу» від 1993 року не спромігся створити міцну основу для державної служби і вступу на неї та був несистематизованим. Щодо Закону про державну службу 2011 року, автором вказується на наявність нерегульованості на законодавчому рівні питань вступу та суперечливості окремих положень у сфері вступу на службу. Ми частково погоджуємося із даною тезою, оскільки питання вступу регулювалися зазначеним Законом, однак дійсно містили декілька протиріч серед відповідних положень. Грищук А. Б. надає визначення професіоналізму як вимоги до державних службовців – це здатність державного службовця використовувати знання, уміння та навички, визначати найбільш оптимальні шляхи вирішення поставлених завдань. Професіоналізація державної служби, на думку автора, є першочерговим завданням державної політики. Ми підтримуємо цю ідею, оскільки професіоналізм як принцип державної служби ставить певні вимоги перед кандидатами на державну службу, а тому має важливе значення на етапі вступу на державну службу.

У дисертації Єфремова А. О. «Правове регулювання охорони праці державних службовців в Україні» 2015 року [34] наводиться теза про те, що людський ресурс на державній службі набуває дедалі більшої цінності для суспільства, а стосовно відбору зазначається про велике значення організаційно-правового закріплення психофізіологічного професійного відбору. Також Єфремов А.О. вивчає правове регулювання вступу на державну службу з метою оптимізації масиву нормативно-правових актів.

Заслужує на увагу і дисертація Даниленко Ю. С. «Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання» 2017 року [35]. Ця робота присвячена

оцінюванню державних службовців як складовій вступної процедури. Даниленко пропонує поширювати термін «оцінювання», окрім державних службовців, і на кандидатів на зайняття посад державної служби. Ми відмічаємо неможливість поширення оцінювання на кандидатів під час вступу, оскільки не можна очікувати, що кандидати на вступ зможуть відповідати критеріям атестації встановленим для повноцінних службовців. Автором досліджуються вимоги до кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби, процедури їх оцінювання; наводиться класифікація вимог на загальні та спеціальні та їх аналіз. З такою класифікацією можна погодитися, але слід відмітити, що володіння іноземною мовою, яку Даниленко відносить до загальних, чинним Законом України «Про державну службу» (далі – Закон № 889-VIII) як вимога ставиться лише до службовців категорії «А». Стосовно конкурсу Даниленко Ю. С. зазначає, що він відноситься до адміністративних процедур і сприяє рівному доступу до державної служби, зменшує рівень протекціонізму та створює якісний апарат державної служби. У цій дисертації пропонуються новели щодо вступу, із якими ми частково погоджуємося.

Не можна обійти увагою дисертацію Чаркіної А. О. «Адаптація державної служби України до вимог ЄС: нормативно-правовий вимір» 2018 року [36]. У цій роботі вивчається історія виникнення та становлення служби, висловлюється думка про основоположний для цього інституту принцип професіоналізму. Новизною роботи є спроби класифікації моделей вступу на державну службу, де виділяють: відкриту (відсутність спеціалізованих закладів підготовки спеціалістів, немає класовості та соціальної спрямованості) та закриту (присутні як спеціалізовані навчальні заклади, так і певна класовість та елітарність), англосаксонську (посади в основному заміщуються за контрактом кандидатами «ззовні» державної служби) та континентальну (наявність кар'єрності, що передбачає просування службовців в межах певного напрямку) моделі.

Заслуговує на увагу погляд автора на питання спеціальних перевірок кандидатів на посади державної служби в органах ЄС у рамках адаптації законодавства України. Слушними є міркування з приводу протиставлення ідеї рівного доступу та проблеми найму «підходящих кандидатів», при чому

констатується що у країнах ЄС наразі наявне поєднання обох поглядів, а залучення невеликої кількості компетентних та вмотивованих кадрів на державну службу є перешкодою для гармонізації законодавства. Не можна погодитися із пропозицією щодо децентралізації та екстерналізації державної служби, виокремлення у апараті управління державною службою спеціальних агентств на засадах публічно-приватного партнерства, тому що винесення питань регулювання державної служби за межі державного управління призведе до появи сторонніх інтересів у сфері публічного адміністрування.

У дисертації Прудіус Л. В. «Управління якістю державної служби України» 2018 року висловлюється думка про необхідність модернізації державної служби з огляду на статистичну швидкоплинність кадрових ресурсів серед державних службовців, що знижує загальну ефективність інституту [37]. Ми вважаємо, що не усі причини швидкоплинності кадрових ресурсів вирішуються шляхом модернізації, але визнаємо, що потік кадрів прямо впливає на ефективність державної служби. Як складову модернізації пропонується розглядати інституціоналізацію, яка стосується зміни ставлення до прийому на державну службу, який спрощується разом із структурою публічної адміністрації шляхом усунення дублювання повноважень та скорочення чисельності посад в органах зі схожими функціями, а отже і зниженням кількості конкурсів. Першим кроком модернізації на думку Прудіус Л. В. є інформатизація, яка передбачає підвищення рівня прозорості і доступності шляхом оприлюднення звітів та результатів конкурсу на зайняття посад державної служби та інформації про його проведення, а наступним – електронне врядування, яке пропонується для здійснення електронного тестування та подачі документів. В частині подачі документів та тестування ця пропозиція на сьогодні врахована і виконана: тестування проводиться у спеціальній системі Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС).

Носик О. А. у роботі «Розвиток служби управління персоналом державного органу на засадах компетентнісного підходу» 2018 року визначає дві системи рекрутування: антрепренерська (відкрита) та система гільдій (закрита) [38]. Вище розглядалася дисертація Чаркіної А. О., яка також зверталася до вивчення цього

принципу. В Україні, і ця думка підтримується нами, працює антрепренерська система, яка передбачає вільний доступ до державної служби, недоліком якої є необхідність суворо регламентувати високі вимоги до кандидатів. Для вирішення таких недоліків автором пропонується звернути увагу на принцип меритократії, який із переважним успіхом застосовують багато країн світу, зокрема і КНР, шляхом врахування при доборі суспільної думки, або системи «відбір плюс вибори». Слід зауважити, що згадувана політика «відбір плюс вибори» застосовується лише для виборів політиків, а не у наборі традиційних державних службовців.

Погоджуємося із поглядом автора на те, що меритократична система на сьогодні не позбавлена недоліків, адже індивідуальні показники службовців переважають над показниками конкретних, ввірених службовцям, областей, і все одно, меритократія є успішною системою побудови державної служби, і слід погодитися із автором щодо необхідності впровадження її в Україні. Щодо конкурсу автором розглядаються позитивні (дворівневність) і негативні (суб'єктивне оцінювання) риси, які пропонується вирішувати шляхом оновлення законодавства.

У дисертації Євдокимова П. В. «Адміністративно-правове регулювання реалізації кадрового забезпечення в органах публічної адміністрації в Україні» 2020 року зазначається, що основним способом залучення кадрів є розміщення оголошень про вакансії, у яких сьогодні містяться лише формальні вимоги, які не дають можливості залучити потрібного фахівця до роботи в органі державної влади, із чим ми погоджуємося [39]. Враховуючи те, що основним методом перевірки кандидатів на зайняття посад державної служби є конкурс, автор робить висновок про його обмеженість, оскільки він не дає можливості перевірити потенціал кандидата. Зауважимо, що для більшості посад необхідною є миттєва робота, а покладання на можливий потенціал кандидата є недоцільним. Розглядається досвід КНР, де автор аналізує Положення про державних службовців, яке було профільним актом з питань державної служби, і виділяє поєднання професіоналізму державного службовця та його політичної свідомості, що проявляється у включенні до професіоналізму вміння реагувати на численні вимоги партії. Зауважимо, що це Положення наразі не діє.

Гусак І. В. у роботі «Засади державної політики у сфері управління персоналом органів влади в Україні» 2020 року на підставі вивчення статистичних даних приходять до висновку про відносно невеликий рівень кадрових змін у вищому корпусі державної служби [40]. Також автором висловлюється погляд на недосконалість системи добору кадрів на державну службу через непрозорість багатьох кадрових призначень. Новизна роботи полягає у пропозиції об'єднати положення щодо державної служби у Законі «Про публічну службу», але нами ідея не підтримується, оскільки виникнення подвійного правового регулювання є негативним явищем.

Смолка О. В. у дисертації «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах в Україні» 2021 року заперечує думку про те, що проходження державної служби може включати вступ на державну службу, із чим ми, з огляду на с. 38 Закону України «Про державну службу», не можемо погодитися [10]. Автором вивчаються приклади прийняття на посади без конкурсу і аналізуються відповідні нормативно-правові акти. Новизна цієї роботи полягає у висвітленні проблеми не поширення конкурсу на добір усіх державних службовців.

Заболотний А. В. у дисертації «Правове регулювання професійної діяльності в сфері державної служби: публічно-управлінський аспект» 2021 року вказує на вибірковість компаративних досліджень у сфері державної служби [16]. На відміну від позиції Смолки О. В., розглянутої вище, Заболотним А. В. наводиться думка про належність вступу на службу до проходження державної служби і вивчається еволюція вступу на державну службу в історичному аспекті. У роботі аналізується зарубіжний досвід регулювання державної служби на прикладах Німеччини, Франції, Великобританії, США, Польщі, КНР й Японії. Стосовно державної служби КНР автором робиться висновок, що модель КНР є меритократичною, та базується на давній традиції іспитів на державну службу. Заболотний А. В. доходить висновку необхідності запровадження меритократичної державної служби для подолання основної проблеми при вступі – надання необґрунтованих переваг за знайомством.

Актуальною є дисертація Негари Р. В. «Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика» 2021 року [41]. Автор досліджує теоретичні засади



конкурсу, вказуючи на відсутність його законодавчого визначення, наводить класифікацію конкурсів за належністю посад державної служби до гілок влади, залежно від категорій і видів посад і залежно від порядку проведення конкурсу, і розглядає випадки прийняття на посаду без конкурсу. Також Негара Р. В. вказує на складнощі визначення статусу керівника державної служби та суб'єкта призначення, і на недоліки юридичної техніки щодо розмежування їх повноважень. Звертається увага на відсутність вимог до членів конкурсних комісій, вказується на загальність вимог до Комісії з питань вищого корпусу державної служби і пропонується усунути можливість залучати до конкурсних комісій інших працівників державного органу, замінивши це можливістю залучення лише державних службовців, хоча на нашу думку ймовірність залучення обслуговуючого персоналу до роботи конкурсної комісії дуже низька. Автор розглядає правовий статус інших учасників конкурсної процедури і надає детальну характеристику принципів проведення конкурсу, вимог до кандидатів на зайняття посад державної служби і відповідних заборон. Щодо етапів чинного конкурсу Негара Р. В. висловлюється в цілому позитивно, відмічаючи чітко визначення часових меж конкурсу.

Серед монографічних досліджень слід виокремити основоположну для цього напряму досліджень монографію Битяка Ю. П. «Державна служба в Україні: організаційно-правові засади» 2005 року [42]. У дослідженні автор визначає державну службу в Україні як таку, що належить до бюрократичної моделі, оскільки в усіх питаннях базується на численному законодавстві, зокрема розглядається конституційно-правове регулювання державної служби. Наводиться думка про встановлення етичних вимог до кандидатів, що сьогодні передбачене для кандидатів на посади державної служби особливого характеру. Стосовно контрактної служби Битяк Ю. П. вказує на те, що вона не знайшла належного свого обґрунтування, але в цілому є прийнятною.

У монографії Кагановської Т. Є. «Кадрове забезпечення державного управління в Україні» 2010 року розглядаються питання правового регулювання кадрового управління державною службою [43]. Зазначається про визначальну роль кадрів на державній службі, а також застосування при доборі методів кадрового

забезпечення для комплектування державної служби професійними кадрами. Методи є активними та пасивними, при цьому активні пов'язані із пошуком працівників державним органом, а пасивні – оголошенням конкурсів для інформування потенційних кандидатів про наявність вакантної посади. Ми підтримуємо думку Кагановської Т. Є. про істотні недоліки пасивного підходу, які спрощують пошук кадрів, але негативно впливають на якість добору, оскільки пошук потрібного працівника замінюють вибором з наявних кандидатів. Подолати цю проблему на думку автора можна через заповнення державних посад службовцями із освітою ступеня магістра саме з державного управління. Автором також досліджується досвід США, Великобританії, Німеччини і КНР; щодо КНР наголошується що принцип відкритості поєднується із політичною свідомістю державного службовця, що є загальною характеристикою китайської державної служби. Наводиться пропозиція стосовно складання профілю фахівця для посади, і гнучкості вимог до кандидатів відповідно до характеру повноважень та напряму роботи державного органу.

Цуркан М. І. у монографії «Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів» 2010 року досліджує першу редакцію Закону «Про державну службу» і вказує на декларативність багатьох його положень щодо вступу, зокрема на лише згадку проведення конкурсного відбору без визначення процедури [44]. Автором робляться пропозиції щодо внесення низки дисциплін як обов'язкових для навчання кандидатів, із чим не можна погодитися з огляду на те, що деякі запропоновані дисципліни, наприклад законодавство країн ЄС, не потрібні деяким державним службовцям для здійснення повноважень, особливо це стосується посад категорії «В».

У колективній монографії за редакцією Гавкалової Н. Л. «Теоретичні засади та організаційні механізми реформування державної служби в Україні» 2012 року вивчаються загальні засади професіоналізму як вимоги до кандидатів і принципу державної служби, а також наводяться функції вступної процедури [45].

Зелінський С. Е. у монографічному дослідженні «Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців» 2016 року досліджує

проблеми кадрового забезпечення державної служби, вказуючи на відсутність моніторингу потреб у фахівцях [46]. Автор також робить акцент на гендерному дисбалансі менеджменту державної служби, що пропонується виправити шляхом врахування статистичних показників при проведенні реформ щодо децентралізації. У роботі наголошується необхідність переходу до постбюрократичної моделі державного управління, якою може бути трудова – таку модель автор виділяє у КНР, де відбувається фактичне ототожнення державних службовців із найманими працівниками, а державна служба є ієрархічною. Варто зауважити, що державна служба у КНР велику увагу приділяє соціальному статусу, «моральному обличчю» державного службовця або кандидата на зайняття посади державної служби, що не є актуальним для найманих працівників і виявляється у специфічних вимогах і заборонах для кандидатів.

Монографія Гришук А. Б. «Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір» 2018 року стосується еволюції правового регулювання державної служби та розвитку і появи окремих її аспектів, зокрема вступу [47]. Зазначається про неможливість регулювання державної служби виключно на контрактній основі, оскільки тоді державна служба стає не цілісним інститутом, а лише партикулярним явищем, що було враховане при прийнятті Закону України №117-IX від 19.09.2019 «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади», де контрактна державна служба запроваджувалася, але лише в обмежених випадках [48]. Автор вказує на гендерний дисбаланс на державній службі, а також на відсутність єдиних стандартів вступу, що пропонується подолати через дотримання принципу прозорості. Щодо вимог до кандидатів, робиться висновок про необхідність використання зарубіжного досвіду для розширення переліку обов'язкових навичок.

Єфремова О. П. у монографії «Конкурс в державній службі (історико-правові аспекти)» 2019 року досліджує історіографію конкурсу на державній службі, його понятійну основу, цілі і принципи, що складають ідеальні основи цього інституту [8]. Особлива увага присвячена регулюванню конкурсних процедур за радянських часів і вимог до кандидатів; при цьому вказується на відсутність перевірки знання

законодавства з огляду на його неефективність. Новелою монографії є розгляд конкурсу суто з історичного аспекту, використання історичних відомостей для характеристики сучасної конкурсної процедури.

Підсумовуючи вищевикладений огляд літератури маємо зазначити про важливість таких досліджень, які висувають раціональні й конкретні пропозиції по удосконаленню вступу на державну службу. За умови прийняття законодавцем до уваги висвітлених вище праць вчених, розробки і внесення необхідних змін, можна зробити значні покращення у системі державної служби загалом, і у процедурі конкурсу зокрема. Також варто визнати, що незважаючи на увагу, яку державна служба здобула в роботах як з правничих, так і державно-управлінських дисциплін, багато її аспектів, зокрема і проблематика вступу на державну службу, залишаються розкритими недостатньо. Це вірно з огляду на постійний процес реформування державної служби, а також актуальні на сьогодні виклики для вступу, які ще не здобули належного висвітлення і детального аналізу.

Доводиться зробити висновок про те, що недостатньо розглянута процедура вступу на державну службу в аспекті порівняльних досліджень, що є темою цієї роботи. Загалом, можна помітити тенденцію до детального дослідження прикладів організації вступу на державну службу європейських країн, таких як Німеччина, Великобританія і Франція, а також США, хоча і в узагальненому варіанті, без глибокого вивчення законодавства цих країн. Натомість, аналіз державної служби країн Азії відбувається лише подекуди, розглядаються або загальні засади державної служби, або лише профільний закон. На прикладі КНР вказується на меритократичність державної служби, закриту систему вступу, а також наявність процедури призначення, при цьому порядок вступу на службу, призначення на посади, етапи конкурсної процедури, заборони до вступу для кандидатів залишаються поза увагою.

## **1.2. Правове регулювання вступу на державну службу в Україні та Китаї**

«Правове регулювання» є предметом дослідження науковців з усіх правових спеціальностей, а також таких споріднених дисциплін як філософія (зокрема і

філософії права), але не сформувалось єдиного підходу до його розуміння. Одними науковцями пропонується під правовим регулюванням розуміти дію права на соціальні відносини за допомогою юридичних засобів, насамперед, норм права [2, с. 74; 49, с. 75; 50, с. 29; 51, с. 87]. Цей підхід видається найбільш популярним. Існують також інші підходи: вузький розглядає правове регулювання як впорядкування поведінки учасників суспільних відносин через надання можливостей для реалізації їх прав та інтересів за допомогою юридичних засобів [52, с. 95; 53, с. 80-81]. Широкий підхід тлумачить правове регулювання як владний вплив виключно держави на суспільні відносини, який здійснюється із використанням усіх юридичних засобів та спрямований на узгодження суспільних інтересів для закріплення суспільних відносин [50, с. 27, 30; 54, с. 88; 55, с. 25; 51, с. 87; 56, с. 77; 57, с. 99].

Вчені наголошують на тому, що основною метою правового регулювання є забезпечення суспільних інтересів через упорядкування суспільних відносин [58, с. 207-208; 59, с. 90-91; 60, с. 80; 61, с. 49-50]. Це досягається через здійснення нормативно-організаційного і результативного впливу, і таке розуміння мети, не обмежене лише нормативною складовою [50, с. 30; 62, с. 9; 63, с. 61; 56, с. 77; 64, с. 111; 65, с. 223]. Ми погоджуємося з розумінням мети правового регулювання як реакції держави стосовно суспільних відносин, що виникають і розвиваються [66, с. 96]. Основним суб'єктом правового регулювання є держава, гегемонія якої підкреслюється визначеннями правового регулювання. Проте це регулювання, як слушно зазначають вчені, здійснюють й інші суб'єкти, і держава не є монополістом [58, с. 208-209]. До таких суб'єктів відносяться: міжнародні організації (через міжнародні договори), органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання (опосередковано), самі учасники правовідносин (через встановлення звичаїв). В цілому, до зазначених суб'єктів відносяться усі інституції громадянського суспільства [34, с. 62], а їх залучення до правового регулювання є атрибутом правової держави [50, с. 28].

Об'єктом правового регулювання виступають суспільні відносини, у регламентації яких правовими засобами зацікавлені держава та інші суб'єкти

регулювання. Відтак, основним об'єктом правового регулювання є правовідносини, які фактично є суспільними відносинами [67, с. 12; 68, с. 60; 55, с. 25]. До інших об'єктів правового регулювання можна віднести безпосередньо людську особистість і колективи людей, а також їх поведінку, що має юридичне значення [52, с. 95; 65, с. 222; 69, с. 26].

Підсумовуючи, під правовим регулюванням розуміють вплив держави на суспільні відносини з метою їх впорядкування, який виявляється у створенні нормативної основи явища, і здійснюється через владні приписи, що містяться у нормативно-правових актах [70, с. 174; 71, с. 177]. Такий вплив, отже, знаходить вияв саме у нормативно-правових актах, які є окремою юридичною категорією. Визначення нормативно-правових актів у чинному законодавстві не надається, але його містить Закон України «Про правотворчу діяльність», який хоча і не набув чинності, але вперше в українському законодавстві надає дефініцію нормативно-правовому акту як офіційному документу, прийнятому (виданому) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку у письмовій формі, який містить норму (норми) права і розрахований на неодноразову реалізацію [72].

Цим Законом пропонується ієрархія нормативно-правових актів, яка передбачає: Конституцію України, закони, підзаконні нормативно-правові акти, і окремо – чинні міжнародні договори. Основному Закону відводиться роль окреслення загальних засад регулювання того чи іншого інституту, законам – закріплення основ правового регулювання, а підзаконні акти покликані забезпечувати деталізацію та казуїстичне розкриття положень законів. Така ієрархія, на думку вчених, характеризується тяжінням до ускладнення нормативно-правової бази конкретного правового інституту, зумовленим необхідністю охоплення величезного масиву правовідносин, що має результатом важкість реалізації положень законодавства на практиці [73, с. 11]. На нашу думку, це також призводить до уповільнення роботи державних органів, зокрема через надмірне ускладнення процедур, у яких задіяні державні службовці.

Правове регулювання відрізняється у кожній державі, оскільки різні правові системи запроваджують власний підхід до правового регулювання того чи іншого явища. Розглянемо основні нормативно-правові акти з приводу вступу на державну службу в Україні та КНР, починаючи з України, за критерієм юридичної сили.

Конституція України є основним актом у регулюванні будь-яких правовідносин, зокрема і тих, що складаються у сфері вступу на державну службу [74]. У сфері державної служби, вченими їй відводиться роль визначення головних принципів та основ [75, с. 58]. Хоча конкретний перелік принципів вступу і не наводиться, Конституція України містить посилання на окремі з них, наприклад, на визначений у ч. 2 ст. 38 принцип рівного доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування, який деталізується у поточному законодавстві. Зазначений принцип передбачає доступ громадян до державної служби без встановлення необґрунтованих переваг або перешкод. Вчені сходяться на тому, що процедура конкурсу є втіленням принципу рівності, закріпленому в Конституції України та уточненому в Законі України «Про державну службу» [76, с. 62]. Ми погоджуємося із такою думкою з огляду на те, що рівність тут означає рівність можливостей громадян по вступу на службу, а не фактичну рівність їх кандидатур [77, с. 140].

Деякими вченими робиться наголос на тому, що в Україні, подібно до КНР, запроваджена меритократична модель вступу на державну службу, яка закріплена у ст. 38 Конституції України [78, с. 11]. Проти цього варто заперечити, оскільки меритократична модель у розумінні КНР передбачає врахування таких даних про особу як її соціальний внесок, культурний рівень та рівень виховання, моральні якості, тобто, не завжди професійних даних. У той же час в Україні конкурс проводиться на підставі тестувань, співбесіди та вирішення ситуаційних завдань, а дані про особу вивчаються лише в світлі вимог до кандидатів та заборон до вступу на державну службу, що окремими вченими вважається протилежністю меритократичній моделі [14, с. 104]. Загалом можна сказати, що Україна намагається побудувати меритократичну модель, але розуміння меритократії відрізняється від застосовуваного у КНР. Окрім ст. 38 Конституції України, для

вступу на державну службу має значення, закріплене у ст. 43, право на працю, що може бути реалізовано шляхом зайняття посади державної служби. Зв'язок ст. 38 та ст. 43 Основного Закону говорить про велике значення принципу рівності та відкритості державної служби, що також підкріплюється порівняно невисокими вимогами для вступу на неї, а деякі вчені зазначають про неможливість розгляду цих двох прав окремо, оскільки право на працю обумовлює можливість вступу на державну службу, а рівність громадян при вступі на службу є одним із можливих шляхів реалізації права на працю [79, с. 152].

Крім того, відповідно до п. 12 ст. 92 Конституції України основи державної служби мають визначатися виключно на рівні Законів України, що по суті не виключає можливість деталізації окремих питань у підзаконних нормативно-правових актах.

Наступною ланкою нормативно-правових актів за юридичною силою є міжнародні акти, а саме міжнародні договори, під якими згідно зі ст. 2 Закону України «Про міжнародні договори України» розуміються укладені у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, які регулюються міжнародним правом, незалежно від того містяться договори в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його найменування (договір, угода, конвенція, акт, протокол тощо) [80]. У разі виникнення колізії із національним законодавством застосовуються правила міжнародного договору, що надає їм переважної юридичної сили порівняно з іншими нормативно-правовими актами окрім Конституції України (ст. 19).

Низка міжнародних договорів закріплює певні принципи доступу до державної служби. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права у п. (с) ст. 25 визнає право і можливість кожного громадянина без дискримінації або необґрунтованих обмежень допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби [81]. Рівний доступ до державної служби закріплено у ч. 2 ст. 21 Загальної декларації прав людини [82]. Необхідність закріплення цієї норми пов'язують із необхідністю остаточно відійти від цензу походження під час прийняття на державну службу [83, с. 253]. Проте на нашу думку, така традиція виникла у



більшості країн до 1948 року, і вже певний час застосовувалася. Зокрема, рівність вступу на державну службу як логічне продовження ідеї рівності та братерства походить ще з часів Французької революції 1789 року.

Закони України є основним засобом регулювання основ державної служби відповідно до Конституції України, а Закон України «Про державну службу» є найголовнішим і профільним у цій галузі [84]. Прийняття нового Закону України «Про державну службу» в 2015 році стало серйозним кроком на шляху до покращення правового становища вступу на державну службу, що відбулося із врахуванням досвіду двох попередників – Закону України 2011 року і Закону України 1993 року. Україна стала першою з країн колишнього СРСР, яка прийняла спеціальний законодавчий акт – Закон України «Про державну службу» від 1993 року, важливість чого, на думку вчених, полягає у факті інституціоналізації державної служби [85].

Серед вчених загальна характеристика чинного Закону № 889-VIII є неоднозначною. До позитивних рис відносять врахування багатьох кадрових та управлінських принципів державної служби поряд із правовими [46, с. 43], а також їх уточнення [47, с. 51-52]. Також загалом позитивно оцінюється ступінь усіх висловлених науковцями проблем, пов'язаних зі вступом на державну службу, які в минулих профільних законах, особливо від 2011 року, не враховувались [86, с. 40; 87, с. 25]. Окремо виділяють вільне володіння державною мовою як нову порівняно із попередніми редакціями вимогу до кандидатів на зайняття посад державної служби [88, с. 332]. До переважних особливостей також відносять підвищені вимоги до вступу на державну службу, які відповідають інтенсивному трансформаційному процесу України на шляху до Європейського Союзу і реаліям державної політики [89, с. 34]. Ми не можемо погодитися з останньою думкою з огляду на те, що вважаємо викладені вимоги такими, що засновані на рівності і доступності: вони незначним чином збільшуються за категоріями і свідчать про рівність можливостей щодо вступу [90, с. 87]. Окрім цього, Закон № 889-VIII вносить багато нових положень, на важливість регулювання яких звертали увагу науковці, це – введення посад політичних та патронатної служби, політична неупередженість державних

службовців, щорічне оцінювання діяльності державних службовців, єдині умови для вступу.

Існує і критика не тільки діючого закону, але й двох попередніх законів, яка стосується того, що професійну державну службу так і не створено, а законодавче забезпечення було та залишається неадекватним викликам часу [79, с. 152]. Більше того, на думку вчених, незважаючи на свій центральний статус у системі правового регулювання, чинний Закон № 889-VIII не містить регулювання усіх видів державної служби, покладаючи значну частину поля регулювання на інші законодавчі акти [14, с. 122].

До основних положень Закону № 889-VIII варто віднести перелік заборон до вступу, вимог до кандидатів, а також загальний опис вступу на державну службу. Основним способом зайняття посад державної служби у ч. 1 ст. 21 Закону № 889-VIII визначається конкурс, на зростаючу роль якого серед історичних моделей вступу вказують вчені [91, с. 18; 47, с. 33, 47, 96, 187]. Відтак, роль профільного закону у регулюванні вступу на державну службу неможливо переоцінити.

У ст. 4 Закону № 889-VIII наводить перелік принципів державної служби, при цьому для вступу, на думку вчених, із якою ми погоджуємося, головними є: принцип верховенства права, принцип професіоналізму, принцип рівного доступу до державної служби і принцип стабільності [92, с. 111; 14, с. 142]. При цьому багато з науковців виокремлюють принцип професіоналізму як фундаментальний [36, с. 42; 93, с. 230]. Як вважають науковці, варто принцип рівного доступу поширити на передбачення інклюзивності для осіб з інвалідністю та інших соціально вразливих категорій громадян [94, с. 10]. Окрім цього, цей принцип традиційно розділяється на дві частини – антидискримінаційну та не антидискримінаційну, де перша зводиться до заборони прямої або непрямой дискримінації, а друга полягає в недопущенні неправомірного і необґрунтованого надання переваг або встановлення обмежень під час вступу [95, с. 44-45]. Іншою складовою професіоналізму є його безпосередня спрямованість на вимоги до кандидатів: вузький підхід відносить сюди лише професійні навички, а широкий – поєднує професійні навички з управлінськими [96, с. 73-75].

Іншим положенням Закону № 889-VIII, що відноситься до вступу на державну службу, є ст. 14, яка регулює організаційні аспекти Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Неузгодженість вимог до її членів піддається критиці з боку вчених, що пояснюється відсутністю тестування для членів цієї Комісії за посадою, та визначенням такої вимоги як здатність представляти інтереси суспільства [41, с. 114-115]. На нашу думку, це є прикладом закріплення недостатньо конкретно визначених вимог, які неможливо перевірити, а також вибіркового, нерівного підходу при встановленні вимог. Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» регулює у п. 13 віднесення державної служби до відання Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування [97]. На практиці це означає, що вказаний Комітет є відповідальним за призначення представника Верховної Ради України до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Проте таке призначення відбувається, за відсутності чітко визначеної процедури, у довільній формі, що виділяється як недолік правового регулювання цієї Комісії [98, с. 133-134].

Для вирішення цього питання пропонуємо декілька варіантів: встановити або вимоги щодо конкретного напрямку вищої освіти для членів цієї Комісії, або визначити конкретну кількість років досвіду відповідної роботи; або використати поєднання вищевказаних підходів, зробити обов'язковим тестування, а також виключити фразу «здатний представляти інтереси суспільства» зі ст. 14 Закону № 889-VIII, і замінити фразу «забезпечувати політично неупереджену і професійну роботу Комісії» на «відповідати принципу політичної неупередженості».

Іншим законом, який містить норми щодо вступу на державну службу є Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [99]. Частина 1-3 ст. 16 вказаного Закону встановлюють, що призначення на державну службу здійснюється з дотриманням представництва кандидатур кожної статі; дискримінація при прийнятті на державну службу забороняється; керівники органів державної влади зобов'язані забезпечити рівний доступ громадян до державної служби незалежно від статі претендента. Цей Закон є актуальним у світлі

статистичних даних, які свідчать про те, що керівні посади, зокрема і на державній службі, обіймають в основному чоловіки [100, с. 663-664; 101, с. 91-93]. Науковці часто критикують положення щодо недискримінації за їх формальний характер [102, с. 13]. На нашу думку зазначеним Законом покладаються певні обов'язки щодо організації конкурсу, а не ставиться мета досягнення гендерного балансу.

Закон України «Про запобігання корупції» встановлює загальні положення щодо спеціальної перевірки, як етапу конкурсу на посади державної служби, та є актуальним з точки зору заборон до вступу, оскільки встановлює заборону вступу кандидата на посаду де він буде підпорядковуватися близькій особі, або така особа – кандидату [103]. До предмету перевірки відносяться відомості щодо притягнення особи до кримінальної відповідальності або адміністративної відповідальності за пов'язані з корупцією правопорушення, достовірність відомостей у декларації, наявність корпоративних прав, відомості щодо стану здоров'я, освіти, наукових ступенів і вчених звань, а також щодо допуску до державної таємниці і поширення заборон відповідно до Закону України «Про очищення влади».

Можна визначити групу законів, які стосуються не самої процедури конкурсу, а визначають вимоги до кандидатів або заборони до вступу. Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» закріплює у ст. 1 що єдиною державною мовою є українська, встановлює обов'язковість її використання органами державної влади, а також вказує на рівні володіння державною мовою у ст. 10 [104]. Зазначений Закон є ключовим у тому, що стосується регулювання вимоги вільного володіння державною мовою, а саме встановлює можливість підтвердження рівня володіння українською для державних службовців лише на основі Державного сертифікату за рівнем на основі системи CEFR, при цьому вільним володінням, відповідно до ч. 3 ст. 11 Закону, визнається лише рівень C1 і C2, які у системі CEFR означають вільне розуміння особою практично будь-яких тем, викладення інформації аргументовано, у логічній і послідовній формі, розуміння і передачі будь-яких відтінків смислу. Крім іншого, цей Законом встановлює загальні засади проведення іспиту на рівень володіння державною мовою.

Цивільний кодекс України (далі – ЦК України) по відношенню до вступу на державну службу містить норми які стосуються, приміром, обмежень для осіб, визнаних судом недієздатними або обмежено дієздатними, або які стосуються визначення повноліття, необхідного для реалізації права на державну службу [105].

Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) встановлює у главі 13-А пов’язані з корупцією правопорушення та визначає випадки накладення на осіб стягнення за них, що є підставою застосування заборони для осіб, які піддавалися стягненню за правопорушення, пов’язане з корупцією, протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили [106].

Кримінальний кодекс України (далі – КК України), схожим чином, встановлює правила накладення таких покарань як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що є важливим при визначенні наявності у особи певних заборон при вступі на державну службу [107]. Зокрема, у ст. 55 КК України визначається можливість призначення позбавлення права обіймати певні посади як основного покарання зі строком дії від двох до п’яти років, або як додаткового покарання на строк від одного до трьох років. Також КК України встановлює правила погашення або зняття судимості, що є окремою заборonoю до вступу на державну службу.

Закон України «Про очищення влади» присвячено окремій забороні до вступу на державну службу, в ст.ст. 2, 3 визначаються посади, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади, а також особи на яких поширюється його дія [108]. Зазначений Закон у ч. 3, 4 ст. 1 зазначає, що особи, які підпадають під його дію, не можуть обіймати посади, щодо яких здійснюється люстрація, протягом десяти, а деякі – п’яти років з дня набрання ним чинності. Така заборона може застосовуватися до особи лише один раз.

Інша група законів стосується питань вступу на державну службу особливого характеру. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 91 Закону № 889-VIII, є певні особливості щодо проходження служби в Раді національної безпеки і оборони України (далі – РНБО). Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» встановлює у ст. 7, що правовий статус Секретаря РНБО як державного

службовця визначається Президентом України, який призначає його на посаду, а у ст. 8 відносить посадових осіб апарату РНБО до державних службовців [109]. При цьому Закон № 889-VIII не поширюється, відповідно до п. 5 ч. 3 ст. 3, на Секретаря РНБО та його заступників. Отже, наявна колізія у цьому питанні, яка свідчить про вступ на посаду Секретаря РНБО не через конкурс, а через призначення.

Закон України «Про Державне бюро розслідувань» у ч. 2 ст. 14 вказує на те, що служба в Державному Бюро розслідувань (далі – ДБР) є державною службою особливого характеру [110]. Цим Законом встановлюється додатковий етап конкурсу, який полягає у проходженні перевірки на поліграфі, відповідно до ст. 26, а також визначаються у ч. 3 ст. 14 особливі вимоги до кандидатів: це спроможність за своїми особистими, діловими та моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки.

Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу» схожим чином у ч. 1-4 ст. 14 затверджує, що державна служба у цьому органі належить до державної служби особливого характеру, і вказує на такі ж вимоги як до службовців ДБР та містить текст присяги службовця, що відрізняється від тексту, визначеного у Законі № 889-VIII [111]. Оцінка цього Закону у сфері вступу на державну службу, з огляду на недостатнє регулювання питання залучення тих чи інших суб'єктів добору, а також відсутність деталізації вимог до кандидатів, залишається негативною у наукових колах [112, с. 185].

Закон України «Про дипломатичну службу» є яскравим прикладом віднесення специфічної служби із усталеними традиціями та давнім корінням до державної служби особливого характеру [113]. Цей Закон вказує на основну особливість такого виду служби: вона спрямована на реалізацію зовнішньої політики України, у той час як загальна державна служба та державна служба особливого характеру спрямована на внутрішньодержавні інтереси. Наводяться винятки для низки найвищих дипломатичних посад, для заміщення яких конкурс не проводиться, натомість призначення кандидатів здійснює Президент України, що є обґрунтованим статусом цих посад та роллю Президента України у здійсненні зовнішньої політики; а також

встановлюються вимоги до кандидатів: наявність вищої освіти ступеня не нижче магістра, володіння відповідним рівнем професійної компетентності, володіння іноземними мовами, належний стан здоров'я і відсутність обставин, що перешкоджатимуть виконанню посадових обов'язків на дипломатичній службі. Можна побачити, що у цьому випадку відсутня градація вимог по категоріях дипломатичної служби порівняно із Законом № 889-VIII.

Закон України «Про Національну поліцію» визначає у ч. 1 ст. 59, що служба в поліції є державною службою особливого характеру, і встановлює як особливості конкурсу, так і специфіку вимог до кандидатів [114]. Зокрема, призначення на посади здійснюють посадові особи органів на основі конкурсу, а у певних випадках – без його проведення, при цьому конкурсна процедура містить додатковий етап перевірки фізичної підготовки кандидата. Вимоги до кандидатів нижчі порівняно із державною службою, зокрема від кандидатів на посади поліцейських вимагається повна загальна середня освіта. Заборони до служби в поліції доволі численні: окрім загальних заборон, до кандидатів застосовуються заборони за засудження за вчинення умисного тяжкого та особливо тяжкого злочину, зокрема коли судимість погашена або знята, або щодо якої кримінальне провадження припинене з нереабілітуючих підстав.

Деякі Закони України не відносять конкретну службу до державної служби особливого характеру, але встановлюють свої вимоги до кандидатів на зайняття посад державної служби. Так, Закон України «Про архітектурну діяльність» відносить у ч. 1 ст. 14 керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій з питань архітектури до головних архітекторів, при цьому зазначені посади відносяться до посад державної служби, а у ч. 2-4 ст. 14 визначає, що призначення на посаду головного архітектора області, району, міста здійснюється виключно за результатами конкурсу; у конкурсі можуть брати участь особи, які мають вищу архітектурну освіту та стаж організаційної і професійної роботи за фахом у сфері містобудування та архітектури не менше 5 років; при цьому конкурси на заміщення посади головних архітекторів проводяться за участю місцевих організацій Національної спілки архітекторів України [115]. Це є прикладом

встановлення спеціальної освіти як вимоги до кандидатів на посади державної служби.

Окреме місце займає Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), який виділяє категорію спорів що виникають з приводу прийняття громадян на публічну службу, яка включає і державну, закріплюючи їх у переліку в п. 1 ч. 6 ст. 12, а також у п. 2. 1 ст. 19 [116]. Особливий строк звернення до суду в разі виникнення спору щодо прийняття на публічну службу встановлюється ч. 5 ст. 122 КАСУ, і складає один місяць. На нашу думку, такий строк пов'язаний із необхідністю оперативного вирішення питання щодо заміщення посади державної служби, оскільки особа, права якої під час проведення конкурсу порушені, зацікавлена у якомога швидшому розгляді справи.

Кодекс законів про працю України (далі – КЗпПУ) за загальним правилом не поширюється на державних службовців, окрім випадків відносин, не врегульованих Законом № 889-VIII, і тому до вступу на державну службу відноситься опосередковано [117]. У той же час деякими науковцями важливість КЗпПУ для регулювання вступу на державну службу визнається, оскільки державний службовець, вступаючи на службу, реалізує своє право на працю, а правова природа цих правовідносин є трудовою [118, с. 319-320]. З цим ми не можемо погодитися, адже вступ на державну службу слід відносити до сфери адміністративного права; відмінність вступу на державну службу від прийому на роботу за трудовим договором стосується залучення державних органів до вступу на службу, врегулювання вступу адміністративним законодавством із особливою процедурою, і публічно-правового характеру, у той час як трудові відносини не пов'язані з державною службою носять приватно-правовий характер.

Особливості щодо конкурсної процедури також встановлюються Законом України «Про правовий режим воєнного стану», де у ч. 5-7 ст. 10 закріплена можливість прийняття на посади державної служби без проходження конкурсу і за спрощеною процедурою [119]. Закон у ч. 8 тієї ж статті закріплює, що спеціальна перевірка не проводиться під час добору, натомість вона передбачена протягом 3 місяців після припинення воєнного стану. Вчені критикують це положення через те,



що відсутні положення про публікацію оголошень про вакансії, оскільки під час війни Єдиний портал вакансій не працює, а уникнення спеціальної перевірки може негативно вплинути на імідж державного органу [120, с. 9-10]. Ми погоджуємося в тому, що спеціальну перевірку кандидатів доцільно проводити, і зауважимо, що спеціальні перевірки були поновлені у жовтні 2023 року; а щодо оголошень зазначаємо на їх розміщення на інших ресурсах, таких як веб-сайти державних органів і ресурси з пошуку роботи.

Важливу групу правових актів становлять підзаконні нормативно-правові акти, спрямовані на визначення напрямку регулювання або реформування вступу на державну службу. До них відноситься, зокрема Стратегія реформування системи державної служби в Україні, затверджена Указом Президента України (далі – Стратегія) [121]. Стратегія містить підрозділ, присвячений «забезпеченню конкурсності, об'єктивності, прозорості і гласності під час прийняття на державну службу та просування по службі». Окрім цього, закріплюється необхідність наукової підтримки державної служби, ротації службовців, регулярного оцінювання їх діяльності. Загалом вважається, що саме з прийняттям Стратегії в Україні почався процес адміністративної реформи вступу на державну службу і вдосконалення правового регулювання цього питання [122, с. 100-101; 123, с. 360; 124, с. 382]. В інших випадках зазначається, що з цього моменту відбулася власне активізація процесу вдосконалення правового регулювання інституту державної служби, а сама Стратегія була складовою широкомасштабної адміністративної реформи, яка проводилася [125; 42, с. 10; 126, с. 85]. Також зазначається, що цим документом вперше окреслені завдання трансформації конкурсу в державній службі і цілі реформування самої системи державної служби [8, с. 31; 127, с. 129]. Таким чином можна говорити або про керуючу роль Стратегії в процесі запровадження конкурсної процедури, оскільки тоді конкурс з'явився у вступі на державну службу на виконання її положень, або про її значну роль у посиленні вже існуючого до 2000 року процесу оновлення положень щодо вступу на державну службу.

Звичайно, врахувавши час прийняття Стратегії, можна помітити, що багато її положень вже виконано, наприклад, запровадження єдиного порядку проведення

відкритого конкурсу із складанням іспиту. Тим не менш, деякі з них залишаються актуальними й досі, скажімо, вказівка щодо здійснення добору керівників структурних підрозділів органів влади на основі об'єктивної оцінки їх професійних якостей. Також зазначається, що мету Стратегії – вдосконалення кадрового потенціалу і становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби – так і не було виконано [43, с. 7].

Важливою є і Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України [128]. У Стратегії визнається, що незважаючи на приведення конкурсної процедури у відповідність до європейських стандартів, вона потребує подальшого вдосконалення. Констатується гендерний розрив на державній службі, оскільки посади державної служби обіймають 75,9% жінок (станом на 2021 рік), але посади категорії «А» обіймає 12,5% жінок. Залишається нагальною необхідність розвитку професійної державної служби, що пропонується вирішити розробкою систем навчання державних службовців та підвищенням вимог до членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби, а також оновленням процедури проведення конкурсу.

Ключовим підзаконним нормативно-правовим актом у сфері вступу на державну службу є Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби (далі – Порядок № 246), затверджений Постановою Кабінету Міністрів України [129]. В ньому визначаються умови проведення конкурсу, деталізується кожний окремий аспект конкурсної процедури. Науковці висувають зауваження щодо викладення окремих норм: стосовно п. 6 Порядку, який закріплює етапи проведення конкурсу, висуваються зауваження щодо термінології, оскільки мова йде про етапи конкурсу, а звичайна структура процедури передбачає стадії, етапи і процедурні дії – у порядку від ширшого до вузького [41, с. 62]. Звертаємо увагу на відсутність усталеної термінології на позначення окремих структурних елементів, з яких складається конкурсна процедура. Відповідно, можна запропонувати, що вступ на державну службу складається з двох процедур: відбору та призначення, де конкурс є процедурою відбору й у свою чергу складається з етапів.

Серед підзаконних нормативно-правових актів варто виокремити акти, які наділяють відповідні органи повноваженнями щодо вступу на державну службу. Відповідно до Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України [130], НАДС забезпечує: оприлюднення оголошень на Єдиному порталі вакансій державної служби; автоматизацію процедур проведення конкурсу (зокрема тестування); проведення оцінювання професійних компетентностей кандидатів; оновлення бази даних стосовно вакантних посад; оприлюднення переможців конкурсу. Ці повноваження НАДС науковцями відносяться до тих, що пов'язані з управлінням персоналом державної служби на етапі проведення конкурсу, а також характеризуються як широкі й загальні, що на нашу думку є нормальним явищем, оскільки вони деталізуються в інших нормативно-правових актах [131, с. 41, 43]. НАДС виконує і контролюючу функцію, здійснюючи контроль за додержанням умов реалізації громадянами права на державну службу [132, с. 203].

Для контрактної державної служби ключовим є Порядок укладення контрактів про проходження державної служби, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України, спрямований на прийняття ефективних рішень з управління персоналом в державних органах для виконання функцій і завдань, що мають тимчасовий характер. [133]. Також розкривається особливість контрактної державної служби, а саме виконання передбачених контрактом завдань, встановлених в межах повноважень за посадою, у встановлений термін.

Окремо слід виокремити підзаконні акти, які не регулюють безпосередньо конкурсну процедуру або її окремі аспекти, а встановлюють правила перевірки вимог до кандидатів або наявність заборон до вступу. До таких відноситься Порядок проведення іспитів на рівень володіння державною мовою, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України [134], в якому розкривається процедура перевірки дотримання вимоги щодо вільного володіння державною мовою та передбачається проведення письмової та усної частини іспиту шляхом анонімного тестування. За результатами іспиту видається Державний сертифікат, який відповідно до п. 16 зберігається в електронному кабінеті, що значно полегшує

користувацький досвід та пришвидшує процедуру отримання документа. Об'єктивність тестів досягається шляхом пильної уваги до кандидатів під час тестування і автоматичної оцінки відповідей. Як слушно зазначають вчені, прийняття цього акту, що передбачає налагоджену роботу кількох суб'єктів (іспитової комісії, відповідальних осіб та кандидатів) у такі скорочені строки, не могло не викликати уповільнення через не відкриття іспитових аудиторій і відсутність належної координації [135, с. 243]. Втім сьогодні іспитові комісії, незважаючи на значне навантаження, проводять роботу у нормальному темпі.

Підзаконним нормативно-правовим актом, який регулює питання спеціальних вимог до державних службовців є Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», затверджені Постановою Кабінету Міністрів України [136]. Цей документ визначає такі вимоги до компетентності: лідерство, комунікація та взаємодія, розуміння сфери державної політики, стратегічне бачення, управління змінами та інновації, доброчесність та дотримання правил етичної поведінки і абстрактне мислення.

Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, затверджене Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), встановлює порядок ведення такого Реєстру, зокрема, з метою проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які бажають вступити на посади, пов'язані із корупційним ризиком та які передбачають зайняття відповідального становища [137]. Враховуючи, що спеціальна перевірка передує призначенню і має вирішальне значення, дуже зручним, швидким та відносно простим видається процес перевірки особи на внесення до реєстру. На думку дослідників, незважаючи на дуже значну кількість осіб, яких внесено до реєстру (17354 станом на лютий 2019), антикорупційна складова запровадження цього реєстру низька через відмову від дослідження причин скоєння відповідних правопорушень [138, с. 226]. Як стверджують вчені, станом на жовтень 2022 р. до реєстру було внесено вже більше 44 тисяч записів [139, с. 99]. Проте на нашу думку, як бар'єр для осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, такий реєстр є ефективним інструментом.

Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України (далі – Порядок проведення спеціальної перевірки) закріплює порядок і повноваження державних органів щодо проведення спеціальної перевірки, яка для деяких кандидатів на посаду стає додатковим етапом конкурсу [140]. При цьому слід зазначити, що положення Порядку проведення спеціальної перевірки містять перелік відомостей які перевіряються, й які частково співпадають з відомостями, що подаються кандидатом на посаду при поданні заяви на участь в конкурсі. На противагу цьому деякі вчені вважають, що зазначений Порядок є точним, і не потребує жодних змін або доповнень [141, с. 126].

Допоміжним актом у сфері проведення спеціальної перевірки під час вступу на державну службу слід зазначити Перелік посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків, затверджений Рішенням НАЗК [142].

Вважаємо за потрібне виокремити групу нормативно-правових актів, які стосуються специфіки конкурсу на державну службі особливого характеру. До них слід віднести акти, затверджені Наказами Бюро економічної безпеки України (далі – БЕБ): Регламент роботи конкурсних комісій з проведення конкурсу на зайняття вакантних посад гласних та негласних штатних працівників, які мають спеціальні звання, у Бюро економічної безпеки України (далі – Регламент № 6), який визначає порядок роботи конкурсних комісій і проведення конкурсу до БЕБ, при цьому встановлюючи спеціальні етапи конкурсу, наприклад, психологічне тестування, перевірку на поліграфі і оцінювання рівня фізичної підготовки [143]; Порядок проведення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа у роботі Бюро економічної безпеки України [144], який регулює основні принципи, умови та напрями опитування на поліграфі; затверджені Наказами Міністерства внутрішніх справ України: Положення з організації перевірки рівня фізичної підготовленості кандидатів до вступу на службу в Національну поліцію України» [145], що визначає порядок допуску кандидатів до проведення оцінювання рівня фізичної підготовки,

поділ кандидатів на вікові групи та умови проведення перевірки та розкриває типові завдання в залежності від погодних умов, вимоги до виконання вправ і таблиці нормативів; Порядок психофізіологічного обстеження кандидатів на службу в поліції та Порядку обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності кандидатів на службу в поліції», яким встановлюються методики та граничні значення при здійсненні психофізіологічного обстеження, а також питання перевірки залежності кандидатів на службу в поліції шляхом відсилання до низки інших нормативно-правових актів [146].

Наостанок розглянемо Роз'яснення НАДС, які не є нормативно-правовими актами, носять тлумачний характер та використовуються у випадках, коли виникає практична необхідність спрощення або узгодження застосування певних норм законодавства. Вони також носять на думку вчених рекомендаційно-інформаційний характер на протипагу обов'язковому [41, с. 64]. Так, Роз'яснення НАДС «Щодо участі у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби особи, яка є членом конкурсної комісії» пояснює можливість взяття особою-членом конкурсної комісії участі у конкурсі лише з одночасним повідомленням голови комісії, внаслідок чого її документи на участь у конкурсі приймають із відповідним виключенням її зі складу конкурсної комісії [147]. При цьому виключення відбувається не щодо конкретного конкурсу; вченими пояснюється що мається на увазі повне призупинення повноважень, яке можна відновити тільки після оголошення результатів конкурсу [41, с. 119]. Також слід згадати Методичні рекомендації щодо окремих питань визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», та підготовки умов проведення конкурсу, затверджені Наказом НАДС (далі – Рекомендації № 4-21) [148]. Рекомендаціями № 4-21 наводиться у п. 5 Розділу I визначення спеціальних вимог – це вимоги до досвіду роботи осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, їх освіти, компетентностей, професійних знань. У Додатку 2 до розглядуваних Рекомендацій №4-21 міститься «Рекомендований перелік вимог до компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»». Зазначені вимоги лише називаються, але не розкриваються детально.

Методичні рекомендації спрямовані на надання методичної підтримки учасникам процесу добору персоналу на державну службу.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що українське законодавство у сфері вступу на державну службу містить чималу кількість нормативно-правових актів, втім низка питань залишається неврегульованою та потребують наступного удосконалення.

Що стосується законодавства КНР, то там практика державного управління розвивалася на більше ніж тисячорічній основі, охоплюючи неймовірний часовий простір. Дуже складно уявити собі обсяг накопиченого управлінського досвіду за увесь час існування китайської державної служби. Сучасний обсяг правового регулювання є порівняно невеликим і не регулює низку важливих моментів, відносячи їх до дискреційних повноважень державних органів, що з одного боку робить вступ на державну службу в КНР гнучким, а з іншого – порушує принцип правової визначеності, не наводячи пояснень великій кількості термінів і явищ. Значно відрізняється китайська традиція юридичної техніки, яка не тільки оперує відмінними від усталеної української практики поняттями, а також покладається на вільне тлумачення низки політичних за своїм походженням термінів. Правове регулювання КНР, для забезпечення можливості порівняння правових систем, будемо здійснювати також в порядку ієрархії нормативно-правових актів. Додаткову складність становить подвійна природа вступу на державну службу в КНР: окремі вимоги і процедура встановлюються для керівних та некерівних посад.

Конституція КНР не містить статей або положень, прямо присвячених вступу на державну службу, проте закріплює декілька важливих положень стосовно окремих аспектів добору персоналу [149], що можна пояснити високим рівнем загальності її положень. Одним з таких прикладів є ст. 27, яка проголошує, що «посадові особи державних органів мають публічно прийняти конституційну присягу під час зайняття посади відповідно до положень законодавства» та встановлює інститут конституційної присяги.

Закони КНР є, як і в Україні, основним джерелом правового регулювання вступу на державну службу. На сьогоднішній день діє Закон КНР «Про державних

службовців» (далі – Закон КНР) [150], що прийнятий у 2005 році. Він замінив «Тимчасове положення про державних службовців» від 1993 року, розробка якого тривала ще у 1980-ті роки, і який, на що звертають увагу вчені, було прийнято за основу при розробці Закону КНР [151, с. 144; 16, с. 124]. Цей Закон є профільним у сфері державної служби, і визначає загальні вимоги та заборони до кандидатів, окреслює основні положення процедури конкурсу та наводить приписи стосовно юридичної відповідальності, зокрема і у сфері вступу на державну службу, а також контрактної державної служби. Закон КНР зазнавав порівняно невелику кількість змін протягом майже 20 років його існування, необхідність внесення яких була обумовлена критикою зі сторони вчених, які зауважували, наприклад, що алогічний розподіл категорій і рангів посад призводить на практиці до встановлення однаковим вимог до двох різних посад, чим не дотримується специфіка посад [152, с. 91-93, 101].

На відміну від українського відповідника, Закон КНР не наводить словника термінів, які використовуються, що ускладнює тлумачення окремих положень. Зокрема, це стосується принципів державної служби, які являють собою політичні терміни та теорії, і спрямовані на закріплення засад державної служби, її основ. На нашу думку, відсутність закріплення чітких, конкретних загальних вимог на законодавчому рівні може негативно вплинути на якість добору, оскільки залишає сумніви з приводу пріоритетності в очах законодавця тих чи інших характеристик кандидата на посаду державної служби.

Певна група законів КНР спрямовані на визначення вимог до кандидатів або заборон до вступу. Закон Китайської Народної Республіки «Про дисциплінарні стягнення, що застосовуються до публічних посадових осіб» передбачає у ст. 19 і ст. 52, що на період дії дисциплінарного стягнення, державний службовець не може займати вищі посади, включаючи шляхом призначення на керівні посади, для яких визначена окрема процедура [153]. У ст. 24 зазначений Закон вказує на те, що якщо публічного службовця було звільнено або відсторонено від здійснення повноважень за посадою, він не може у майбутньому займати посади державної служби, що є окремою заборонаю для кандидатів. Також цей Закон наводить значний перелік



проступків, за які можуть застосовуватися дисциплінарні стягнення від попередження до звільнення, і закріплює низку антикорупційних заборон, наприклад щодо обмеження роботи з близькими особами.

Кримінальний Закон КНР встановлює відповідальність за порушення законодавства у сфері вступу на державну службу [154]. Зокрема, у ст. 418 закріплюється, що зловживання владою працівником державного органу з метою отримання особистої вигоди під час добору державних службовців карається позбавленням волі на строк до трьох років або арештом, який за ст. 42 не може перевищувати 6 місяців. Окремо встановлюється відповідальність за підроблення документів, що також стосується подання документів під час вступу на державну службу. Притягнення до кримінальної відповідальності, зокрема призначення особі покарання, є підставою недопущення особи до конкурсу і становить окрему заборону до вступу.

Закон КНР «Про громадянство КНР» [155] визначає критерії визначення громадянства осіб народжених у КНР або за її межами, і є актуальним з точки зору громадянства як вимоги до кандидатів на державну службу.

Інша група законів стосується вимог або обмежень до кандидатів на окремі посади державної служби, які в Україні до державної служби не відносяться. Наприклад, ст. 12 Закону КНР «Про суддів» встановлює особливі вимоги до кандидатів на посаду судді, а саме вищу освіту не нижче ступеня бакалавра з права, або інший рівень юридичної освіти; стаж роботи у сфері юриспруденції: п'ять років для кандидатів з вищою освітою ступеня бакалавра, чотири роки для кандидатів з вищою освітою ступеня магістра або три роки для кандидатів з вищою освітою ступеня доктора, при цьому не уточнюється, мається на увазі тільки рівень доктора наук чи також рівень доктора філософії; складення суддівського іспиту [156]. При цьому відповідно до ст. 17 цього Закону судді Верховного суду та вищих судів призначаються без відкритої процедури конкурсу серед суддів нижчих судів, тобто, за призначенням. Стаття 68 Закону розповсюджує на відносини, що не регулюються цим Законом, дію Закону КНР.

Ті ж самі вимоги визначені у ст. 12 Закону КНР «Про прокурорів», який був прийнятий разом із Законом КНР «Про суддів» [157]. Цим Законом також висуваються вимоги до спеціалізованої вищої освіти кандидатів і вимоги щодо стажу юридичної роботи.

Вимоги морального характеру встановлюються до кандидатів на посади поліцейських, і визначаються Законом КНР «Про народну поліцію» [158]. До них входять: повага до звичок та традицій, ввічливість та манерність у виконанні обов'язків та бездоганна етичність у поведженні із людьми.

Отже, законами КНР регулюються загальні питання вступу на державну службу, подібно до законів України, а їх положення уточнюються у підзаконних нормативно-правових актах, які є доволі нечисленними та регулюють окремо вступ на некерівні та керівні посади. На відміну від української законодавчої техніки, де у підзаконних нормативно-правових актах застосовується термін «пункт», у КНР використовується термін «стаття», що буде збережено далі за текстом. Більшість актів прийнята центральним органом влади у сфері державної служби, яким до 2018 року була Національна адміністрація державної служби КНР, повноваження якої 27.09.2018 перейшли до Організаційного відділу Центрального комітету (中国共产党中央委员会组织部).

Центральним підзаконним актом щодо добору державних службовців є Правила прийому державних службовців [159], норми яких поширюються на посади, які не відносяться до керівних. Правилами встановлюються вимоги до кандидатів, викладені більш поширено ніж у Законі КНР, заборони до вступу, а також детально закріплено процедуру проведення конкурсу і відповідальність учасників конкурсу за її порушення. Конкурс у КНР, відповідно до цих Правил, містить декілька суттєвих відмінностей від українського конкурсу, які стосуються не тільки вимог і заборон для кандидатів, а й порядку і сутності етапів конкурсної процедури. Загалом, Правила прийому державних службовців уточнюють положення Закону КНР.

Ключовим актом для призначення державних службовців на керівні посади є Акт Міністерства трудових ресурсів і соціального забезпечення КНР «Заходи публічного відбору державних службовців [160]. Акт, відповідно до ст. 2,

розповсюджується на внутрішнє призначення державних службовців на керівні посади. Цим Актом закріплено конкурс, але лише в тому разі, якщо на посаду було рекомендовано більше одного кандидата, і немає формальних підстав для відмови жодному з них, в іншому випадку встановлюється призначення на посаду кандидата за результатами розгляду кандидатури. В цілому цей Акт, як і Правила прийому державних службовців, регулює конкурсну процедуру, але суто для керівних посад.

У китайській державній службі відрізняється також обсяг посад та осіб, на яких поширюється статус державного службовця. Зокрема, Положення «Про сферу діяльності державних службовців» у ст. 4 відносить таких осіб до державних службовців: працівників органів Комуністичної партії КНР на всіх рівнях, членів народних зборів та їх комітетів на всіх рівнях, працівників адміністративних органів (місцевого самоврядування), працівників наглядових органів, працівників судових органів, працівників органів прокуратури тощо, що суттєво відрізняється від українського розуміння державних службовців [161].

Для етапу призначення службовців на посади, який завершується їх офіційною реєстрацією, є актуальними «Заходи з державної реєстрації державних службовців» [162]. Зазначений документ встановлює обов'язковість реєстрації особи як повноцінного державного службовця та присвоєння їй рангу державної служби по завершенню обов'язкового однорічного іспитового терміну для новоприйнятих державних службовців та зазначає перелік документів і строки реєстрації. Це обумовлює допуск особи до роботи перед її офіційним призначенням, яким традиційно завершується вступ на державну службу, що по-іншому регулюється законодавством України.

Загальний характер має і Рішення щодо запровадження системи конституційної присяги [163]. Зазначене Рішення встановлює обов'язок широкого кола публічних службовців та політиків складати конституційну присягу, затверджує її текст, визначає осіб, відповідальних за проведення церемонії складання присяги, і закріплює можливість складання колективної присяги.

Серед підзаконних актів доречно виокремити групу актів, які встановлюють вимоги або заборони для вступу. Таким є Акт Міністерства трудових ресурсів і

соціального забезпечення КНР «Заходи боротьби з порушеннями та дисциплінарними проступками під час добору державних службовців», який містить положення, що стосуються порушень, вчинених у сфері вступу на службу [164]. Він застосовується для притягнення учасників конкурсу до відповідальності, коли діяння окремо не становить склад кримінального правопорушення, і розповсюджується як на членів конкурсної комісії, так і на кандидатів. Можна побачити, що в цьому китайське законодавство жорсткіше реагує на прояви порушень конкурсної процедури, ніж українське законодавство, яке передбачає лише відсторонення кандидата від одного конкретного конкурсу, хоча притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності матиме довгострокові наслідки у вигляді відповідної заборони.

Також має значення для вступу на керівні посади Положення про оцінювання державних службовців, оскільки однією з вимог до кандидатів на керівні посади є наявність позитивних результатів оцінювання за час проходження служби на некерівних посадах [165]. Положенням встановлюються види оцінювань, закріплюється його предмет, визначаються критерії і правила проведення оцінювання та наслідки призначення тієї чи іншої оцінки.

Для оцінювання службовців на керівних посадах також, у випадку коли займається керівна посада не найнижчого рівня, актуальним є Положення про оцінювання керівних партійних і державних службовців [166]. Зазначеним Положенням встановлюються мета і принципи оцінювання службовців на керівних посадах, основний предмет оцінювання (політична позиція, лідерські навички, ефективність роботи, етична поведінка, вплив роботи на громадськість, заходи оцінювання, визначення їх результатів і наслідки одержання службовцем тієї чи іншої оцінки.

Система загальних стандартів компетентності національних державних службовців закріплює 9 основних складових вимог до державних службовців, із розширеним переліком конкретних компетенцій до кожної [167]. Це: здатність до політичного розрізнення; адміністративна здібність; розуміння державної служби; навички дослідження та аналізу; здатність до навчання; навички комунікації і

координації; схильність до інновацій; здатність адаптуватися до неочікуваних ситуацій; здатність до психологічної адаптації. Ці стандарти використовуються при визначенні додаткових компетентностей, які перевіряються під час співбесід або проведенні іспиту через розв'язання ситуаційних завдань.

Неможливо обійти увагою і визначальний для побудови системи державних службовців Акт «Заходи управління посадами, рангами та рівнями державних службовців» [168]. Цим документом встановлюються 27 рангів державної служби на 10 рівнях, а також зазначається, що вказані ранги є взаємозамінними із політичними рангами (паралельна система посад). Зазначені Заходи у п. 2 ст. 9 також встановлюють особливу вимогу щодо трьох років стажу для кандидатів, яких призначають на посади заступників керівників державних органів на рівні міста. При цьому у тій же статті зазначається, що усі вимоги до кандидатів на керівні посади визначаються відповідним законодавством. У такому разі незрозумілим є виділення стажу саме для заступників керівників державних органів на рівні міста, що суперечить вимогам до державних службовців на керівних посадах.

До категорії підзаконних нормативно-правових актів, якими встановлюються плани або заходи з реформування або розвитку державної служби відноситься План навчання і тренування публічних службовців на 2018-2022 роки [169]. Зазначений План є документом-стратегією, що стосується кандидатів на керівні посади державної служби, і який передбачає для цілей вступу: встановлення акценту на етичність і політичну здатність службовців на керівних посадах, необхідність нових кадрів до володіння навичками адаптації; побудову нової державної служби з наголосом на технології комплексного менеджменту та знання адміністративного права; створення більшої кількості навчальних закладів для потреб державної служби; визначення компетенцій для потенційних потреб кожного органу на усіх рівнях і вироблення відповідних навчальних планів, створення рейтингу навчальних закладів де готують державних службовців на основі статистичних даних про успішність роботи випускників на керівних посадах.

Підсумовуючи, варто вказати на особливу важливість правового регулювання для вступу на державну службу, яке визначає не тільки основні моменти,

включаючи, хто може брати участь в конкурсі, або вимоги до кандидатів та відповідні заборони, але також враховує окремі пункти, такі як спосіб проведення оцінювання або строк для подання документів для участі. З вищенаведеного аналізу видно, що законодавство України і КНР має тенденцію до закріплення основ державної служби у профільних законах і деталізації положень щодо вступу на службу в підзаконних актах. Великий масив нормативно-правових актів на усіх рівнях присвячено виділенню специфічних вимог для державних службовців окремих видів державної служби або встановленню заборон на додаток до профільних нормативно-правових актів. У КНР бачимо подальшу спеціалізацію підзаконних нормативно-правових актів залежно від характеру посад (керівні або некерівні) та високу абстракцію вимог та заборон до кандидатів, що частково згладжується наданням органам державної влади значних дискреційних повноважень по відношенню до організації добору. Такий обсяг дискреційних повноважень дозволяє говорити про успішну децентралізацію організації конкурсу та формування списку вимог до кандидатів [170, с. 554]. В Україні конкурс врегульовано більш детально, але деякі елементи досвіду китайського законодавства у сфері вступу на державну службу можна включити до вітчизняної правової системи.

### **1.3. Право на державну службу за законодавством України та Китаю.**

Право на державну службу розглядається вченими як конституційне право, що прямо впливає з права на працю, а також із низки інших основоположних прав, наприклад, права на рівний доступ до державної служби [79, с. 153; 44, с. 20]. У переліку конституційних прав право на державну службу належить до політичних прав, більш конкретно до «прав на участь», до яких також відносяться виборче право і право на референдум [171, с. 157; 172, с. 48]. Механізм реалізації конституційного права на державну службу є сукупністю чинників, які виступають своєрідними умовами допуску кандидатів до служби [173, с. 137].

Варто погодитися, що право на державну службу є конституційним правом, але зауважимо, що детальне закріплення воно знаходить в адміністративному

законодавстві, яким регулюються його основні елементи, до яких ми відносимо вимоги до кандидатів, а також заборони до вступу. В Україні право на державну службу на рівні законів закріплено у ч. 1 ст. 19 Закону № 889-VIII, в якій наводиться перелік вимог до кандидатів: громадянство України, повноліття, вільне володіння державною мовою та відповідний ступінь освіти. Зазначені вимоги по суті є бар'єрами, оскільки становлять собою обмеження щодо доступу громадян на державну службу. У той же час, ці бар'єри є цілком обґрунтованими та досягають стійкого балансу між добором достатньої кількості кадрів і кваліфікованих спеціалістів.

Першою вимогою є наявність у кандидата громадянства України, що визначається як правовий зв'язок фізичної особи й України, який проявляється у їх взаємних правах та обов'язках, як закріплено у Законі України «Про громадянство України» [174]. До громадян України зазначений Закон відносить у ч. 1 ст. 3 усіх громадян колишнього СРСР які на момент 24.10.1991 постійно проживали в Україні; усіх осіб хто на момент набрання чинності цим законом проживав на території України без громадянства інших держав; осіб які прибули до України після 13.11.1991 і яким у паспорті органами внутрішніх справ України був внесений запис «громадянин України» та їх дітей; усіх інших, хто набув громадянство України відповідно до законів та міжнародних договорів. Дотримання цієї вимоги перевіряється шляхом подання документу, що підтверджує громадянство кандидата, наприклад, це може бути паспорт громадянина України.

Ця вимога наявна у більшості країн світу, оскільки для захисту інтересів держави службовці мають бути її громадянами. У той же час, її закріплення на думку окремих вчених є недоречним, адже громадянство особа набуває з народження, а іноземцю навряд чи захочеться вступати на державну службу країни, громадянином якої він не є [175, с. 55]. Водночас, позиція стосовно обов'язковості вимоги громадянства знаходить негативну оцінку за кордоном, зокрема існує думка Європейського комітету з соціальних прав за результатами моніторингу трудового законодавства у 2015-2020 роки, що вона суперечить рівному доступу до державної служби [176, с. 224]. На наш погляд, протиріч немає, оскільки державна служба

спрямована на виконання функцій держави в інтересах держави та народу, а отже, вимагає певного рівня патріотизму та обізнаності з місцевими проблемами і культурою ведення справ. Додатково, відмічаємо подвійність стандартів такої думки: більшість країн Європейського Союзу сприймають таку вимогу досить суворо і вважають обов'язковою [36, с. 111].

В українській науковій думці у такої вимоги також знаходяться опоненти, які вважають, що особи без громадянства та іноземні громадяни повинні мати можливість вступати на державну службу в Україні, окрім посад, пов'язаних з державною безпекою або посад, які передбачають доступ до державної таємниці [177, с. 298]. На думку деяких вчених законодавство України у сфері громадянства є дещо непослідовним, наприклад, положеннями Закону України «Про зайнятість населення», а саме ч. 4 ст. 3, надається іноземцям право на зайнятість на підставах і в порядку, встановлених для громадян України [178, с. 112; 179]. Слід зазначити, що у даному разі йдеться про загальну норму, яка обмежується спеціальною нормою Закону № 889-VIII, і варто керуватися положеннями Конституції України, яка відносить право на державну службу до прав, які належать виключно громадянам України, тут не може йти мова про аналогію з трудовим законодавством.

Ми вважаємо доречним закріплення такої вимоги в законодавстві України, незважаючи на те що вона не стосується професійних навичок кандидатів, оскільки державні справи слід залишати саме особам із громадянством України, зокрема і тому, що державна влада належить українському народу, який здійснює її через державні органи, а не особам без громадянства, чи іноземцям, які можуть мати свої уявлення про політику, яку слід у тій чи іншій галузі проводити, або керуватися інтересами, що суперечать інтересам України.

Наступною вимогою до кандидатів є відповідний рівень вищої освіти. Закон України «Про вищу освіту» визначає вищу освіту як сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у закладі вищої освіти (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за скла дністю є вищими, ніж



рівень повної загальної середньої освіти [180]. Законом №889-VIII у ч. 1 ст. 19 не встановлюється розрізнення вищої освіти за напрямками, але визначається її ступінь: магістру для посад категорії «А» та бакалавру для посад «Б» та «В». На підтвердження відповідності цій вимозі кандидати подають у переліку обов'язкових документів копії документів про вищу освіту. На важливості освіти кандидатів наголошує чимало науковців, оскільки вона впливає на рівень їх професійної підготовки [181, с. 117; 182, с. 120]. Добробут держави частково залежить від якомога кращої підготовки державних службовців на етапі здобуття вищої освіти; ця мета є досяжною: як зазначається науковцями, у 2008 році майже 70% державних службовців в Україні мали повну вищу освіту, а згодом цей відсоток виріс до абсолютного значення [183, с. 2]. Зараз усі державні службовці зобов'язані мати вищу освіту, але необхідно, щоб така освіта надавала достатній рівень професійних якостей для здійснення обов'язків за конкретною посадою, оскільки сама собою її наявність на нашу думку ще не говорить про ефективність кадрів.

Ми вважаємо, що користь вищої освіти проявляється у практичних навичках, здобутих у процесі навчання, актуальних для посади державної служби. Вченими професійне навчання та освіту пропонується визначати як необхідні, адже тільки професійна освіта сприятиме належному компетентнісному рівню державних службовців [182, с. 122; 184, с. 733]. Ми погоджуємося з цією думкою, але зазначаємо, що складність реалізації спеціалізованої вищої освіти як вимоги до кандидатів обумовлена низкою перешкод – низькими рейтингами вищих навчальних закладів, де викладається та чи інша спеціальність; низькою кількістю бюджетних місць або неможливістю отримувати дві вищі освіти за бюджетні кошти, скороченням годин для окремих спеціальностей і т.д., що робить окремі потрібні державній службі спеціальності неперспективними в очах абітурієнтів і ускладнює пошук кадрів. Цю проблему вченими пропонується вирішити запровадженням спеціалізованих навчальних закладів вищої освіти, здобуття освіти в яких може враховуватися при вступі на державну службу; ця можливість розглядається незважаючи на вищевказані труднощі реалізації [185, с. 171]. Слід додати, що історично державні службовці дійсно здобували освіту переважно у спеціалізованих

вищих навчальних закладах, але сьогодні навчання у таких закладах не є перевагою або недоліком для кандидата і на нашу думку не має в принципі впливати на результат конкурсу.

Інший варіант, врахування проходження державним службовцем конкретної освітньої програми, є передумовою запровадження вимоги до спеціальної освіти, оскільки тоді до державного органу будуть вступати особи із відповідною спеціалізацією. З іншого боку, це створюватиме випадок позитивної дискримінації, яка недопустима при вступі на державну службу, оскільки тоді випускникам певної групи чітко визначених закладів вищої освіти буде надана суттєва перевага. На можливості перетворення вимоги до освіти у такому вигляді на суттєвий бар'єр для громадян наголошували і вчені-опоненти ідеї спеціалізованих закладів вищої освіти для державних службовців, які висловлювали побоювання стосовно того, що кандидати, завершивши навчання у таких спеціалізованих навчальних закладах, матимуть кращу підготовку до конкурсу ніж інші особи, але не матимуть реальних навичок для роботи [186, с. 42-43]. Такі побоювання висловлювалися й одразу після прийняття Закону № 889-VIII, але на сьогодні жодних привілеїв для випускників будь-яких навчальних закладів не існує. Порівнюючи цю ситуацію з КНР, де дійсно наявна велика кількість приватних агентств, що надають послуги з підготовки до тестів, і що визнається проблемним, можна зробити висновок, що підготовка до етапів конкурсу в таких установах не дорівнює наявності у особи потрібних на службі навичок.

Отримання особою професійної освіти, відтак, зовсім не гарантує їй працевлаштування, а за умови отримання актуальних навичок здобувач освіти скоріше піде до приватного сектору; також студенти можуть змінити своє уявлення про майбутню кар'єру та працювати в іншій сфері, що є поширеним. Це вказує на низьку ефективність такої ідеї і на її нежиттєздатність у сучасних умовах. Ми пропонуємо утриматися від запровадження преференцій за навчальним закладом. У той же час пропонуємо запровадити наявність спеціалізованої освіти як вимоги до кандидатів, оскільки вона є ключовою для розвитку державної служби і безпосередньо впливає на загальний рівень професіоналізму кандидатів, хоча і може

незначно вплинути на їх кількість [187, с. 12, 15]. Слід балансувати рівень суворості загальних вимог із кадровими потребами. Варто зауважити втім, що частково в Україні спеціалізована вища освіта як вимога подекуди застосовується: деякі оголошення містять вимоги до спеціальних напрямів освіти, користуючись відповідним дискреційним повноваженням органу призначення. Проте, ця практика не є універсальною, і таку вимогу містить лише частина оголошень, що не забезпечує реалізацію мети по встановленню високоосвіченої державної служби, і створює ситуації, коли на одну і ту саму посаду в одному державному органі вимагається спеціалізована вища освіта, а в іншому – ні.

Прикладом затвердження конкретних спеціальностей за якими здобуто вищу освіту є посади керівників територіальних органів державної виконавчої служби – відповідно до Наказу Міністерства юстиції України № 3005/5 від 21.10.2016 «Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад керівників територіальних органів державної виконавчої служби», встановлюються вимоги щодо конкретної спеціальності, за якою здобуто вищу освіту, конкретний перелік професійних знань та перелік компетенцій згідно з відповідними рекомендаціями НАДС [188]. Іншим прикладом є встановлення вимог до спеціальної вищої освіти для осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України відповідно до «Кваліфікаційних вимог до професійної придатності осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України», затверджених Наказом Міністерства юстиції України № 27/5 від 06.01.2022 [189].

Для окремих видів державної служби особливого характеру можуть встановлюватися інші вимоги щодо освіти, наприклад, для поліцейських відповідно до ч. 1 ст. 49 Закону України «Про національну поліцію» вища освіта не вимагається, достатньо повної загальної середньої освіти. Це стосується лише найнижчих посад поліцейських і є прикладом зниження з боку законодавця вимоги до рівня освіти, хоча доводиться визнати, що далеко не усі спеціальності і галузі знань є потенційно корисними для роботи в Національній поліції. Все одно, достатність середньої освіти для вступу на службу викликає необхідність у активному підвищенні

кваліфікації та навчанні під час служби, що є набагато складнішим освітнім процесом ніж здобуття вищої освіти до прийому на службу. Ми вважаємо, що для досягнення професійної державної служби необхідно запровадити спеціалізовану вищу освіту шляхом внесення відповідних змін до ст. 19 Закону № 889-VIII, наприклад, як «та яким присвоєно ступінь вищої освіти за визначеною суб'єктом призначення спеціальністю не нижче...». Іншим варіантом може бути практика пілотних регіональних програм, яка передбачає запровадження спеціалізованої освіти як вимоги у певній області або у певному органі на певний час. Навіть за умови тимчасового зменшення кількості кандидатів на державну службу, результатом стане підвищення загальної ефективності роботи державних службовців і створення передумов для професіоналізації державної служби.

Наступною вимогою є віковий критерій, який полягає у досягненню особою повноліття. Відсутність такого критерію деякими вченими розглядалась як недолік попереднього Закону про державну службу, що і було виправлено шляхом зазначення того, що кандидатом має бути саме повнолітня особа [190, с. 171]. Повноліттям вважається досягнення особою 18-річного віку. Це, як логічно вказують деякі вчені, пов'язується зі здатністю в повній мірі користуватися своїми правами та виконувати обов'язки лише із настанням повної дієздатності за цивільним законодавством [191, с. 56]. Зокрема мається на увазі адміністративна процесуальна правоздатність, що дозволяє особі бути позивачем у справах щодо вступу на державну службу [192, с. 102]. Проте у цього підходу знаходяться противники, які зазначають, що повноліття та повну цивільну дієздатність слід розрізняти, оскільки останню можна набути і до досягнення 18 років [41, с. 191; 193, с. 70]. Слід погодитися із тим, що ці два явища дійсно відрізняються, і в аспекті державної служби повноліття слід розглядати лише як досягнення 18 років.

Вимога до віку та освіти у деяких працях визнаються ознаками гільдійної системи, яку разом із антрепренерською вчені поширюють з політичної категорії на публічну службу [175, с. 110]. Ми підтримуємо думку про актуальність сьогодні антрепренерської системи, у якій вимоги щодо віку та вищої освіти є не бар'єрами, а загалом обґрунтованими та розумними вимогами. Тим не менш, вимога щодо віку

деякими вченими вважається цензом [59, с. 173, 181]. Мабуть це тому, що існують випадки, коли особа може бути цілком свідомою до вісімнадцяти років, а також в окремих випадках здобути повну вищу освіту до досягнення повноліття. Проте на нашу думку, ці випадки є поодинокими, а у особи з психологічних і фізіологічних причин може не бути можливості ефективно здійснювати функції держави на державній службі, і тому термін «ценз», на нашу думку, не варто застосовувати по відношенню до цієї вимоги, оскільки вона не обмежує суттєво громадян у правах. Ми вважаємо цю вимогу обґрунтованою і звертаємо увагу на те, що загальні вимоги до кандидатів представлені як система, в якій одну вимогу підкріплює інша. Навіть за умови виключення вимоги щодо повноліття, вимога до освіти державних службовців не дозволить майже усім особам молодше 18 років вступати на державну службу.

Останньою вимогою до кандидатів є вільне володіння державною мовою, при цьому вчені звертають увагу на те, що розрізнення рівня володіння в залежності від посад не передбачається [194, с. 52; 195, с. 48; 87, с. 117]. Слід відзначити, що регулювання підтвердження цієї вимоги є мінливим з огляду на постійні зміни релевантного законодавства: наприклад, Закон України «Про державну службу» 1993 року цю вимогу не закріплював, хоча її містили довідники типових кваліфікаційних характеристик посад. У положеннях Закону 2011 року така вимога містилась, але не передбачалася її документальна перевірка, що на думку вчених свідчить про декларативний характер цих положень [135, с. 241].

У Законі № 889-VIII вимога про володіння державною мовою залишилася. Свого часу вона підтверджувалася відповідними Посвідченнями, які видавалися, фактично, за умови оволодіння відповідною навчальною дисципліною під час здобуття вищої освіти, що звичайно не гарантувало вільного володіння українською мовою [41, с. 193]. Це здійснювалося спеціально визначеними закладами вищої освіти на основі копій документів про освіту, які свідчили про успішне складання дисциплін «Українська мова» або «Українська мова за фаховим спрямуванням», або у випадку успішного складання іспиту. У 2019 році було скасовано Порядок атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного

володіння державною мовою, що призвело до утворення законодавчого вакууму, пов'язаного з відсутністю механізму перевірки дотримання цієї вимоги [135, с. 241-242].

Сьогодні, рівень володіння державною мовою підтверджується Державним сертифікатом про рівень володіння державною мовою, який отримується у Національній комісії зі стандартів державної мови. Таким чином, відбулася централізація перевірки цієї вимоги та її перехід під державний нагляд. Перевірка здійснюється відповідно до Порядку проведення іспитів на рівень володіння державною мовою, який передбачає проведення іспиту з письмової та усної частини шляхом анонімного тестування, за результатами чого особі видається Державний сертифікат, який заноситься до відповідного Реєстру. Позитивним ефектом запровадження іспиту, на думку вчених, має стати усунення будь-яких корупційних ризиків при визначенні мовної компетенції шляхом використання інформаційних технологій, а також запровадження Реєстру Державних сертифікатів [196, с. 18; 5, с. 89-90]. Іншою перевагою цієї процедури є безстроковість державних сертифікатів, яка дещо нівелюється частими змінами до релевантного законодавства, а також збереження інформації в електронному кабінеті, на що звертають увагу і вчені [196, с. 18-19].

З одного боку можна погодитися із думкою про усунення суб'єктивного впливу на результати іспиту, адже використання перевірки результатів програмним забезпеченням не передбачає можливості надання переваг конкретному кандидату. З іншого боку, як і під час проходження тестування при вступі на державну службу, преференції до окремих кандидатів можуть виражатися в ігноруванні Національною комісією спроб кандидата списати правильні відповіді, або здійснити незаконне втручання в електронну систему. Тобто, корупційні ризики все одно зберігаються; вони визначені зокрема, у Додатку 1 до Звіту за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Національної комісії зі стандартів державної мови на 2021-2023 роки [197]. За результатами оцінки визначено 13 корупційних ризиків, які стосуються можливості отримання екзаменатором неправомірної вигоди під час здійснення нагляду за проведенням іспиту або під час перевірки усної частини

іспиту, а також внесення недостовірних відомостей до Реєстру державних сертифікатів про рівень володіння державною мовою. Названі і чинники корупційного ризику, це – неврегульованість процедури здійснення нагляду за перебігом іспиту, перевірки усної частини, і порядку дій при внесенні відомостей до вищезгаданого Реєстру. На нашу думку, спосіб перевірки дотримання цієї вимоги не позбавлений недоліків, але є прогресивним, використовує сучасні технології і має низку переваг над попередньою процедурою.

Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» перевірка рівня володіння кандидатом державною мовою не проводиться, полегшуючи вступ для осіб, які не мають державного сертифікату, та які в силу різних причин не можуть його отримати. Незважаючи на це положення, Національна комісія зі стандартів державної мови продовжує проводити іспити, а конкурси містять вимогу щодо подання документів на підтвердження вільного володіння. Після припинення/скасування воєнного стану особа протягом трьох місяців має подати копію Державного сертифіката про рівень володіння державною мовою, що на думку науковців є зручним для кандидатів [198, с. 51]. Три місяці надані з огляду на необхідний для одержання цього сертифікату час, і на нашу думку є цілком достатніми. Також, окрім володіння державною мовою, може передбачатися вимога щодо володіння мовою національної меншини, на відносну поширеність якої вказують вчені [171, с. 162]. При цьому категорія «вільне володіння» до неї не застосовується, що на нашу думку пов'язується із відсутністю налагодженої системи перевірки та оцінювання володіння такими мовами.

Слід відмітити, що багато мононаціональних країн взагалі не закріплюють вимогу до володіння державною мовою [36, с. 111-112]. Панує думка про те, що ця вимога є специфічною саме для країн, які мають чималі іншомовні меншини [199, с. 75]. Проте ми можемо зауважити, що в Україні великих іншомовних меншин немає, а вимога щодо володіння державною мовою залишається, і навпроти, у деяких багатонаціональних країнах із різними діалектами або формами писемності такої вимоги може і не бути передбачено, приміром, у КНР.

Окрім загальних вимог до державних службовців, реалізація права на державну службу також передбачає низку заборон, які застосовуються до кандидатів. Навіть за умови відповідності усім вимогам для вступу, не підлягає добору на службу особа, до якої може бути застосована хоча б одна заборона, визначена у вигляді закритого переліку в Законі № 889-VIII у ч. 2 ст. 19:

- 1) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена
- 2) має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку
- 3) позбавлена відповідно до рішення суду права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функції держави, або займати відповідні посади
- 4) піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, - протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили
- 5) має громадянство іншої держави
- 6) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення
- 7) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади».

Пропонується заборони класифікувати на абсолютні, які не можливо подолати з часом, та тимчасові, щодо яких передбачена можливість їх зняття згодом. Ознаками заборон є формулювання заборони у нормативно-правовому акті, мета її встановлення і процедура перевірки можливості її застосування.

Визнання особи недієздатною або обмежено дієздатною має тимчасовий характер, відбувається в судовому порядку й у загальних рисах окреслено у ЦК України, де у ст. 39 зазначено, що фізична особа може бути визнана судом недієздатною, якщо вона внаслідок хронічного, стійкого психічного (видається з лінгвістичного аналізу норми, що одночасна наявність усіх ознак є обов'язковою) розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними. Науковцями для прикладу таких розладів наводяться душевні хвороби, які мають довготривалий характер і тенденцію до наростання хворобливих явищ [200, с. 93-94].



Моментом визнання фізичної особи недієздатною або обмежено дієздатною буде набрання законної сили рішенням суду про це, відповідно до ч. 1 ст. 40 і ч. 4 ст. 36 ЦК України відповідно. Для обмеження цивільної дієздатності особи, яке регулюється статтею 36 ЦК України, наводиться приклад таких розладів: зловживання спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами, азартними іграми тощо. На думку вчених, додатковими підставами є вживання лікарських засобів у дозах, що перевищують терапевтичний ефект, наприклад, надмірний прийом транквілізаторів [201, с. 175]. Перевірка наявності у особи такого статусу можлива шляхом звернення до Державного реєстру виборців за місцем проживання фізичної особи, куди відповідно до ч. 5 ст. 300 Цивільного процесуального кодексу України надсилається копія рішення про визнання особи недієздатною [202].

Наявність у кандидата не знятої або не погашеної судимості за вчинення умисного кримінального правопорушення теж є тимчасовою заборонаю. Судимість є юридичним фактом, який тягне за собою настання для особи негативних наслідків у вигляді обмеження деяких прав і свобод, зокрема щодо вступу на посади державної служби й інші посади, наприклад, суддів, прокурорів, слідчих тощо [203, с. 176-177]. Оскільки, на відміну від КНР, подання кандидатом довідки про несудимість для участі в конкурсі не передбачене, під час здійснення спеціальної перевірки наявність у особи судимості перевіряється шляхом надсилання державним органом запиту до Національної поліції і Державної судової адміністрації України, відповідно до ч. 4 ст. 57 Закону України «Про запобігання корупції». Зауважимо, що ця заборона не стосується необережних кримінальних правопорушень і ступінь вини тут не є визначальним; важливим є факт вчинення кандидатом такого правопорушення в минулому. Проте, як вважають окремі науковці, вчинення необережного кримінального правопорушення також неформально приймається до уваги під час проведення конкурсу та оцінювання кандидата [36, с. 112-113]. Науковці слушно зауважують, що судимість пов'язана із покаранням, а тому особи, звільнені від відбуття покарання, або які відбули покарання за діяння, карність яких більше не встановлюється законодавством, не мають судимості [200, с. 95]. Проте

прийняття на службу судимих осіб, на нашу думку, значно знижує довіру до органів державної влади.

На погляд науковців реалізація цієї заборони є невтішною, а її наявність не гарантує прийняття на посаду особи з «чистою» біографією [204, с. 159]. На нашу думку це стосується тимчасового характеру заборони і, слідуючи прикладу посад поліцейських, варто зазначити, що сумнівним видається добір кандидата, раніше судимого за, наприклад, розкрадання державного майна, на посаду державної служби, незалежно від його професіоналізму. Існують особливості законодавчого закріплення цієї заборони по відношенню до посад державної служби особливого характеру. Наприклад, відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію», особи, засуджені за умисне вчинення тяжкого та особливо тяжкого злочину, у тому числі судимість яких погашена або знята, не можуть займати посади поліцейських. На думку деяких вчених, таке обмеження конституційних прав і свобод осіб, що відбули покарання за тяжкі або особливо тяжкі злочини, є не виправданим з точки зору мети встановлення судимості а також мети покарання [205, с. 30-32]. На нашу думку не варто, допускаючи судиму особу до посад поліцейських, очікувати що вона не захоче використати своє службове становище для вчинення нових правопорушень. Відповідно, в контексті служби в поліції, яка становить собою державну службу особливого характеру, такий стан речей є обґрунтованим, а прийняття такої особи на посаду не є доцільним. При цьому на нашу думку, неправильним є закріплення обмеження лише стосовно умисних тяжких або особливо тяжких кримінальних правопорушень, і ця заборона має стосуватися усіх осіб, судимих у минулому за кримінальні правопорушення.

Вважаємо, що належній роботі державної служби сприяло би закріплення заборони особам, судимим за кримінальні правопорушення, брати участь у конкурсах або бути прийнятими на посади державної служби незалежно від погашення або зняття судимості. На користь такого підходу можна навести аргументи про надзвичайний ризик повторного вчинення злочинів такою особою, який не відповідає перевагам від добору можливо і професіонального, але судимого кандидата. Іншим аргументом є необхідність збереження іміджу державної служби

та підвищення довіри до державних органів. Недоліком закріплення такої заборони є неврахування ситуацій, коли судимій особі скасовують обвинувальний вирок за нововиявленими обставинами після відбуття нею покарання, тобто, коли засуджену особу згодом виправдовують. Також, з огляду на те, що метою відбуття покарання є виправлення особи, завжди можна говорити про наявність шансу виправлення засудженої особи після погашення або зняття судимості. Відтак, питання про допуск судимих осіб до державної служби потребує додаткового вивчення, але наразі доводиться констатувати можливість прийняття на державну службу осіб з кримінальним минулим.

Позбавлення відповідно до рішення суду права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функції держави, або займати відповідні посади, встановлюється як покарання за кримінальне або адміністративне правопорушення; в обох випадках має тимчасовий характер і встановлюється лише на визначений термін. У першому випадку ця заборона регулюється ст. 55 КК України, відповідно до якої покарання встановлюється на строк від двох до п'яти років (як основне) або від одного до трьох років (як додаткове), за винятком окремих випадків, коли воно може встановлюватися на конкретно визначений термін, як зазначають науковці, лише якщо кримінальне правопорушення безпосередньо пов'язане із обійманням певної посади [200, с. 96-97]. Щодо адміністративних правопорушень, то таке позбавлення регулюється ст. 30 КУпАП, де зазначається, що це покарання на строк від шести місяців до одного року призначається незалежно від того чи передбачене позбавлення в санкції статті, та на один рік, коли його спеціально передбачено в санкції статті.

Ми в цілому погоджуємося з необхідністю існування такої заборони, а щодо максимального строку у п'ять років (як основне покарання за кримінальне правопорушення) слід зауважити, що особа, піддана такому покаранню, навряд чи повернеться до державної служби, в тому числі з огляду на те, що цей факт буде врахований при проходженні співбесіди.

Наступна заборона встановлюється для осіб, які піддавалися адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, –

протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили. Тимчасовість цієї заборони закладена в її формулювання. Правопорушенням, пов'язаним з корупцією, є діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом України «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 вказаного Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. У ранніх редакціях статті йшлося про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, що сприяло виникненню у науковців питань, оскільки за корупційне правопорушення вищезгаданий Закон адміністративної відповідальності не передбачав; не передбачалася вона і в КУпАП [200, с. 97; 206, с. 40]. Таке позитивне вирішення правової неточності у вигляді узагальнення ми вважаємо доцільним.

Перелік таких адміністративних правопорушень визначається у Главі 13-А КУпАП, де перелічені правопорушення як загального характеру, так і специфічні по відношенню до сфер вчинення, які в цілому характеризують поведінку державного службовця, спрямовану проти інтересів держави та суспільства, і як таку, що має на меті особисте збагачення. Отже, до особи, що вступає на державну службу вперше, ця заборона не застосовується. Перевірка можливості застосування до кандидата цієї заборони доволі проста. В Україні ведеться Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, до якого станом на 24.07.2023 внесено 46239 записів, з яких 1938 за дисциплінарними правопорушеннями, 14956 за кримінальними правопорушеннями, а 29284 – за адміністративними. Для уповноважених органів запровадження цього Реєстру залишається суттєвою перевагою при визначенні можливості застосування розглядуваної заборони до конкретного кандидата.

Щодо наявності у особи громадянства іншої держави, то на нашу думку немає особливостей у забороні громадянам іноземних держав обіймати посади державної служби в Україні, зокрема з огляду на вимогу до кандидатів на посади державної служби бути громадянами України. Додатково, як зазначають науковці, така заборона пов'язана із наявністю обов'язків громадян перед своєю державою, які у

випадку іноземців можуть не співпадати з інтересами України [200, с. 100]. Також зазначена заборона покликана не допустити до державної служби тих осіб, які з будь-яких причин мають подвійне громадянство (України й іншої держави) або потрійне і більше громадянство. Серед науковців закріплення заборони стосовно наявності громадянства іншої держави у кандидатів на посади державної служби загалом підтримується; при цьому вказується на стратегічне значення державної служби для функціонування держави [207, с. 166]. Розглядувана заборона не має абсолютного характеру, оскільки особа може згодом відмовитися від свого громадянства і вступити до громадянства України.

Заборона, що стосується не проходження громадянином спеціальної перевірки, у Законі № 889-VIII лише згадується, але фактично регулюється Законом України «Про запобігання корупції». При цьому зазначена заборона є, на відміну від усіх попередніх, абсолютною, тобто такою, яку не можна подолати. Відповідно до ст. 58 Закону України «Про запобігання корупції», таким непроходженням може вважатися встановлення відомостей про претендента на посаду, які не відповідають встановленим вимогам, або встановлення факту подання ним підроблених документів або неправдивих відомостей. Перевірка, втім, проводиться не для усіх кандидатів, а, відповідно до ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції», лише стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком. Перелік таких посад затверджено Рішенням НАЗК. В цілому є логічним, що з огляду на мету спеціальної перевірки, відмова від її проведення означає відмову кандидату у призначенні на посаду.

Що стосується заборони, встановленої Законом України «Про очищення влади», то її закріплення є доволі дискусійним моментом та межує з політичним рішенням. Очищення влади (люстрація) – це заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади в органах державної влади і органах місцевого самоврядування. Така заборона є тимчасовою, оскільки діє лише протягом визначеного терміну. У ч. 3-5 ст. 1 Закону України «Про очищення влади» встановлюються три можливі терміни: десять років, п'ять років, і застосування

заборони лише один раз. Відлік років йде з дня набрання чинності цим Законом, а також з дня набрання чинності відповідним рішенням суду. З часом, зрозуміло, вона буде ставати все менш актуальною. Метою люстрації є очищення органів державної влади, але виникає питання: від кого? Це є актуальним з огляду на передбачення у Законі № 889-VIII окремих заборон, що стосуються корупціонерів та злочинців, і тому немає сенсу встановлювати ще одну заборону, яка буде діяти на те ж коло осіб. Законом України «Про очищення влади» у ст. 2 встановлюється перелік посад, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади: цей перелік є поширеним і відкритим. Визначення посад, наведене у п. 10 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про очищення влади», а саме частина «інших посадових та службових осіб (крім виборних посад) органів державної влади, органів місцевого самоврядування», дозволяє розповсюджувати люстрацію на будь-які посади взагалі. Таке регулювання є дуже неточним і наявний необґрунтований ступінь узагальнення. З цього приводу вченими вказується на те, що більшість посад для яких встановлені обмеження взагалі не передбачали прийняття рішень політичного значення [208, с. 28]. При цьому, як згадувалося вище, реальна можливість застосування цієї заборони обмежується незначним колом осіб, і лише протягом встановленого періоду.

Загальні погляди на люстрацію є неоднозначними, як в Україні, так і за кордоном. Зокрема, як слушно зазначають науковці, з цього питання влучно висловився Європейський Суд з прав людини, який за результатами розгляду справи «Полях та інші проти України» від 24.02.2020 вказав на втручання у приватне життя службовців, яке не було «необхідним у демократичному суспільстві», оскільки таке очищення насправді виявилось нерозбірливою помстою службовцям, які працювали при владі, яку потім було визнано недемократичною [209, с. 106-107]. З більш поміркованої точки зору, в цьому рішенні наголошується на тому, що наслідки які відчували державні службовці, звільнені з цієї підстави, а також кандидати, яких не допускають до вступу на державну службу з цих підстав, не відповідають меті прийняття Закону «Про очищення влади» [210, с. 458]. При цьому інших критеріїв «очищення» не було наведено.

Окрім цього, люстраційні заборони в цілому ігнорують принцип презумпції невинуватості особи, оскільки передбачають негативні правові наслідки за обіймання певної посади у певний період часу, без встановлення того, чи порушувала така особа законодавство, і чи винувата вона у вчиненні дисциплінарного проступку, адміністративного або кримінального правопорушення. Науковці вказують на порушення не тільки презумпції невинуватості, а також принципу верховенства права та індивідуалізації вини, і на недосягнення початкової мети запровадження люстрації [211, с. 171]. На нашу думку, особливо у контексті ч. 3 ст. 3 Закону України «Про очищення влади», люстрація також фактично встановлює відповідальність за прийняття рішень щодо осіб, до яких згодом було застосовано повну індивідуальну амністію. Вчені зазначають, що незважаючи на позитивну мету Закону України «Про очищення влади», яка полягає в недопущенні до влади злочинних корумпованих елементів та підвищенні (відновленні) довіри до державної служби, фактична реалізація цієї ідеї виявилася сумнівною [212, с. 55-58]. Дехто з науковців не виступають однозначно проти люстрації, вказуючи на її позитивний ефект у майбутньому, але визнають, що реалізація люстрації в Україні виявилася недосконалою [208, с. 658]. Ми підтримуємо думку про недоцільність цієї заборони, оскільки факт вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, або притягнення особи до кримінальної відповідальності, де судимість ще не погашена або не знята, становить окремі, вже існуючі заборони. Що стосується факту зайняття особою певної посади у конкретний період часу, то лише один такий факт не може слугувати підставою притягнення цієї особи до відповідальності або забороні такій особі вступати на посади державної служби. Враховуючи, що зазначена заборона стосується, переважно, кадрів з досвідом роботи, з'являється брак досвідчених кадрів, які можуть мати і належну кваліфікацію й цінний практичний досвід [213, с. 657]. З приводу люстрації як заборони, зважаючи на її обмежену актуальність у часі (оскільки через п'ять-десять років кількість кандидатів, що підлягають люстрації, знизиться до абсолютного мінімуму), ми пропонуємо вилучити її з переліку заборон, визначених в Законі № 889-VIII.

Під час воєнного стану проведення спеціальної перевірки було зупинено, що зумовлює ситуації, коли особа, яка не має права на вступ на посаду державної служби, все одно обіймає посаду, що значно знижує довіру до органів влади, хоча і слугує гарантом безперервності діяльності державної служби [214, с. 138-139]. На нашу думку спеціальна перевірка, принаймні стосовно судимості кандидата, має проводитися, оскільки факт зайняття посади такою особою вдарить по іміджу державної служби як інституту. Слід відзначити втім, що з жовтня 2023 року проведення спеціальних перевірок було поновлене.

Загалом можна охарактеризувати заборони на державній службі як дієві, але деякі з них потребують уточнення. Вченими пропонувалися також інші заборони, які мали б досягти мети прийняття на службу потрібних кандидатів, приміром, посилення вимоги щодо громадянства: не може вступити на державну службу особа яка безперервно проживає на території України менше десяти років. Ми вважаємо це недоречним, оскільки в такому разі перевага віддається особам, які не покидають Україну на тривалий час, що створює випадок дискримінації, особливо в контексті розвитку дистанційної роботи в Україні і світі. Також пропонується запровадити заборону для осіб, які не володіють державною мовою [215, с. 122-123]. На нашу думку це є недоцільним з огляду на існування вільного володіння державної мови як обов'язкової вимоги до державних службовців.

Що стосується КНР, то викладені в законодавстві вимоги до кандидатів на державну службу поділяються на вимоги для некерівних і керівних посад. Враховуючи, що абсолютна більшість посад у державній службі КНР є некерівними, вимоги саме на ці посади вважаються загальними. Вони викладені у Законі КНР і уточнюються у Правилах прийому державних службовців. У КНР реалізація права на державну службу передбачає інший підхід ніж в Україні, оскільки вимоги що висуваються є з одного боку більш численними, а з іншого – більш відкритими для тлумачення, що ускладнює їх розуміння. Перелік загальних вимог встановлюється у ст. 13 Законі КНР, ними є: громадянство КНР, досягнення 18-річного віку, слідування Конституції КНР і підтримка лідерства Комуністичної партії КНР і соціалістичної системи, висока моральність і політична якість, фізична і



психологічна можливість виконання посадових обов'язків, відповідна посадовим обов'язкам освіта, та інші вимоги, встановлені законом.

Громадянство КНР є універсальною вимогою і відповідає схожій вимозі в Україні. Основне закріплення ця вимога набуває у Законі КНР «Про громадянство КНР», де у ст. 4 визначено, що громадянами КНР є особи народжені у КНР, хоча б один з батьків яких є громадянином КНР. У ст. 5 і 6 закріплено, що якщо хоча б один з батьків є громадянином КНР, а особа була народжена в іншій країні, то вона набуває громадянства КНР, а також якщо громадянство батьків невідоме або відсутнє (як у апатридів), а особа народилася у КНР. Але якщо хоча б один з батьків є громадянином КНР і постійно проживає за кордоном, то особа народжена за кордоном не матиме громадянства КНР. Таким чином, встановлюється система за якої особа, народжена у КНР, завжди матиме громадянство КНР, а у випадку її народження за кордоном це залежить від громадянства її батьків і їх місця постійного проживання.

Натуралізація можлива за умови наявності близьких родичів у КНР, постійного місця проживання або ведення бізнесу в КНР, а також з інших законних підстав. Як зауважують вчені, натуралізація у КНР є надзвичайно рідкісним і складним явищем з огляду на вимоги, що висуваються, а також віднесення законодавством деяких окремих випадків набуття громадянства на розсуд державних органів [216, с. 247]. Важко сказати, для яких саме випадків необхідні дискреційні повноваження державних органів, але в основному вони пов'язані з умовами натуралізації та особливостями їх перевірки.

Наступною вимогою є вимога щодо віку кандидатів, що є поширеною практикою у світі. Необхідний вік, як в Україні, визначено у 18 років. Особливістю китайської моделі державної служби є те, що у хоча у Законі КНР відсутній максимальний вік державного службовця, він встановлюється у п. 2 ст. 18 Правил прийому державних службовців КНР для кандидатів на некерівні посади, і становить 35 років. Частково це можна пояснити прагненням КНР до формування молодого та обізнаної у сфері цифрових технологій державної служби, яка, слідуєчи словам Сі Цзіньпіна, має буди побудована на основі висококваліфікованих молодих

кадрів, які мають здатність до інформатизації, постійно покращують навички володіння інтернет-технологіями, відповідають сучасним стандартам [32, с. 112-113]. Іншим аргументом на користь такого підходу є подолання численних ситуацій, коли у працевлаштуванні відмовляють молодим особам які, на думку старших співробітників органу, недостатньо досвідчені і занадто молоді, або штучно стримується їх просування по службі, особливо це стосується молодих жінок через побоювання відпустити їх у декретну відпустку. За існування таких дискримінаційних ситуацій, вимога щодо низького максимального віку кандидатів робить привабливою державну службу для молоді, яка розуміє, що має реальний шанс працевлаштування, яким треба встигнути скористатися якомога скоріше, з огляду на необхідність повільного просування по службі через поступовий «рух знизу».

Тим не менш, у цього підходу є й очевидні недоліки, найбільшим з яких є дискримінація, яка все одно відбувається, але на цей раз щодо кваліфікованих трудових ресурсів старших за 35 років. Враховуючи, що для вступу на керівні посади необхідним є стаж роботи на некерівних посадах державної служби, виходить, що працівникам приватного сектору, незважаючи на їх досвід або практичні навички, відмовляють у реалізації права на державну службу з огляду на віковий критерій. Варто також зауважити, що окрім звичайного проходження конкурсу на державну службу, такі особи зазнають обмежень і під час проходження конкурсу на зайняття посади за контрактом. Це є проявом боротьби публічного інтересу держави з правами громадян – держава є зацікавленою в омолодженні державної служби для прийняття на нижчі посади кадрів, які знаються на сучасних технологіях і мають здатність до швидкого навчання, а частина потенційних кандидатів на зайняття посад державної служби зацікавлена у тому, щоб мати можливість легко отримати посаду державної служби і працювати там після виходу на пенсію, зокрема через послаблення вимог.

На початку 2000-х років у КНР лунали заклики до встановлення диференційованого граничного віку перебування на державній службі, який має передбачати автоматичне звільнення працівника після досягнення ним певного віку

[31, с. 8]. Граничний вік у 65 років існував і в Україні, але згодом був замінений щорічним призначенням особи, якій виповнилося 65 років, але до досягнення 70 років, відповідно до ч. 4 ст. 83 Закону № 889-VIII. Розуміючи аргументацію цього підходу, яка полягає в тому, що особи поважного віку можуть не відповідати професійним вимогам для посади, або в тому, що з огляду на стан здоров'я їм важче виконувати посадові обов'язки, визнаємо що такий підхід призводить до значної вікової дискримінації. Сьогодні державна служба КНР не містить обмежень щодо граничного віку для перебування на державній службі, а єдине обмеження стосується лише прийому на некерівні посади.

Слідування (або підтримання) Конституції КНР, а також підтримка лідерства Комуністичної партії КНР і соціалістичної системи, є наступною вимогою до кандидатів, і являє приклад вимоги політичного характеру. У Конституції КНР зобов'язуючих по відношенню до державних службовців норм є декілька: ч. 4 ст. 5 (усі державні органи... мають діяти на підставі Конституції і закону); ч. 2 ст. 33 (кожен громадянин... має виконувати зобов'язання, покладені на нього Конституцією і законом); ст. 53 (громадяни КНР мають слідувати Конституції і закону). Проте, як можна побачити, жодна з наведених норм не є конкретною вимогою для кандидатів на державну службу. Отже, виникає закономірне питання: яким чином підтверджується відповідність кандидата цій вимозі, і який сенс вкладається у формулювання «слідування Конституції КНР»? Китайські дослідники вказують на те, що майже кожна з наукових робіт, присвячених державній службі, повністю оминає це питання, і можна зробити висновок, що така вимога стосується конституційної присяги, яку складають усі державні службовці при прийнятті на посаду [217, с. 80-81]. Але тоді незрозумілою є сутність вимоги: вона полягає у згоді кандидата зі складанням присяги, чи містить інші елементи? На нашу думку, така вимога є комплексною і стосується як відсутності проявів порушення закону з боку кандидатів, що співпадає із заборонаю вступати на службу особам, яким було призначено покарання за злочин, так і необхідності складення конституційної присяги після прийняття рішення про призначення особи на посаду. Аспект підтримки лідерства (керівництва) Комуністичної партії КНР та соціалістичної

системи стосується підтримки особою правлячої політичної партії та системи соціалізму, побудованої в країні – це легко перевірити шляхом виявлення того, чи перебуває особа у списках неблагонадійних осіб, до яких потрапляють особи з низьким соціальним рейтингом і дисиденти.

Висока моральність (а дослівно – високі політичні якості і моральні якості), до якої можна додати закріплену Правилами прийому державних службовців у п. 5 ст. 18 фізичну та психологічну здатність до виконання обов'язків за посадою, теж є комплексною вимогою. Висока моральність бере свій початок як суто філософська категорія, яка з'явилася у працях Конфуція, який стверджував, що лише люди високоморальні, «благородні мужі», можуть бути прийняті на посаду, що передбачає відання державними справами [218, с. 35]. У той же час, оскільки для відповідності цій категорії слід було втілювати суто інтелектуальні навички, вважалося, що будь-яка особа може стати благородною та прийти на державну службу, але лише після тривалого виховання та культивування своїх чеснот, а також здобуття відповідної освіти. Зокрема, у Книзі XX «Бесід і суджень» (також відомих як «Лунь Юй», або «Аналекти» – збірника висловів Конфуція та його учнів) наводиться найбільш детальний перелік чеснот, якими має володіти людина перед зайняттям державної посади на думку конфуціанців: бути щедрим але не марнотратним; змушувати людей працювати але не викликати скарг; бути амбітним але не жадібним; бути повним величності, але не мати зверхності; бути вражаючим, але не викликати страху. До цих чеснот додавалася формальна освіта, що включала мистецтво, етикет, класичну літературу і їзду верхи, у тому числі на колісниці. У період «ста шкіл китайської думки» («诸子百家», дослівно, філософії сотні шкіл), конфуціанці виступали за те, щоб державним службовцем могла стати людина з будь-якої верстви різноманітного китайського населення. Після смерті Конфуція, частину його ідей підтримали моїсти і продовжували проводити філософію рівності вступу на державну службу, вільну від цензу заможності, віддаючи перевагу таланту і навичкам практичного характеру.

Сьогодні ця концепція поширюється і на поліцейських, до яких також висуваються вимоги щодо бездоганних професійних та політичних навичок [7, с.

106]. Відповідно, сучасне розуміння високої моральності дещо відрізняється від її історичного бачення. Вимоги до кандидатів на посаду поліцейського у Китаї також передбачають такі додаткові моральні якості: «повага до Конституції», «гарна поведінка та політичні і професійні якості/навички», викладені у п. 2, 3 ст. 26 вищевказаного Закону. Можна екстраполювати їх на державних службовців, і тоді виходить, що в сучасному розуміння вимога щодо високої моральності передбачає дотримання Конституції КНР, слідування етичним правилам, підтримку традицій, а також професіоналізм. Посилаючись на попередні редакції Закону КНР, українські вчені пропонують під моральністю розуміти доброчесність – принцип державної служби, закріплений в українському законодавстві, а також вказують на ототожнення політичних якостей з моральними [219, с. 404-405]. На нашу думку, такий підхід має право на існування, оскільки історично, до виокремлення професійної державної служби, державні службовці від політиків не відрізнялися. Також, очевидним є бажання держави заохочувати розвиток державної служби, яка протидіє корупції, підвищує довіру до влади, а також культивує конкретний ідеал державного службовця. Ми вважаємо, що до складових цієї вимоги входить сукупність традиційних чеснот, якостей характеру і манер поведінки, які історично вважалися у китайців піднесеними і шляхетними, тобто: повага до традицій, ввічливість під час виконання обов'язків, етичність, зокрема і поза службою, і професіоналізм. На входження етичності у перелік особистісних моральних вимог до державних службовців вказують і вчені, підкреслюючи, що державний службовець що характеризується етичністю та розвиненими ідеологічними концептами може мати вищу ефективність роботи [220, с. 187].

Отже, можемо зробити висновок, що серед усіх загальних вимог до державних службовців, висока моральність потерпала від найбільшої кількості змін. Сьогодні високу моральність ототожнюють як з політичними якостями, зв'язок з якими підсилюється наявністю інших вимог (наприклад, підтримки Комуністичної партії КНР), так і з навичками щодо етичності спілкування, повагою до традицій (що включають різноманітні соціальні норми й ієрархічні правила) та інші «soft skills».

Фізична і психологічна здатність до нормального виконання посадових обов'язків стосується нормального стану здоров'я, який перевіряється у кандидатів на обов'язковому етапі проведення медичного огляду під час вступу на державну службу. Деякі посади державної служби можуть передбачати роботу в іншій місцевості, іноді віддаленій, і враховуючи географію КНР, яка сповнена як засушливих пустельних регіонів так і надзвичайно жарких південних зон, холодних північних регіонів або гірських невеликих поселень, від кандидата можуть вимагати підтвердження нормального стану здоров'я для упевнення в тому що посада буде зайнята людиною, яка не буде постійно втрачати можливість працювати через проблеми зі здоров'ям.

Остання вимога – освіта, а також її необхідний ступень, не зазначається у Законі КНР, де у п. 6 ст. 13 йдеться лише про рівень навичок, необхідний для виконання посадових обов'язків. Таким чином, ступені вищої освіти не розподіляються залежно від категорії посад державної служби, як в українському законодавстві. Можна зауважити, що формально Закон КНР взагалі не вимагає вищої освіти від кандидатів, і дійсно, неточне формулювання тільки підсилює непорозуміння. Але враховуючи п. 4 і 5 Системи загальних стандартів компетентності національних державних службовців де зазначено, що державний службовець має володіти навичками з проведення дослідження певних проблем або питань, а також застосовувати отримані під час навчання теоретичні знання на практиці, постійно вдосконалюючи теоретичну базу та продовжуючи навчання, виходить, що вища освіта вимагається.

Додатково слід врахувати положення Правил прийому державних службовців, відповідно до п. 7 ст. 18 яких кандидат на державну службу зобов'язаний мати вищу освіту, а конкретний її ступінь затверджується суб'єктом призначення. Більш специфічні освітні вимоги закріплені в інших Законах, наприклад, п. 5 ст. 12 Закону КНР «Про суддів» і п. 5 ст. 12 Закону КНР «Про прокурорів» встановлюють необхідність мати юридичну освіту рівня не нижче бакалавра, або неюридичну освіту рівня не нижче бакалавра з глибоким знанням юриспруденції. Хоча на прикладі суддів і можна помітити неточність юридичної техніки (наприклад, як

посвідчити глибоке знання юриспруденції?), від усіх кандидатів фактично вимагають наявності юридичної освіти. Слід зауважити, що оскільки некерівні посади державної служби у КНР по суті дорівнюють посадам державної служби категорії «В» в Україні, у КНР критерій освіти є більш суворим, оскільки державним органом може бути обрано вищий ступінь вищої освіти, наприклад, магістра, а не бакалавра. Це було б доцільно використати і в Україні, і ми вважаємо, що вищий рівень освіти незначним чином вплине на кількість потенційних кандидатів, при цьому значно підвищуючи рівень їх підготовки. Також зазначимо, що у КНР для найнижчих посад державної служби може передбачатися конкретний рівень освіти, або, наприклад, конкретний освітній напрям. Пропонується запозичити з китайського досвіду передбачення вимоги щодо спеціальної освіти для кандидатів на зайняття посад державної служби.

Як і в Україні, для деяких видів державної служби у КНР вимога щодо освіти має варіації. Наприклад, схожим чином до української служби в поліції, вимоги до поліцейських у КНР передбачають для некерівних посад наявність лише диплому про закінчення вищої школи замість вимоги до вищої освіти, відповідно до п. 5 ст. 26 Закону КНР «Про народну поліцію». У такому разі вимога щодо 18-річного віку є доволі актуальною, адже приблизно в такому віці кандидати і зможуть зайняти посаду поліцейського.

Можлива наявність також інших, додаткових вимог, які висуваються до окремих посад державної служби. Наприклад, п. 6 і 7 ст. 12 Закону КНР «Про суддів» вимагають від кандидатів наявності досвіду юридичної діяльності не менше 5 років, а якщо кандидат має освіту рівня магістра або доктора права, ця вимога знижується до 4 і 3 років відповідно; а також складання національного іспиту. Ті ж самі вимоги встановлені і ст. 12 Закону КНР «Про прокурорів». Такий бар'єр у вигляді досвіду роботи фактично забезпечує наповнення суддівського і прокурорського корпусу особами, які вже значний час працювали у сфері юриспруденції. Зниження досвіду для магістрів права є незначним, а у випадку докторів права, які позначаються терміном (法学博士), що однаково використовується для доктора філософії і доктора юридичних наук, може

передбачатися значне зниження вимоги досвіду, що компенсується глибокими знаннями права у кандидата. В Україні досвід роботи для посад категорії «В» не вимагається, але така вимога наявна конкретно для посад суддів та прокурорів.

Окрема вимога до юристів, яких у надзвичайних випадках залучають до роботи в судах на посадах суддів у судах нижчого рівня, стосується наявності п'ятирічного досвіду роботи, багатого практичного досвіду та чистої репутації. Випадки такого залучення, окреслені у ст. 15 Закону КНР «Про суддів», стосуються ситуацій з перенавантаженням судів віддалених або малочисельних регіонів і населених пунктів, із наступним проведенням добору серед місцевих практикуючих юристів. Також можливим є добір суддів серед викладацького складу – у цьому випадку вимагається щонайменше 5 років дослідницької діяльності в галузі юриспруденції, відповідні навички та результати досліджень.

Таким чином, вимоги до кандидатів на зайняття некерівних посад державної служби у КНР передбачають як загальноприйняті у світі вимоги: громадянство, мінімальний вік і вища освіта; так і вимоги, що відрізняються від українських: верхня вікова межа, слідування Конституції КНР і підтримка правлячої партії й соціалістичного режиму, фізична здатність виконувати обов'язки.

Заборони щодо державної служби КНР як для некерівних, так і для керівних посад визначаються також у Законі КНР. У ст. 26 цього Закону наводиться п'ять заборон: призначення особі покарання за злочин, виключення з Комуністичної партії КНР, звільнення з посади державної служби, віднесення до переліку неблагонадійних осіб, а також наявність інших заборон, передбачених законодавством. Ідентичні заборони закріплені у ст. 19 Правил прийому державних службовців.

1. Призначення особі покарання за злочин є першою забороною, і на відміну від українського законодавства, де мова йде про умисне кримінальне правопорушення і вимагається лише погашення або зняття судимості, у КНР такого строку спливу наслідків призначення покарання не передбачено. Відповідно, особи, яким було призначено покарання за злочин, не можуть в будь-якому разі ставати державними службовцями. Така заборона є абсолютною, її не можна подолати з



огляду на її безстроковість, і вона покликана охороняти державну службу КНР від призначення колишніх злочинців, інтереси яких можуть не співпадати з інтересами держави і суспільства, яким такі особи у минулому спричинювали шкоду. Формулювання «призначення особі покарання за злочин» не згадується напряду у Кримінальному процесуальному Законі КНР, де у ст. 200 зазначається лише про три види вироків, які може винести місцевий суд: обвинувальний вирок, виправдувальний вирок, і виправдувальний вирок з огляду на недостатність доказів [221]. Відтак, призначення особі покарання за злочин не є окремим видом судового рішення. Однак, наявні випадки коли особу притягають до кримінальної відповідальності без призначення покарання: відповідно до ст. 37 Кримінального Закону КНР, для малозначних діянь, у випадку неможливості призначення особі покарання, або з огляду на конкретні обставини справи, кримінальне покарання може не призначатися, але натомість засуджену особу можуть зобов'язати зробити публічне вибачення, відшкодувати спричинені збитки, або притягнути до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності. Неможливість призначення особі покарання свідчить найчастіше про недосягнення віку кримінальної відповідальності.

Прямого визначення малозначних діянь цей Закон не містить, але з формулювання ст. 13 Кримінального Закону КНР «діяння, що очевидно є незначним і завдає незначної шкоди не може бути визнане злочином» можна зробити висновок, що це діяння, які не є суспільно небезпечними, що дає змогу зробити висновок про те, що не вчинення злочину є вирішальним у застосування цієї заборони до кандидата на посади державної служби, а призначення йому кримінального покарання. На думку китайських дослідників, наявність такої заборони характеризує кримінально-правову систему КНР як таку що містить два типи покарань за злочини, які зводяться до, по-перше, відбуття безпосереднього покарання за конкретний злочин і, по-друге, довічного відбитку на особі злочинця у вигляді судимості; причому якщо особі призначають заборону вступати на державну службу певний час як покарання, воно співпадає із розглядуваною заборонаю [222, с. 166-167].

Виявляється, що для перевірки призначення особі покарання поширеною практикою є вимагання від кандидата довідки про несудимість, причому не тільки стосовно самого кандидата, а також його батьків [222, с. 169; 223, с. 151]. Вважається, що подібні вимоги несумісні із принципом індивідуалізації покарання, адже фактично кандидата не допустять до участі в конкурсі не за його вчинки, а за судимість його батьків. На практиці це призводить до нечастих скандальних випадків, коли особі відмовляють у вступі на державну службу через судимість інших членів родини, не першої лінії споріднення, навіть за умови визначення кандидата як переможця за результатами конкурсу [223, с. 151]. Такі випадки траплялися у 2006-2009 роках, але після цього помітно зменшилися у кількості. Хоча і можна говорити про певну утилітарну обґрунтованість такої заборони, китайські дослідники вказують на неправомірність її застосування, визнаючи, що це суттєво обмежує права конкретного кандидата, ставлячи під сумнів раціональність і мету такого тлумачення судимості [222, с. 169, 173-174]. Більше того, вчені вказують на інші суттєві недоліки цієї заборони, зокрема, у дійсній редакції Закон КНР не розрізняє злочини за їх природою, що на думку вчених призводить до втрати зв'язку між злочином і покаранням, і набагато доцільніше було б забороняти вступати на державну службу особам, винним у вчиненні злочинів з використанням службового становища або таких злочинів, які мають відношення до професії (наприклад, корупційні злочини) [222, с. 174].

На нашу думку, неможливо передбачити подібну заборону в українській державній службі, з огляду на, по-перше, наявність принципу рівного доступу до державної служби, а по-друге, з огляду на те, що відбувши покарання за кримінальне правопорушення, особа не може підлягати додатковим обмеженням, що звужують її права. У той же час, подібна заборона сприяла би недопущенню на державну службу колишніх злочинців, і така заборона у КНР є вельми ефективною.

2. Виключення з Комуністичної партії КНР як заборона означає, що за умови виключення кандидата з партії (але не добровільного виходу), він вже не зможе у майбутньому займати посади державної служби. Ця заборона може застосовуватися владою для усунення впливових службовців і політичних опонентів, оскільки

виключення з політичної партії є довільним рішенням. Звичайно, китайська державна служба є дуже політизованим інститутом, і тому державний службовець є водночас провідником політичного курсу КНР, а більшість службовців на керівних посадах є членами Комуністичної партії КНР. У той же час, зазначена заборона не має абсолютного характеру, оскільки залишається можливість поворотного прийняття особи до Комуністичної партії КНР.

3. Факт звільнення з посади державної служби також унеможливорює повернення на державну службу. Така заборона є тимчасовою, оскільки її можна подолати, і не стосується осіб, які вступають на посаду вперше. Її метою є недопущення службовців, які завдали істотної шкоди державним інтересам, до подальшого зайняття посад державної служби. З огляду причин звільнення та умов застосування цієї заборони стає очевидно, що такий захід є нечастим і свідчить про наявність серйозного порушення. Регулювання цієї заборони додатково здійснюється Законом КНР «Про дисциплінарні стягнення, що застосовуються до публічних посадових осіб», де у ст. 24 передбачається, що якщо публічного службовця звільнено з посади або відсторонено від здійснення повноважень відповідно до ст. 23 цього Закону, а саме у випадку накладення дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення, така особа не може займати у подальшому посади державної служби. Відповідно, мова йде про звільнення лише як захід притягнення до дисциплінарної відповідальності. При цьому незважаючи на можливу процедуру адміністративного оскарження, особа не відновлює своє право на участь у конкурсі на період розгляду скарги.

Не дивлячись на формулювання заборони, можливим є відновлення колишнього службовця у правах із нівелюванням юридичних наслідків прийнятого рішення про накладення дисциплінарного стягнення у вигляді відсторонення від здійснення обов'язків або звільнення. Відповідно, у разі вдалого оскарження, службовець поновлюється у правах, включаючи право вступати на посади державної служби. У ст. 55 Закону КНР «Про дисциплінарні стягнення, що застосовуються до публічних посадових осіб» передбачається, що якщо особа, якій призначене дисциплінарне стягнення, незгодна з ним, вона може звернутися зі

скаргою до суб'єкта прийняття рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності; а якщо і після цього піддана стягненню особа залишається незгодною з ним, вона може звернутися зі скаргою до державного органу вищого рівня. Якщо під час перевірки вищестоящим органом виявиться наявність помилок стосовно процесу прийняття рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності, або суті такого рішення, цей орган має виправити допущені помилки (скасувавши рішення про накладення стягнення), або наказати нижчестоящому органу виправити їх.

Це можливе і з ініціативи самого суб'єкта прийняття рішення, і передбачене ст. 53 Закону КНР «Про дисциплінарні стягнення, що застосовуються до публічних посадових осіб», яка встановлює обов'язок швидкого з'ясування фактів, відновлення репутації та усунення негативних наслідків для особи, яка була неправдиво звинувачена та притягнута до дисциплінарної відповідальності. Можна зробити висновок, що особа, яка була виправдана у ході дисциплінарного провадження, перевірки його результатів або як наслідок розгляду скарги, успішно долає цю заборону. Отже, зазначена заборона стосується лише осіб, звільнених в ході дисциплінарного провадження, і не відноситься до осіб, звільнених з інших причин (за власним бажанням, у зв'язку з реорганізацією або ліквідацією державного органу і т.д.), а також не стосується кандидатів, які вступають на державну службу вперше.

4. Віднесення до переліку неблагонадійних осіб, або дослівно, зарахування особи до об'єктів солідарного покарання за недобросовісну поведінку, є заборonoю, унікальною для КНР. Державні органи КНР здійснюють нагляд за громадянами шляхом запровадження системи соціального кредиту, але на відміну від популярної думки про те, що за цією системою громадянам додаються бали за вчинки на підтримку соціалістичного режиму, і віднімаються за будь-яке порушення порядку або підозрілі дії, насправді зазначена система спрямована в основному на юридичних осіб та підприємців з метою визначення їх кредиту довіри у сенсі банківської системи. Тобто, цей механізм працює в основному для цілей кредитування та субсидіювання, і для цих же цілей поширюється і на фізичних осіб.

Для кандидатів на державну службу значення має те, що окрім кредитної історії, цей рейтинг включає також несплату аліментів, невиконання кандидатом вимог по запобіганню поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої корона вірусом SARS-CoV-2: непроходження вакцинації або нещодавнє перебування у контакті із особою, що захворіла на коронавірус, що зумовлює необхідність карантину, або наявність факту несплати податків чи заборгованості за кредитом. Така особа вважається недобросовісною, а перелік таких осіб міститься у державному Реєстрі із даними, що вносяться туди різними державними органами та організаціями. Враховуючи природу системи соціального кредиту, особа, яка потрапила до такого переліку, автоматично з нього зникає за умови виконання приписів законодавства або посадових осіб. Наприклад, погасивши заборгованість за аліментами, особа зникає з чорного списку за системою соціального кредиту, і знову може бути кандидатом на посади державних службовців. Така заборона, відповідно, застосовується до кандидатів нечасто.

До інших заборон, закріплених законодавством, відносяться заборони для кандидатів на посади державної служби, встановлені у спеціальних законах. Наприклад, п. 3 ст. 13 Закону КНР «Про суддів» говорить про заборону вступати на суддівську посаду особі, дозвіл на ведення юридичної діяльності якої було скасовано. Суддівський іспит проводиться у КНР двічі на рік, і особа може подолати цю заборону того ж року, або наступного. Іншим прикладом додаткових заборон загального характеру є закріплене ст. 5 Заходів боротьби з порушеннями та дисциплінарними проступками під час добору державних службовців положення, згідно з яким не може вступати на державну службу кандидат, який подав підроблені документи для участі у процедурі вступу. Терміном дії цієї заборони є п'ять років з моменту виявлення підробки. Зазначена заборона вимагає доведення неправомірності дій кандидата і факту підробки, а також, враховуючи що підробка, відповідно до ст. 280 Кримінального Закону КНР, є злочином – винесення обвинувального вироку. Зазначена заборона є тимчасовою, однак починає діяти одночасно із заборonoю щодо призначення покарання за злочин. Відтак, метою встановлення п'ятирічного бар'єру є запровадження обмежень для кандидатів, які

вчинили дії що не є окремими злочинами, але які порушують конкурсну дисципліну. Це зокрема такі діяння як списування, використання заборонених електронних пристроїв, незаконне втручання в електронні системи й отримання через них доступу до питань або відповідей на етапі оцінювання, умисне знищення або заволодіння чужими документами включаючи екзаменаційні листи (ст. 7 Заходів боротьби з порушеннями та дисциплінарними проступками під час добору державних службовців).

У той же час, в кримінальному й адміністративному праві України відсутня відповідальність за ці діяння, й їх скоєння карається лише відстороненням (дискваліфікацією) кандидата від участі в конкурсі. Дискваліфікація у Порядку № 246 згадується лише двічі: у п. 31 (відсторонення кандидата від подальшого проходження конкурсу у разі порушення заборон щодо користування додатковими електронними приладами, підручниками, навчальними посібниками, іншими матеріалами, а також спілкуватися один з одним), і п. 45 (зазначення на бланку з відповіддю на ситуаційне завдання та на конверті з розв'язаними ситуаційними завданнями інформації, яка може ідентифікувати кандидата, зокрема прізвища, імені, по батькові, підпису). На нашу думку, було б доцільно передбачити відповідальність для осіб-порушників, які в іншому випадку безкарно можуть порушувати дисципліну, сподіваючись що їх не виявлять під час конкурсу на іншу посаду, і передбачити заборону таким особам брати участь в конкурсах на державну службу протягом певного часу. Приміром, доцільно було б доповнити вищенаведені пункти Порядку № 246 положенням щодо заборони вступати на посади державної служби дискваліфікованим особам протягом трьох років [224, с. 421].

Отже, загальні заборони у державній службі КНР є нечисленими, але значно суворішими за українські. Деякі аспекти цих заборон пропонується застосувати і в українському законодавстві.

#### **1.4. Вимоги до кандидатів на вступ на державну службу: порівняльний аналіз законодавства України та Китаю.**

Вимоги до кандидатів на вступ на державну службу, які встановлюються окремо для кожної категорії посад, є вимогами до професійної компетенції та закріплюються у ст. 20 Закону № 889-VIII. Враховуючи, що зазначені вимоги встановлюються для кожної посади окремо, пропонується вважати їх спеціальними вимогами по відношенню до вимог, розглянутих у попередньому підрозділі, які обумовлюють право на державну службу, встановлюються для кожної посади та є загальними. Виокремлення спеціальних вимог зроблено для зручності проведення порівняльно-правової характеристики з вимогами для керівних посад державної служби, що передбачено законодавством КНР.

Розглянемо вимоги для посад категорії «А». Законом № 889-VIII у п. 1 ч. 2 ст. 20 встановлюються такі вимоги: загальний стаж роботи не менше семи років; при цьому не менше трьох років стажу має пройти на посадах державної служби категорії «А» або «Б», або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування або на керівних посадах у відповідній сфері; вільне володіння державною мовою, а також іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи.

Щодо володіння офіційними мовами Ради Європи, то у законодавстві їх перелік не наводиться, але в міжнародному акті, Статуті Ради Європи, у ст. 12 ними названо англійську та французьку. [225]. Вченими вказується на те, що вільного володіння не вимагається і достатнім є середній рівень, а саме B1 за системою CEFR. Як видається, визнання володіння мовою за результатами раніше складеного міжнародного іспиту з відповідної мови не відбувається, натомість оцінювання відбувається за результатами тестування [200, с. 89-90]. Зауважимо, що рівень B1 не передбачає вільне спілкування на робочі теми із використанням професійної лексики, тобто, державні службовці з таким рівнем можуть дещо розуміти спілкування на теми, пов'язані з їх роботою, але навряд чи здатні вступати у дискусію, відстоювати свою думку, наводити аргументи, аналізувати інформацію, та подавати її у стислому вигляді ясно і чітко. Більше того, дуже важко службовцям буде і складати або вивчати документи англійською, володіючи лише базовими концептами своєї роботи. Як результат – науковцями зазначається про те, що

реально англійську мову як вимогу ставлять тільки до державних службовців відділів євроінтеграції та міжнародного співробітництва, у той час як інші державні службовці не володіють нею, що створює мовний бар'єр між українською державною службою та Європейським Союзом, хоча і там серед службовців рівень володіння англійською в середньому не дуже високий [226, с. 51-52].

Це є важливим оскільки, як вказують вчені, що розглядають мовне питання державних службовців, володіння іноземною мовою в умовах євроінтеграції буде в повоєнний період свідчити про можливість адаптації державного службовця до роботи в нових умовах [227, с. 296]. У зв'язку із цим пропонується уточнити п. 1 ч. 2 ст. 20 Закону № 889-VIII, передбачивши вищий рівень володіння іноземною мовою, наприклад, у наступній редакції:

«для посад категорії "А" - загальний стаж роботи... володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, на рівні не нижче B2 за системою CEFR».

Вимога щодо вільного володіння державною мовою є загальною для усіх державних службовців незалежно від категорії посади, а тому немає особливого сенсу закріплювати її повторно. Щодо досвіду роботи, ми вважаємо доцільним закріплення вимоги не просто щодо загального досвіду, а конкретизацію стосовно досвіду роботи саме на посадах державної служби, причому не нижчої категорії. Також передбачена можливість залучення і працівників приватного сектору через досвід роботи у відповідній сфері на керівних посадах. Аргументом слугуватиме те, що досвід роботи на керівних посадах надає особі можливість оволодіти необхідними лідерськими навичками.

До спеціальних вимог кандидатів на державну службу категорії «А» додатково відносяться лідерство, комунікація та взаємодія, розуміння сфери державної політики, стратегічне бачення, управління змінами та інновації, доброчесність та дотримання правил етичної поведінки і абстрактне мислення. Зазначені компетентності спрямовані на виявлення вмінь і навичок кандидатів, пов'язаних зі здатністю управляти командою, вміння взаємодіяти з громадськістю, впроваджувати зміни і застосовувати різні підходи і вміння. Цей перелік, закріплений Постановою



Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», є рекомендаційним і може відрізнятися для кожної посади.

Для посад категорії «Б» законодавець у пп. 2-4 ч. 2 ст. 20 Закону № 889-VIII передбачив декілька випадків:

- для посад у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апараті, від кандидата вимагається досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» або «В», або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, а також вільне володіння державною мовою;

- у випадку якщо йдеться про орган, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя, та його апараті, вимоги залишаються такими ж (що є незрозумілим, оскільки навіть тоді виокремлювати таку ланку посад);

- для посад категорії «Б» в інших державних органах, ніж зазначено вище, вимагається досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» або «В», або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності усього лише в один рік, а також вільне володіння державною мовою.

Законодавцем проводиться своєрідна класифікація посад в межах однієї категорії, де критерієм розрізнення слугує юрисдикція державного органу, в якому ці посади передбачені. Загалом досвід роботи у два роки у тій чи іншій сфері або рік не є істотним, але зауважимо, що як правило досвід службовців, які в результаті просування по службі займають ці посади, є дещо вищим за дворічний термін. Додатково слід відмітити, що порівняно з категорією «А», для посад категорії «Б» передбачено менший строк досвіду роботи у приватному секторі, відсутня згадка про подібну сферу роботи, і натомість додана умова, що досвід такої роботи враховується незалежно від форми власності підприємств. На нашу думку, незрозумілим залишається те, яким чином робота на керівних посадах підприємства

однієї сфери допоможе кандидату успішно виконувати свої посадові обов'язки в державному органі зовсім іншої сфери.

Для посад категорії «В» вимоги значно нижчі; це обумовлено насамперед необхідністю знижувати бар'єри для вступу на державну службу щоб зробити її більш доступною та залучати якомога більше працівників. Зокрема, п. 5 ч. 2 ст. 20 Закону № 889-VIII закріплює такі вимоги: наявність вищої освіти не нижче молодшого бакалавра або бакалавра за рішенням суб'єкта призначення та вільне володіння державною мовою. Одразу кидається в очі певна термінологічна дисгармонія між ст. 19 та 20 Закону № 889-VIII. Зокрема, ст. 19 Закону у ч. 1 чітко визначає вимоги до освіти для усіх категорій державної служби та вказує на необхідність вільного володіння державною мовою. Таким чином, у ст. 20 Закону № 889-VIII міститься в основному повторення положень ст. 19, зокрема щодо вільного володіння державною мовою і ступеня освіти. Це ж спостерігається і на вищеокресленому прикладі стосовно п. 3 ч. 2 ст. 20 Закону № 889-VIII, який не привносить нічого суттєво нового у поле правового регулювання порівняно із п. 2 ч. 2 ст. 20 Закону.

Також, п. 5 ч. 2 ст. 20 Закону № 889-VIII нечітко регулює питання професійної підготовки: говорить про наявність вимоги ступеня вищої освіти не нижче молодшого бакалавра або бакалавра за рішенням суб'єкта призначення до кандидатів на посаду категорії «В». Розсуд суб'єкта призначення в такому формулюванні, вочевидь, стосується лише вибору конкретного освітнього ступеня, а мав би стосуватися вищої освіти певного напрямку, необхідного для реалізації повноважень конкретної посади. Науковцями вказується на недосконалість підходу по наповненню державної служби кадрами без врахування напрямку освіти [181, с. 119]. При цьому у ч. 3-5 зазначеної статті Закону № 889-VIII робиться вказівка на те, що спеціальні вимоги для категорії «А» затверджуються Кабінетом Міністрів України, а щодо категорій «Б» та «В» – визначаються суб'єктом призначення, та можуть міститися у контракті про проходження державної служби.

Слід відмітити, що фактично державні органи мають необмежені повноваження у визначенні спеціальних вимог до кандидатів. Звичайно, такі вимоги

мають стосуватися роботи на посаді державної служби та враховувати потреби органу, але в цілому державні органи є вільними у цьому аспекті добору кадрів. Враховуючи відсутність якогось конкретного їх переліку, пропонується розглянути Рекомендації № 4-21. Зокрема, у Додатку 2 «Рекомендований перелік вимог до компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»» викладені спеціальні вимоги, структуровані за управлінськими компетенціями. Варто зауважити, що ці компетенції не деталізуються, викладені абстрактно й є лише рекомендацією для державних органів.

Першою компонентою є «Стратегічні компетенції», що стосуються лише категорії «Б», до яких входять стратегічне управління; лідерство; аналіз політики та планування заходів з її реалізації; встановлення цілей, пріоритетів та орієнтирів. Аналіз цієї компоненти дає підстави говорити про її ідеальну природу, тобто, спрямованість на певні риси характеру кандидата, але вона також включає важливі практичні навички, зокрема, аналіз і планування.

Щодо стратегічного управління загалом, то воно вченими тривалий час розглядалося як якісний параметр державної служби, а також як метод роботи [228, с. 139-140]. Також стратегічне управління вважається загальним напрямом реформування державної служби в Україні [36, с. 174]. Відповідно, вченими підкреслюється його важливість, що має бути відображене у вимогах до кандидатів. Стратегічне управління передбачає, зокрема, здатність визначати напрям та формувати відповідні плани розвитку, при цьому, деякі складові неможливо достовірно перевірити без надання державному службовцю шуканої посади, зокрема, це «рішучість та наполегливість у впровадженні змін і залучення впливових сторін». Якщо перед проходженням конкурсу на посаду категорії «Б» державний службовець перебував на посаді категорії «В», то і досвіду визначення напрямку і формування планів розвитку у такого службовця скоріше за все не буде, оскільки це не входить до його обов'язків за посадою.

Складову лідерства також важко перевірити під час проведення конкурсу, проте вона є важливою для кандидата, який у випадку зайняття посади працюватиме у команді, для ефективної організації праці на робочому місці. Вченими вказується

на абсолютну необхідність вироблення у майбутніх службовців такої універсальної навички як лідерство [229, с. 29]. Також наголошується на обов'язковості передбачення лідерства як вимоги для кандидатів на посади категорії «А», хоча законодавством для цієї категорії така вимога не передбачена [10, с. 45; 200, с. 91]. Не відносячи лідерство до конкретної категорії посад державної служби, інші вчені сходяться у думці стосовно того, що лідерство, зокрема, у проведенні реформ, є ціллію реалізації державної кадрової політики [230, с. 190-191]. Цю вимогу можна вважати морально-етичною засадою, яку вимагають від кандидата на державну службу, його особистісною характеристикою та цінністю державної служби [231, с. 203; 232, с. 44, 99]. На нашу думку будь-яка вимога повинна передбачати механізм її перевірки, чого в даному випадку немає. На необхідності запровадження етичної компетентності вчені наголошують у зв'язку з практичною необхідністю вирішення службовцями усіх рівнів проблем, що мають етичне підґрунтя [233, с. 13-14]. Навіть наводиться думка захисників цього підходу, яка полягає в тому, що за низького рівня етичності і правосвідомості державні службовці не зможуть проаналізувати належним чином і внести доречні зміни або доповнення до нормативно-правових актів [234, с. 140-141]. Слід зауважити, що навіть, якщо екстраполювати зазначені вимоги на відносини правозастосування, все одно етичність не матиме жодного значення, оскільки Конституцією України передбачено у ст. 19, що державні службовці діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відтак, на нашу думку, вимоги щодо формування етичної свідомості у державних службовців є зайвими, оскільки у процесі прийняття рішень мають переважати принципи верховенства права і законності, а не ідеалізовані суб'єктивні поняття про мораль та етичну поведінку; поведінка державного службовця може здаватися іншим суб'єктам неетичною, але не має суперечити названим принципам, на яких ґрунтується їх діяльність. Не можемо погодитися із такою пропозицією і з тієї причини, що відповідні етичні вимоги буде важко належним чином уніфікувати і сформулювати.

Аналіз політики та планування заходів з її реалізації за змістом є подібним до аналітичного мислення, і в цілому є важливим і для службовців категорії «В». До

встановлення цілей, пріоритетів та орієнтирів відноситься уміння встановлювати чіткі, реальні. досяжні цілі та пріоритети. Знову ж, ми вважаємо що частину цих компетенцій слід відносити скоріше до «лідерства».

Наступною групою є «Управлінські компетентності». Враховуючи їх зміст, на нашу думку є аргументованим їх віднесення виключно до категорії «Б», оскільки елемент менеджменту на державній службі є найбільш актуальним саме для цієї категорії посад. До неї входять: прийняття ефективних рішень, впровадження змін та управління персоналом. При цьому прийняття ефективних рішень, до яких входить здатність приймати рішення та аналіз альтернатив, вказує безпосередньо на управлінський аспект роботи службовців категорії «Б». У цьому трохи незрозумілою є компонента «спроможність іти на виважений ризик», оскільки важко уявити про який ризик та які його межі йдеться. Впровадження змін, на нашу думку, також є важливим з огляду на компетентність «аналіз політики та планування заходів з її реалізації» і пов'язане з нею. Для кращого розуміння сутності управління персоналом слід звернутися до визначення, яке зазвичай подається як «цілеспрямована, координована діяльність... щодо формування й ефективного використання трудового потенціалу, яка включає розробку концепції та стратегії кадрової політики, принципів і методів управління персоналом, формування системи управління персоналом». Також управління персоналом визнають важливим інструментом трансформування існуючої системи державної служби [235, с. 163]. В цілому вченими робиться висновок про входження лідерства до управління персоналом, із чим ми в цілому погоджуємося, хоча це не прийнято до уваги у Рекомендаціях № 4-21.

Останньою групою, яка містить компетентності суто для категорії «Б» є група «Організаційні компетентності». Вона включає управління організацією роботи; управління проектами; делегування завдань; ефективність координації з іншими. Аналіз цієї групи вказує на вміння кандидата на посаду організувати командну роботу у державному органі, розподіляти робоче навантаження та свідчить про організаційну спроможність кандидата. Усі наступні групи компетентностей стосуються робочих здібностей кандидатів, та поширюються на категорії посад «Б»

та «В». Це такі групи: Аналітичні компетентності, Виконавські компетентності, Комунікативні компетентності, й Особистісні компетентності. Перші три компетентності передбачають реально оцінювані так звані «soft skills», хоча доведення відповідності таким навичкам службовцям категорії «В» вимагає як спеціалізованого тестування, так і грамотно побудованої ретельної співбесіди. Службовцям категорії «Б», з огляду на наявність у них досвіду державної служби, буде набагато легше підтвердити, скажімо, багатозадачність, якісне виконання поставлених завдань, управління конфліктами. Остання група стосується ідеалізованих вимог, до яких входять креативність, ініціативність, відповідальність, уважність до деталей, тощо. Слід зауважити що у сучасному вигляді конкурс на державну службу не спрямований на виявлення таких характеристик, а за відсутності критеріїв їх визначення неможливо однозначно стверджувати про їх наявність у кандидата.

Концептуальне та інноваційне мислення, які входять до аналітичних компетентностей, передбачають «здатність сприймати інформацію та мислити концептуально; здатність формувати закінчені (оформлені) пропозиції; здатність формувати нові/інноваційні ідеї та підходи» та ін. Ефективність аналізу та висновків включає «здатність узагальнювати інформацію, у тому числі з урахуванням гендерної статистики; здатність встановлювати логічні взаємозв'язки; здатність робити коректні висновки». Компетенція «досягнення результатів» входить до виконавських компетентностей, і прямо пов'язана із результативністю та ефективною роботою державних службовців. Вона стосується здатності до чіткого бачення результату діяльності, вміння фокусувати зусилля і ефективно долати перешкоди. Досягнення результатів доволі легко перевіряється у кандидатів на посади категорії «Б» з огляду на наявність у них досвіду проходження державної служби. Для кандидатів категорії «В» досягнення результатів може доводитися попереднім досвідом роботи, але враховуючи що для цієї категорії досвід роботи не вимагається, це не є надійним методом перевірки.

Що стосується комунікативних компетентностей, то вони передбачають володіння кандидатом вербальним мисленням, яке розуміють як мислення, що

оперує поняттями, закріпленими словами, думками, висновками [236, с. 83-84]. Щодо креативності, можна порівняти її з абстрактним мисленням, яке оцінюють для виявлення здібностей до характеризування об'єктів або явищ через виділення їх змістовних ознак, що призводить до побудови понять і уявлень про них, а також з метою перевірки можливості знаходження загальних закономірностей між явищами, і здатності виходити за рамки звичних уявлень [59, с. 190, 217; 237, с. 405]. Абстрактне мислення вчені вважають вищим етапом пізнання (принаймні у гносеології), що реалізується у поняттях, судженнях і умовиводах [238, с. 297; 239, с. 193]. Сюди також відносять можливість використовувати терміни, що є однією з ознак професіоналізму кандидата на зайняття посади державної служби будь-якої категорії [240, с. 251].

Як можна побачити, рекомендовані спеціальні вимоги до державних службовців характеризуються високим рівнем абстрактності, при цьому незрозумілими залишаються критерії оцінювання більшості перелічених навичок. Відсутність обов'язковості цих вимог приводить, як видається, до неналежного стану розвиненості цих компетентностей у кандидатів на посади державної служби. І хоча критерії їх перевірки відсутні, або не можуть бути сформульовані, деякі компетентності можна перевірити шляхом вивчення результатів роботи або оцінювання службовця, проведення ситуаційних завдань або під час співбесіди. Що стосується інших компетенцій, то деякі не згадані у переліку компетенції інтегровані в конкурсну процедуру. Відповідно до п. 26 Порядку № 246, для перевірки абстрактного мислення кандидати на посади категорії «А» проходять відповідне тестування, метою якого, відповідно до п. 74 цього ж Порядку, є оцінка здібностей щодо логічного мислення. Вербальне і числове мислення також перевіряються відповідно до Порядку № 246.

Досліджені вище вимоги показують, наскільки широке коло осіб може бути залучене до проходження державної служби на конкурсній основі. Закон № 889-VIII фактично говорить у ч. 3 ст. 20 про визначення спеціальних (тобто, більш специфічних) вимог до кожної конкретної посади суб'єктом призначення на основі

рекомендацій. До цих умов вступу також додаються спеціальні вимоги, закріплені в інших актах законодавства для державної служби особливого характеру.

Зокрема, Закон України «Про ДБР» у ч. 3 ст. 14 до таких вимог відносить особисті, ділові та моральні якості. Виникає питання щодо критеріїв оцінювання таких якостей та їх актуальність для посад державної служби, але Закон України «Про ДБР» не дає відповіді на ці питання, залишаючи простір для маневрів під час добору кандидатів. Також, враховуючи той факт, що ці якості Законом № 889-VIII не згадуються, ставимо питання про те, чому тільки службовці ДБР мають відповідати зазначеним якостям. Звичайно, можна говорити про особливу роль ДБР як правоохоронного органу, але на думку науковців, яка нами підтримується, відсутність чітких меж вимог до кандидатів невласлива українській правовій традиції та не сприяє точному їх регулюванню [241, с. 74-75].

Схожим чином регулює питання спеціальних вимог до державних службовців і Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу», який у ч. 3 ст. 14 також згадує ділові та моральні якості поряд із професійним рівнем, що свідчить про можливість ефективно виконувати відповідні службові обов'язки. На нашу думку, ефективність виконання обов'язків неможливо перевірити до оцінювання результатів діяльності службовця, яке проводиться певний час після його призначення на посаду, а моральні якості у цьому випадку також не мають чітких критеріїв їх визначення та розмежування. У двох вищезазначених Законах прикладів або визначень цих якостей не наводиться, але окремими науковцями робляться спроби аналізу таких вимог, зокрема, Негара Р. В. до особистісних, моральних та ділових якостей відносить дисциплінованість, ініціативність, відповідальність, комунікабельність і неупередженість [41, с. 202]. Але якщо особа вперше вступає на державну службу, то не зрозуміло яким чином забезпечується перевірка таких вимог. Також, стосовно Державної кримінально-виконавчої служби та її кадрових потреб, науковцями висловлюються погляди на те, що нормативно не закріплюються конкретні знання, вміння та навички та й інші вимоги до кандидатів, окрім загальних, що є негативним явищем [112, с. 185]. Ми погоджуємося з тим, що конкурс на ці посади містить неточно сформульовані вимоги.



Додаткові вимоги більш конкретного характеру висуваються до керівників апарату суду, наприклад, вчені вказують на вимоги щодо знання доволі широкого переліку законодавчих актів, а також професійні знання з питань судоустрою та державного управління, сучасних інформаційних технологій, лідерство, та інші [10, с. 135-136]. Інші вимоги, без надання службі статусу особливої, встановлює у ч. 3 ст. 14 Закон України «Про архітектурну діяльність» до головних архітекторів (які є державними службовцями): вища архітектурна освіта і стаж організаційної і професійної роботи за фахом у сфері містобудування та архітектури не менше 5 років. При цьому варто зауважити, що ці вимоги включають спеціальну освіту, а також стаж роботи у релевантній сфері, що фактично є якщо не заперукою, то принаймні сприяючим фактором по відношенню до якісного набору здібних громадян на зазначену посаду.

Для вступу на посаду поліцейського наявність вимог щодо моральності кандидата не передбачена, але деякі вчені наголошують на необхідності добору в Національну поліцію лише витривалих осіб з розвинутими духовними і моральними якостями [12, с. 59]. У той час як витривалість відноситься, вочевидь, до належного стану здоров'я та фізичної здатності до виконання обов'язків за посадою, критеріїв оцінки духовних і моральних якостей не наводиться. При цьому вимога, що стосується фізичної підготовки кандидатів вже закріплена ч. 2 ст. 49 Закону України «Про Національну поліцію», а щодо прийняття до уваги особистих якостей кандидатів лише опосередковано згадується у ч. 2 ст. 52: «Проведення конкурсу здійснюється з урахуванням... особистих якостей і досягнень кандидатів». Це говорить про те, що певні особисті якості (наприклад, «soft skills») враховуються при розгляді кандидатур на посади поліцейських, але до них навряд чи відносяться якісь абстрактні духовні якості. На нашу думку, недоцільним є закріплення вимог до кандидатів в абстрактній формі, оскільки в такому разі відсутні механізми та критерії їх перевірки. Натомість, пропонується надати перелік духовних та моральних якостей кандидатів на посади поліцейських, з якого будуть впливати чіткі критерії їх оцінювання.

Таким чином, спеціальні вимоги до державних службовців в Україні є вимогами до їх професійної компетентності, які визначаються з урахуванням кожної посади. Такі вимоги можуть також встановлюватися окремими нормативно-правовими актами для кандидатів на посади державної служби особливого характеру. На нашу думку державні органи володіють достатньою мірою дискреційних повноважень по оцінці цих вимог, так само відсутній єдиний нормативно-правовий акт, де надавалися би відповідні дефініції і пояснювалися би критерії оцінювання таких вимог, що робить їх застосування в процесі конкурсу непрозорими та непозбавленими корупційних ризиків. У Рекомендаціях, розроблених НАДС, робиться спроба навести перелік таких вимог, які державні органи по-своєму інтерпретують та застосовують для визначення кваліфікаційних вимог для кандидатів на певні посади.

У КНР спеціальними вимогами пропонується вважати ті, які встановлюються для кандидатів, яких призначають на керівні посади. Ці вимоги закріплені в ст. 12 Акту «Заходи публічного відбору державних службовців»: мати стійку політичну позицію та надзвичайні політичні якості, розвивати «Чотири свідомості» (四个意识), підсилювати «Чотири впевненості» (四个自信) та досягти «Двох гарантій» (两个维护); мати належні професійні якості та гідну поведінку, здобути надзвичайні досягнення і бути публічно схваленим; загалом мати щонайменше 2 роки роботи «на місцях» та 2 роки роботи на тому самому рівні державній службі, не мати негативних результатів щорічних оцінювань; володіти необхідним досвідом; мати вищу освіту ступеня не нижче бакалавра для органів центрального та провінційного рівня, а на рівні міста (префектури) мати вищу освіту; мати фізичну та психологічну здатність до нормального виконання обов'язків за посадою; інші вимоги, що висуваються для конкретної посади законодавством. Цією ж статтею забороняється встановлювати вимоги, прямо не пов'язані із вимогами до роботи за посадою.

Відтак, перший блок вимог стосується власне політичної складової особистості державного службовця. «Чотири свідомості» про які йдеться – це чотири принципи кадрової політики для державних службовців, до яких входять

політична свідомість, загальна свідомість (прийняття рішень шляхом планування), свідомість щодо центру (визнання керуючої ролі Генерального секретаря у державі) і свідомість узгодження (прийняття ідеології, політики та діяльності Комуністичної партії КНР). «Чотири впевненості», у свою чергу – це політична філософія Сі Цзіньпіна щодо впевненості в обраному шляху, керуючих теоріях, політичній системі і культурі. Нарешті, «Дві гарантії» – це визнання у КНР двох гарантів прав людини і громадянина – Президента КНР і голови Комуністичної партії. Незрозуміло, яким чином перевіряється відповідність кандидата цим вимогам; одним з можливих варіантів є спеціальна перевірка кандидата, яка може показати, чи не вступав він у протиріччя із правлячими політичними елітами, та чи не висловлювався публічно проти влади. Враховуючи, що кандидатура особи на зайняття керівної посади висувається для призначення її керівниками, можна передбачити, що такого роду інформація доступна як кадровим відділам так і самим керівникам, що висувають кандидатів. Нарешті, подібна інформація може з'явитися у органу, де проводиться призначення, в результаті повідомлення з боку громадськості на етапі публікації рейтингового списку із визначенням переможця. Іншим варіантом є встановлення відповідності цим вимогам на етапі перевірки результатів конкурсу.

Схожою є вимога щодо професійних якостей та належної поведінки, наявності досягнень і публічного схвалення. Через високий рівень абстракції цю вимогу неможливо пояснити чіткими категоріями менеджменту або детально описати на прикладі. Тим не менш, досить легко перевірити, чи притягалася особа, що виявила бажання вступити на керівну посаду державну службу, до дисциплінарної відповідальності за порушення етичних правил для службовців, чи не висловлюється публічна думка проти конкретного кандидата, або чи наявні які-небудь успіхи у державного службовця або кандидата «ззовні» у релевантній сфері роботи (що стане на етапі оцінювання предметом співбесіди). Остання складова свідчить про меритократичність добору на керівні посади. Однією з можливостей деталізації зазначеної вимоги можна назвати відповідність особи-кандидата «Трьом суворостям і трьом чеснотам». Зазначений принцип, покликаний слугувати ідеалом

для поведінки службовців на керівних посадах і кандидатів на ці посади, передбачає суворе дотримання моральних правил, обережне використання повноважень, суворої самодисципліни і чесність у прийнятті рішень, будівництві кар'єри і особистісній взаємодії з іншими. Прийнятий у 2014 році, цей принцип (не закріплений у законодавстві, але публічно висловлений Комуністичною партією) є критерієм оцінки етичності кандидатів [32, с. 114].

Досвід роботи «на місцях» і досвід роботи на тому самому рівні державної служби, необхідний досвід, а також позитивні результати щорічного оцінювання, які через їх подібність можна об'єднати, є, на відміну від попередніх вимог, чіткими і підтверджуваними. Досвід роботи «на місцях» означає роботу на державній службі, на державних підприємствах або у публічних організаціях. Досвідом роботи на тому самому рівні державної служби може бути як досвід роботи на посаді державної служби в органі такої ж юрисдикції, так і на подібній посаді у схожій сфері – це вочевидь встановлено для кандидатів «ззовні», які виявляють бажання вступити на керівні посади державної служби. При цьому варто зауважити, що з формулювання незрозуміле співвідношення зазначених двох досвідів роботи: достатньо мати один з них, чи необхідно мати як досвід державної служби загалом так і на тому самому рівні? Враховуючи виділення керівних посад у окрему категорію, можна припустити, що дворічного досвіду на державній службі має вистачити, оскільки сферою роботи тоді буде публічне адміністрування.

Досліджуючи конкретні оголошення про добір державних службовців у 2023 році, можна побачити, що до досвіду роботи на місцях може додатково включатися досвід роботи в партійних органах, комітетах місцевого самоврядування, а також підтверджується можливість роботи на державних підприємствах. Що стосується вимоги до досвіду роботи на тому самому рівні – то про неї згадується, але лише в контексті потенційної наявності окремих правил для зайняття конкретної посади, а за їх відсутності – ця вимога зводиться до мінімального досвіду роботи для зайняття посади [242]. Під конкретними правилами може матися на увазі ситуація, коли для посад державної служби в окремому органі законодавством передбачаються інші вимоги до досвіду роботи.

Однією з вимог до кандидатів є наявність позитивних результатів щорічного оцінювання, здобутих під час їх роботи на державній службі. Законодавством КНР дається вищий ступінь деталізації цієї вимоги порівняно з іншими: відповідно до ст. 36 Закону КНР, оцінювання державних службовців поділяється на регулярне і спеціальне: регулярним оцінюванням, відповідно до ст. 37 Закону КНР, є щорічне оцінювання, яке регулярно проводять посадові особи відділу оцінювання службовців у державному органі, а спеціальне оцінювання розкривається у ст. 5 Положення про оцінювання державних службовців, і визначається як або оцінювання ключових аспектів роботи службовця, або оцінювання з нерегулярної нагоди, такої як підвищення, пониження в рангу, звільнення за власним бажанням. Відповідно до ст. 38 Закону КНР оцінювання завершується присудженням одного з чотирьох результатів діяльності службовця: «відмінно», «компетентно», «в основному компетентно» і «не компетентно». Як можна побачити, перші три оцінки є позитивними, а остання – негативною.

Отримання негативної оцінки за результатами щорічного оцінювання приводить до переведення службовця на нижчу посаду, пониження у рангу державного службовця, або, відповідно до п. 1 ст. 88 Закону КНР, звільнення з державної служби. Відповідно, зрозумілою є вимога до кандидатів щодо отримання позитивної оцінки при щорічному оцінюванні. Окрім Закону КНР, оцінювання державних службовців регулюється Положенням про оцінювання державних службовців (для некерівних посад) і Положенням про оцінювання керівних партійних і державних службовців (для керівних посад). Актуальними є обидва Положення, оскільки кандидатом на керівну посаду вищих рангів, скоріше за все буде саме службовець на керівній посаді. Відповідно до ст. 4 Положення про оцінювання державних службовців, предметом оцінювання є етичність, ефективність роботи, дотримання трудової дисципліни, наявність досягнень і виконання державних програм. Етичність стосується дотримання норм професійної етики та соціалістичних цінностей. Ефективність роботи перевіряється шляхом оцінювання здатності до навчання (проходження тренування), а також показників роботи, і наявність навичок, таких як стресостійкість. Дотримання трудової

дисципліни, окрім виконання правил трудового розпорядку, включає в себе прояви ініціативності та охочого взяття на себе нових завдань. Досягнення розуміються як успішне виконання робочих завдань, зокрема і в числовому, статистичному аспекті (кількість і складність). Нарешті, виконання державних програм стосується запровадження на роботі так званих «положень восьми пунктів» (中央八项规定), які є черговим політичним терміном і стосуються боротьби з бюрократією, перевищенням службових повноважень і зловживання службовим становищем, а також надмірними проявами розкоші службовцями тощо.

Сама процедура оцінювання включає як проведення оцінювання державного службовця вищезгаданим відділом (спілкування з безпосереднім керівником службовця, його колегами, вивчення документів), так і заповнення службовцем спеціальної форми та перевірка відомостей що у ній містяться [243, с. 23]. Критерії виставлення позитивних оцінок зосереджують увагу на достроковому виконанні завдань, дотриманні антикорупційних правил, відповідальність і високі показники роботи. Негативна оцінка виставляється службовцям, які очевидно гальмують роботу або регулярно припускаються помилок, що завдають шкоди громадянам. Враховуючи оціночну природу цієї вимоги, можна передбачити, що службовці із вищими результатами оцінювання матимуть переваги при проходженні конкурсу. В Україні результати оцінювання державного службовця мають лише допоміжний характер і застосовуються для оцінки ефективності роботи кандидата на попередній посаді при проходженні кандидатом конкурсу на посади категорій «Б» та «А».

Наступною вимогою є ступінь вищої освіти рівнем не нижче бакалавра для органів центрального та провінційного рівня, а на рівні міста (префектури) достатньо просто вищої освіти. Варто зауважити, що дослівно формулювання ст. 12 Акту «Заходи публічного відбору державних службовців» містить вказівку «або вище», тобто, від кандидатів все-таки може вимагатися ступінь вищої освіти, наприклад, магістра, і це входить до обсягу дискреційних повноважень органів державної влади, які у сфері добору на державну службу користуються високим ступенем свободи. Слід звернути увагу на те, що від кандидатів на некерівні посади дуже часто вимагають ступінь магістра, тобто, кандидати на керівні посади,

пройшовши свого часу відбір за такими критеріями на некерівні посади, в результаті матимуть достатній рівень вищої освіти. Незважаючи на таке нетрадиційне формулювання освітньої вимоги, за умови встановлення високих критеріїв при доборі на некерівні посади кандидати на керівні посади матимуть достатній рівень освіти. Але це не стосується кандидатів на керівні посади, які проходять конкурс, перебуваючи поза системою державної служби. Вочевидь, для визначення вимог до освіти таких кандидатів, державні органи і наділяються дискреційними повноваженнями.

Фізична та психологічна здатність до нормального виконання обов'язків за посадою є останньою вимогою і співпадає із такою у кандидатів на некерівні посади, а особливостей з аналізу законодавства КНР для керівних посад тут не вбачається. Зауважимо лише, що процедура конкурсу на керівні посади не передбачає проведення медичного огляду або психологічних тестів, у зв'язку із чим цю вимогу кандидатів перевірятимуть на основі наявних у державному органі даних стосовно стану здоров'я конкретного кандидата-службовця. Кандидати «ззовні», відповідно, матимуть обов'язок документального підтвердження стану здоров'я, але не в рамках окремого етапу конкурсу.

Є також інші спеціальні вимоги до керівних посад у різних державних органах. Наприклад, для керівних посад поліції КНР вимагається, відповідно до п. 1 ст. 28 Закону КНР «Про народну поліцію», наявність достатніх знань у юриспруденції. Це нагадує схожу вимогу до посад суддів та прокурорів, але так само не деталізується у відповідному законодавстві.

Загалом, такий набір політично-ідеологічних, формальних вимог і вимог щодо ефективності кандидатів на зайняття керівних посад державної служби слугує, на думку деяких вчених, як меті оновлення та професіоналізації державної служби, так і меті прокладання шляху для зайняття керівних посад лише здібними кандидатами [244, с. 617]. Нами ця думка підтримується частково з огляду на те, що відповідність кандидатів численним політичним вимогам ще не свідчить про їх ефективність як службовців.

Що стосується заборон для кандидатів на керівні посади, то вони встановлюються на додаток до заборон, визначених для кандидатів на некерівні посади. Їх розширений порівняно із Законом КНР перелік викладено в Акті «Заходи публічного відбору державних службовців», зокрема, у ст. 13. Це: виключення з Комуністичної партії КНР; внесення до переліку неблагонадійних осіб відповідно до законодавства; підозра у вчиненні правопорушення або порушення дисципліни з перебуванням під перевіркою чи розслідуванням; перебування під дією дисциплінарних стягнень, строк яких не завершився; непроходження мінімального терміну служби або наявність інших перешкод; перебування на випробувальному терміні, або перебування на керівній посаді менше року; й інші заборони.

1. Виключення з Комуністичної партії КНР, закріплене у якості заборони і для некерівних посад, згаданої вище, становить обмеження у праві на зайняття керівних посад. Хоча прямо вимога щодо перебування у партії для кандидатів на керівні посади державної служби і не закріплена, вона по-перше існує для тих службовців, які працюють в органах Комуністичної партії КНР, а по-друге, встановлюється негласно для найвищих посад державної служби, і для відповідності великій кількості політичних критеріїв, державні службовці вищих рангів мають бути членами правлячої партії. Зрозуміло, що виключення з неї зупиняє кар'єрний зріст державного службовця, як це зазвичай буває у країнах із однією керуючою політичною партією. Для службовців на керівних посадах вищих рангів, які мають певний соціальний статус, втрата членства у Комуністичній партії відчувається гостріше ніж для службовців на некерівних посадах, і відбувається значно рідше.

2. Щодо перебування у статусі неблагонадійної особи, то кандидатів на посади керівного характеру також ретельно перевіряють на наявність у них негативної історії, пов'язаної, наприклад, з невивплатою аліментів, або кредитними заборгованостями. На керівні посади призначають осіб що відповідають найвищим етичним вимогам, а також таких, що мають бездоганні політичні якості і репутацію, а тому логічно, що прийняття особи із сумнівною історією на службу суттєво знижує довіру до державної влади та руйнує імідж державного службовця.



3. Якщо для кандидатів на зайняття некерівних посад встановлюється заборона, пов'язана з призначенням покарання за злочин, то для кандидатів на зайняття керівних посад цей бар'єр стає жорсткішим. Наступна заборона стосується підозри у вчиненні правопорушення або перебування під розслідуванням чи слідством з боку відповідних державних органів. Ця заборона є тимчасовою, оскільки підозра може бути відкликана, а розслідування – припинене. У п. 3 ст. 13 Акту не розкривається, чи мається на увазі порядок оголошення підозри особі, чи мова йде просто про виникнення у певних державних органів підозри, що кандидат винен у порушенні законодавства або дисципліни. Проте ми вважаємо, що мається на увазі саме перехід особи у статус підозрюваної як окрема процедура у кримінальному провадженні, оскільки терміни «підозра» і «розслідування/слідство» відносяться до відповідних юридичних процедур. При цьому з формулювання цієї заборони можна зробити висновок про те, що вступ на керівні посади забороняється лише тим підозрюваним особам, щодо яких проводяться відповідні заходи, серед яких зазначаються перевірка і розслідування. Відповідно, мова йде про розслідування як дисциплінарне, так і те, що проводиться правоохоронними органами. Таким чином, ця заборона поділяється на дві частини: мова йде або про особу у статусі підозрюваної, або про офіційний початок розслідування по відношенню до особи кандидата.

Така заборона є дуже абстрактною, оскільки передбачає можливість відсторонення конкретного кандидата від процедури призначення просто через наявність підозри, і на нашу думку, не відповідає принципу відкритості державної служби або прозорості, оскільки кандидат не є захищеним від відкриття щодо нього провадження у зв'язку із необґрунтованим зверненням будь-якої особи. Також можна зазначити, що тут місце має подвійний стандарт у перевірці кандидатів: на етапі перевірки того, чи застосовуються до кандидата будь-які із розглянутих заборон, до уваги беруться будь-які обставини, у той час як на етапі публічного схвалення кандидата можуть відсторонити від участі в конкурсі лише за наявності достатніх доказів.

4. Наступною заборonoю є перебування під дією дисциплінарних стягнень. З огляду на їх тимчасовий характер, окрім звільнення, можна говорити про

тимчасовість цієї заборони, й про її відношення лише до кандидатів, які на момент призначення вже перебувають на державній службі, і щодо яких було завершено розслідування із накладенням дисциплінарного стягнення. Відповідно до ст. 64 Закону КНР, встановлюються такі строки дії дисциплінарних стягнень: 6 місяців для попередження, 12 місяців для догани, 18 місяців для серйозної догани, і 24 місяці для пониження в рангу або посаді. Звільнення як дисциплінарне стягнення, відповідно, стає довічним бар'єром для вступу на державну службу. Подібно до службовців на некерівних посадах, кандидати на керівні посади можуть оскаржити рішення про накладення дисциплінарного стягнення, й у випадку успішного оскарження, воно може бути скасоване, хоча і немає гарантій що це відбудеться вчасно, надаючи кандидату можливість взяти участь у конкурсі. Також, відповідно до п. 2 ст. 44 Закону КНР «Про дисциплінарні стягнення, що застосовуються до публічних посадових осіб», якщо не вдається встановити факт вчинення службовцем порушення, дисциплінарна справа автоматично підлягає закриттю.

5. Наступна заборона стосується осіб, які не відпрацювали мінімальну необхідну кількість років на службі, або мають інші обмежуючі обставини. Тимчасовість цієї заборони також передбачена її формулюванням, яке втім є неточним, оскільки з нього незрозумілою є сутність інших обмежуючих обставин. Зі слів «або особи, які мають інші обмежуючі обставини щодо переведення до міст та округів, віддалених регіонів з особливостями, або конкретних підрозділів» п. 5 ст. 13 Акту «Заходи публічного відбору державних службовців», можна зробити висновок, що цими додатковими обставинами є або антикорупційні вимоги, які, наприклад, забороняють особі вступати на службу до органів або відділів, де їм доведеться працювати з близькими особами, бути підпорядкованим ним, або неможливість переведення до віддалених гірських регіонів через стан здоров'я.

Що стосується не відпрацювання мінімального строку служби, то дворічний стаж роботи на державній службі вже міститься у переліку вимог до кандидатів на керівні посади, і зрозуміло, що за невідповідності такій вимозі, яку дуже легко перевірити, особа не буде допущена до конкурсу. Проте можна побачити на прикладі, скажімо, прокурорських або суддівських посад, що ця вимога має сенс в

окремих випадках, коли для вступу на посаду спеціальним законодавством передбачається стаж роботи інший за визначений у Заходах публічного відбору державних службовців, оскільки кандидат може відпрацювати мінімальну кількість часу для відповідності загальним вимогам до кандидатів на керівні посади, але ще не мати достатнього стажу для зайняття посади державної служби особливого характеру.

6. Остання заборона стосується осіб, які досі перебувають на випробувальному терміні, а також осіб, які були призначені на керівну посаду менше ніж рік тому назад. Стосовно цієї вимоги, можна зазначити, що випробувальний термін державного службовця становить, відповідно до ст. 34 Закону КНР, один рік. Отже, фактично, новоприйняті на службу особи не можуть брати участь у процедурі вступу на керівні посади з огляду на їх нещодавнє призначення. На нашу думку, така вимога є доцільною, оскільки в деяких випадках необхідний певний період для того, щоб службовець, набувши досвіду і необхідних навичок, мав достатню кваліфікацію для подальшого просування кар'єрними сходами. Можна висунути аргумент про те, що накладення таких часових обмежень на особу не приймає до уваги її здатність до навчання, засвоєння нових навичок, і штучно гальмує особу у проходженні державної служби. Проте з огляду на реалії КНР і зацікавленість держави у нагородженні дійсно ефективних службовців, просування кар'єрними сходами не займає надто довгий період часу. Також можливим є стрибок через декілька рангів у випадку виняткової ефективності роботи службовця, що ще сильно скорочує цей термін. Таким чином, теоретично особа може розраховувати на зайняття найвищих посад і у 46-48 років, пройшовши шлях від 24 рангу, мінімального для керівних посад з 27 рангів державної служби, до 7 або 8 рангу, який відповідає керівникам державних органів, або у 50-55 років зі здобуттям 4-6 рангів, які відповідають посадам міністрів та їх заступників. Відповідно, не можна сказати, що цей механізм дійсно гальмує кандидатів.

Звичайно, у реальності зайняття керівної посади не завжди обумовлюється лише наявністю у особи відповідних кваліфікацій або стажем роботи, а значним чином залежить від наявності відповідних вакансій у системі державної служби.

Чим вищою є посада в ієрархії, тим складніше знайти відповідну вакансію (можна порівняти частоту появи вакансій керівника відділу у територіальному підрозділі державного органу і вакансію керівника державного органу). Це є аргументом на користь того, що така заборона насправді не здійснює обмежувачий вплив на проходження особою державної служби. Іншим аргументом є те, що відповідно до ст. 67 Закону КНР, по прийняттю на керівну посаду державний службовець проходить обов'язкове однорічне тренування паралельно з роботою. Відтак, в будь-якому разі службовець не зможе зайняти вищу посаду до спливу цього одного року.

Загалом, визначені вище заборони для вступу на керівні посади є обґрунтованими заходами посилення професіоналізму державної служби. Це є вірним для більшості заборон, окрім тих що носять політичний характер: виключення з Комуністичної партії КНР і, частково, перебування під слідством.

## РОЗДІЛ 2

### ПОРЯДОК ВСТУПУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА КИТАЮ

#### 2.1. Вступ на державну службу в Україні та Китаї.

Вступ на державну службу є комплексним явищем, що має фактичний та процедурний аспекти. У цій роботі вступ на державну службу пропонується розглядати у процедурному аспекті, а саме як поєднання двох окремих способів зайняття посади державної служби; у свою чергу процедура є комплексом певних узгоджених дій, які характеризуються чіткою послідовністю та передбачені нормативно-правовими актами. Без дискутування щодо структури правовідносин, пов'язаних зі вступом на державну службу, ми приділимо увагу вступу на державну службу як поєднанню двох процедур: процедури відбору та процедури призначення. Процедура відбору покликана оцінити здібності кожного кандидата та відібрати переможців, а процедура призначення покликана офіційно оформити результати відбору шляхом надання особі статусу державного службовця. Зазначеним процедурам приділена увага з точки зору набуття статусу державного службовця та початку службової кар'єри.

Існує декілька різновидів вступу на державну службу, які мають свої переваги та недоліки, а для свідомого вибору найкращої з них треба чітко розуміти мету кадрової політики, яку держава проводить у конкретний момент свого розвитку, а також потреби державних органів у трудових ресурсах.

Вид вступу на державну службу може залежати від переважання одного з основних принципів: принципу рівного доступу та принципу професіоналізму. Принцип рівного доступу передбачає залучення якомога більшої кількості громадян до служби, а держава зацікавлена у швидкому наповненні державних органів кадрами завдяки низькому бар'єру прийому. Принцип професіоналізму означає селективний і суворий добір кандидатів з використанням високих вимог і бар'єрів до служби, а держава намагається створити менш чисельний апарат більш освічених та професіональних службовців.

В Україні вступ на державну службу заснований на принципі рівного доступу. Прикладом європейських країн де переважає принцип професіоналізму є, наприклад, скандинавські країни [36, с. 110]. У КНР однозначно переважає принцип професіоналізму, але не стільки завдяки спрямуванню зусиль країни по добору професіоналів на посаду, скільки з огляду на наявність процедури призначення для керівних посад, яка виключає рівний доступ громадян до служби.

Насправді ці принципи не перебувають у діалектичному протиріччі, а їх «боротьба» є виявом, перш за все, нагальної необхідності в оновленні чи залученні кадрів та неможливістю законодавств країн забезпечити підготовку та пошук і рекрутування ідеальних кандидатів. Принцип рівного доступу можна ототожнювати із набором на службу якомога більшої кількості кандидатів, які формально володіють вищою освітою, не мають досвіду роботи (для нижчих посад); принцип професіоналізму означає поміркований набір професіоналів для вирішення вузьких, специфічних завдань. При цьому професіоналом, як зазначають науковці, можна вважати як того, хто здобув необхідну освіту (широке розуміння), так і того, хто якісно виконує спеціальні завдання і функції на конкретній одній посаді (вузьке розуміння) [93, с. 230]. У жодній державі не зустрічається лише один принцип, завжди наявні обидва, але у прояві під час вступу один з них переважає над іншим.

Окрім такої класифікації видів вступу на державну службу можна також виділити кар'єрну (традиційну) модель та сучасну. За традиційної кар'єрної моделі набір відбувається тільки на найнижчі посади, вищі посади або успадковуються, або на них кандидати обираються правлячою елітою, а кожна посада вимагає відповідної освіти і для неї встановлений верхній віковий поріг для вступу. Натомість, сучасна модель державної служби здебільшого працює на таких засадах: набір проводиться на посади всіх рівнів, для кожної посади вимагається приблизно однаковий набір навичок, відсутній верхній віковий поріг для вступу [245, с. 41; 246, с. 28]. Таким чином кар'єрна модель є закритою, а сучасна – відкритою. Також, відмінністю є постійність зайняття посад для кар'єрної моделі та тимчасовість – для сучасної [246, с. 25-26].

Якщо проаналізувати запропоновані вченими характеристики, то можна побачити, що Україна повністю відійшла від кар'єрної моделі, а КНР відійшла частково, оскільки конкурсний відбір проводиться не для всіх посад. З огляду на те, що демократію часто ототожнюють з відкритим і прозорим добором на посади державної служби, у демократичних країнах запровадження процедури призначення без конкурсного відбору буде суперечити основним демократичним засадам. Проте варто зауважити, що в цілому кар'єрна модель є прийнятною, оскільки має свої переваги. Що стосується призначення на посади, то воно, незважаючи на традиційно закритий характер, відбувається на основі оцінювання потенціалу співробітника, а не довільно [245, с. 51].

На нашу думку, кар'єрна модель гарантує відносний професіоналізм кандидата, натомість, відбір службовця серед кандидатів, які виявили бажання у цей час прийти на цю посаду, змушує обирати з обмеженого переліку осіб, що не гарантує наявності у пулі кандидатів професіоналів.

Для аналізу процедури вступу на державну службу в Україні та КНР спочатку оглядово розглянемо досвід інших країн світу, на основі якого з'явиться можливість виділити схожі або відмінні риси світових моделей від тих, що існують в Україні та КНР. Такий аналіз дасть змогу встановити, чи є якісь окремі риси аспекти вступу на державну службу розглядуваних моделей унікальними.

Серед пострадянських країн розглянемо Казахстан, Молдову й Естонію. У Республіці Казахстан, як і в Україні, є вимога щодо володіння кандидатами на державну службу державною мовою, але перевіряється дотримання цієї вимоги шляхом обов'язкового складення відповідного тестування, яке можна пройти один раз і потім протягом року застосовувати його результати [5, с. 89]. У КНР мовна вимога відсутня, а в Україні проходження тестування вимагається один раз – для отримання Державного сертифіката. Вступ на службу в Казахстані відкритий, і здійснюється на основі конкурсу, що свідчить про сучасну модель.

У Республіці Молдова застосовується конкурс, а модель, з огляду на вимоги до кандидатів, є сучасною. Із Україною є подібність в обов'язковій перевірці володіння державною мовою, яка втім перевіряється шляхом написання письмової роботи, що

нагадує відповідну давньокитайську традицію перевірки здібностей кандидатів [5, с. 89].

В Естонії, станом на початок XXI століття, конкурсна процедура не прижилася з огляду на низьку кількість кандидатів та тривалість цієї процедури, що зумовило повільний набір неефективних кадрів, часто під впливом особистих зв'язків [73, с. 32]. Оцінювання проходить індивідуально на основі подання особою своєї кандидатури на розгляд, а централізований конкурс відсутній. Порівняно з Україною, в Естонії схожою рисою є вимога до кандидатів щодо володіння державною мовою, яка була запроваджена у 1992-1995 роках для реформування державного апарату та в рамках боротьби з корупцією [247, с. 53]. Проте загалом вступ відбувається шляхом призначення за традиційною моделлю.

Серед західних країн розглянемо досвід Польщі, Албанії, Швейцарії, Німеччини, Франції, Великобританії й Канади. У Польщі вступ передбачає добір на основі конкурсу, а у громадян є право на рівний доступ до державної служби. Існують певні особливості: методи добору обираються залежно від завдань конкретного органу та кількості посад, а суб'єкт проведення добору різниться залежно від того, чи шукають кандидата на вищу посаду (проводиться спеціальною командою) або на інші посади державної служби (проводиться сформованим у органі комітетом) [248, с. 44-45; 246, с. 62]. Загалом, систему вступу на державну службу у Польщі часто характеризують як повільну, оскільки проходить багато часу від оголошення про набір на посаду до фактичного заповнення вакансії (для вищих посад – іноді до півроку) [246, с. 205]. Вимоги до державних службовців у Польщі в основному схожі на українські, серед відмінних – відсутність судимості за умисний фінансовий злочин і бездоганна репутація. Наявність репутації як вимоги демонструє схожість із досвідом КНР, так само характеристика бездоганної репутації не наводиться. Як і в Україні, посади вищого рівня у Польщі передбачають низку додаткових вимог [246, с. 62-63, 92-93].

В Албанії вступ на державну службу є новелою, яка здобула законодавчого закріплення лише у 1996 роках, але тільки із законом 2013 року в Албанії з'явилася меритократична прозора система відбору службовців, особливість якої полягає в



тому, що передбачає резерв державних службовців: кожного року планується відкриття певної кількості вакансій, посади яких заміщуються в порядку конкурсу, де кандидатами можуть бути лише службовці з резерву [249, с. 58, 60, 64-65]. При цьому деякі науковці зауважують, що меритократичний принцип у Албанії існує лише формально і не підкріплюється практикою з огляду на високу корупційну складову і відсутність історично культивованого ідеалу державного службовця (як наприклад у Китаї свого часу) [25, с. 260]. Враховуючи добір службовців з резерву, вступ на службу в Албанії відноситься до закритої системи.

У Швейцарії вимоги до кандидатів загалом схожі на українські, але як і у Польщі включають ділову репутацію [250, с. 147]. Це відрізняється від українського досвіду, але є схожим з КНР, де вона вимагається від кандидатів на керівні посади. Вступ на державну службу у Швейцарії проходить за сучасною моделлю.

У Німеччині державна служба поділена на чотири рівні, і для кожного законодавчо визначено різні вимоги до кандидатів, але освітні вимоги залишаються однаковими [250, с. 147]. Вступ здійснюється на конкурсній основі за умови проходження двох державних іспитів, між якими відбувається стажування. Після складення іспитів та прийняття на посаду відбувається випробувальна служба, яка схожа на стажування у Франції [251, с. 90]. На нашу думку така система відбору є доволі складною, але її проходження означає очевидне зацікавлення особи у роботі саме на державних посадах. Втім на думку вчених, загальнопрофільна спеціальна підготовка перед вступом не обов'язково сприяє оволодінню кандидатом практичних навичок [252, с. 130-131; 253, с. 83]. Проте знаходяться і дані, що централізованої системи підбору і найму державних службовців не існує, кожен орган відповідає за проведення власної процедури конкурсу, а кожне федеральне міністерство самостійно відповідає за реалізацію кадрової політики [253, с. 80]. Це свідчить про сучасну модель, а конкурсу в ній відводиться рівнозначне місце з проходженням випробувальної служби.

У Франції прийняття на державну службу здійснюється за конкурсом, але після проходження на службу та перед остаточним прийняттям особа має працювати рік на умовах стажування [251, с. 89]. Така система є прикладом відкладеного

прийняття на службу, де після оцінювання відбувається перевірка практичних навичок. У більш-менш сучасному вигляді, конкурс проводиться у вигляді письмових іспитів, при цьому конкурс контролюється централізовано [8, с. 71-72]. Така система є сучасною, де конкурс, як і в Німеччині, не має переважаючого значення.

У Великобританії відбір організовує Комісія у справах державної служби, вступ проводиться на основі конкурсу, до якого входить письмовий іспит за програмами провідних (Оксфорд і Кембрідж) університетів, після чого протягом двох днів проводяться тести та інтерв'ю [250, с. 146-147]. За результатами остаточної оцінки відбувається співбесіда, у результаті якої вирішується питання про призначення [251, с. 92-93]. Окремо слід зазначити наявність вікової вимоги із верхнім бар'єром: 20-28 років для державних службовців на нижчих посадах [8, с. 72-73]. Ця модель має риси традиційної, адже відбір проводиться централізовано і наявні суттєві вікові обмеження, але оскільки вирішальне значення має конкурс, який дозволяє іноді допустити особу старшу за вказаний вік до служби, можна назвати її сучасною.

У Канаді вступ здійснюється на підставі конкурсу, при цьому структура схожа на українську: проводиться тестування, потім співбесіда; вступ на службу для керівних посад не обмежується і відсутній віковий бар'єр. Також передбачається перевірка володіння державними мовами, яка здійснюється на розсуд відповідальної особи, що означає її проведення під час співбесіди в необов'язковому режимі [5, с. 89]. Відповідно, в Канаді діє сучасна модель із конкурсною процедурою.

Серед східних країн розглянемо досвід Індонезії, Південної Кореї, Мальдів й Японії. В Індонезії практикується відкритий відбір, а до державних службовців висувають вимоги віку (18-35 років), відсутність судимості, наявність вищої освіти, потрібних навичок і рис характеру і належний стан здоров'я [254, с. 51]. Можна побачити схожість у регулюванні вимог із КНР, де вступ також передбачає верхній бар'єр у 35 років для кандидатів на посади державної служби, хоча і виключно для некерівних посад, а також частково – із довічним характером заборони стосовно призначення покарання. Стосовно рис характеру, то ця вимога полягає в етичній

поведінці і вихованні патріотизму, й ці риси виховуються як під час навчання у закладах вищої освіти для службовців, так і після прийняття на посаду у вигляді тренування, а перевіряються конкурсом [255, с. 257]. Варто зауважити, що ця вимога також частково наявна у КНР, і називається високою моральністю. Натомість в Україні етичні вимоги до кандидатів, за винятком деяких посад державної служби особливого характеру, хоча окремо не визначаються, але отримують вияв у принципах державної служби. Відтак, в Індонезії вступ на посади відбувається за сучасною моделлю із застосуванням конкурсної процедури, але деякі елементи вказують на суттєвий історичний вплив традиційної моделі.

Показовим є досвід Південної Кореї, яка історично розвивалася під впливом тих же течій філософії, що і Китай. У Південній Кореї вступ на державну службу з 1949 року проводився шляхом централізованого іспиту для випускників спеціальних закладів вищої освіти, який розділявся на категорії залежно від посади, але не був успішним, оскільки більшість кандидатів були зацікавлені у складанні іспиту лише на найвищі доступні посади. Після 1963 року обов'язковим стало зайняття нижчої посади у випадку непроходження на вищу, але в цілому підхід залишився [256, с. 52-54]. Можна побачити схожість з єдиним державним іспитом у Китаї, від якого, втім, відмовилися майже на півсторіччя раніше. Ця модель ближча до закритої, хоча вступ і відбувався на основі конкурсу. У 1999 році був запроваджений добір на посади поза системою спеціалізованих закладів вищої освіти, що мотивувало кандидатів з приватного сектору або випускників інших університетів, але значно кількість нового персоналу не зросла. Причиною незначної ефективності такого підходу називають неможливість перевірити шляхом іспиту непрофесійні навички, а також його надмірну важкість, оскільки завдання були релевантними лише для конкретних посад [256, с. 58-59]. Для подолання цього недоліку письмового оцінювання з 2002 року у Південній Кореї застосовуються співбесіди або спеціалізовані психологічні тести.

Також показово, що у Південній Кореї, подібно до Індонезії й КНР, довгий час існував верхній віковий поріг для кандидатів на усі посади державної служби, який становив 45 років у 1963 році, і 32 роки у 2008 році. У 2009 році він був скасований,

що призвело до різкої популяризації нижчих посад державної служби, які займалися випускниками різних закладів вищої освіти [256, с. 63]. Ця система застосовується і сьогодні. Відповідно, сьогодні модель вступу у Південній Кореї є відкритою, але запозичує багато елементів у КНР.

На Мальдівах прийняття державних службовців за результатами іспиту, як і в Естонії, не набуло поширення, натомість вступ на державну службу проводиться на основі або зайняття посади службовцями органу, або шляхом набору кандидата з приватного сектору, тобто, через призначення. При цьому залишаються ознаки традиційної моделі – наприклад, кожне прийняття на посаду має отримати ухвалу Комісії з питань державної служби, як у КНР, де кандидатури переможців конкурсу мають бути схвалені [245, с. 190-192].

У Японії система конкурсного заміщення посад збереглася ще з ХІХ століття. Як і у Великобританії та Франції, конкурс проводить один орган централізовано – Палата зі справ персоналу, але сама система є відкритою через проведення конкурсу зі значною роллю іспитової складової [8, с. 73-74]. Це сучасна модель, хоча на неї тривалий час і здійснював культурний вплив Китай з їх традиційною моделлю.

Підсумовуючи, можемо сказати, що дедалі більшої популярності у світі набуває сучасна, відкрита модель державної служби, яка характеризується відкритим децентралізованим добором кадрів. Приклади закритих систем залишаються, і пов'язані з наявністю кадрового резерву або з іншими обмеженнями щодо вступу. Система конкурсного вступу у світі домінує, але в окремих країнах зберігається система призначення.

Україна, відповідно до чинного законодавства, застосовує саме конкурсний шлях вступу на державну службу, який втім не зводиться лише до проведення тестування чи співбесіди, а поєднує ці елементи, у цьому наближаючись до практики більшості країн Європейського Союзу. Існують окремі випадки прийняття на посади без конкурсу, пов'язані з кадровими перестановками, але вони не охоплюють вступ на державну службу, адже особа вже перебуває в системі державної служби. У КНР, як і у деяких країнах Азії, застосовується кар'єрна модель, яка втім поєднує вступ на державну службу за результатами відкритого

конкурсу для некерівних посад із вступом на основі призначення для керівних посад. Проте у КНР навіть вступ для керівних посад може проводитися на основі конкурсу, але тільки за умови наявності декількох кандидатів, приблизно однакових за кваліфікацією.

В українському законодавстві поняття добору, вступу, призначення, заміщення посади або прийняття на державну службу не визначені; деякі дослідники, вважаючи добір окремою процедурою, наголошують на необхідності надання такої дефініції [7, с. 71]. На нашу думку, поняття добору заміщується «вступом» та «конкурсом», і ці поняття є ближчими до термінології українського законодавства. Також прийнятним для застосування видається термін «прийняття на державну службу», хоча його дефініція теж відсутня у законодавстві [257, с. 326]. Стосовно добору персоналу, його розуміють як процес оцінки професійних якостей претендентів, а також як комплекс заходів для забезпечення відповідності кандидата вимогам професійної діяльності в органах державної влади [258, с. 53].

Науковці в Україні схиляються до конкурсу як до традиційної кадрової технології по підборі кадрів на посади державної служби [259, с. 283]. У сучасній формі вступ через конкурс в Україні існував з 2015 року (хоча був запроваджений як один із способів прийняття на державну службу ще Законом України «Про державну службу» 1993 року), проте воєнний стан, запроваджений у лютому 2022 року, кардинально змінив цю процедуру: у період воєнного стану особи призначаються на посади державної служби без конкурсного відбору, на підставі лише поданої заяви, заповненої особової картки та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи [260]. Така система дозволяє вступати на державну службу дуже швидко, але можливо відбивається на якості кадрів. Щодо призначення на посади без проведення конкурсу, то в українському законодавстві такі випадки існують, але вони є винятками, що стосуються окремих різновидів публічної служби. Так, призначення характерно для найвищих дипломатичних службовців відповідно до ч. 3 ст. 14 Закону України «Про дипломатичну службу»: це посади Надзвичайного і Повноважного Посла України, Надзвичайного і Повноважного Посла України з

резиденцією в Києві, Постійного представника України при міжнародній організації, тощо. Окремим прикладом є посада керівника Апарату Офісу Президента України, яка заміщується без проведення конкурсу, відповідно до п. 9 Положення про Офіс Президента України і ч. 5 ст. 91 Закону № 889-VIII [261]. Науковцями не визначається як негативне явище, із чим ми погоджуємося, адже незважаючи на обумовлення цієї винятковості особливостями політичного устрою України, враховуючи, що мова йде не про керівника Офісу Президента України, а про керівника його Апарату, який зокрема уповноважений на виконання функцій керівника державної служби, вважаємо, що вказане виключення є зайвим та не слугує якійсь конкретній меті [10, с. 127]. На цю посаду особу призначають за поданням Керівника Офісу Президента України, що на думку науковців також не відповідає встановленому порядку [262, с. 591]. Не визначено і вимоги щодо керівника Апарату Офісу Президента.

Вступ на державну службу має підпорядковуватися принципам державної служби, серед яких слід виокремити: по-перше, принцип професіоналізму, який передбачає компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, і, серед іншого, вільне володіння державною мовою, тобто, спрямований на вимоги до кандидатів, які на думку законодавця свідчать про їх професіоналізм. Прояв цього принципу можна знайти якраз у вимогах до кандидатів на державну службу, які вказують на потреби державного органу; по-друге, принцип забезпечення рівного доступу до державної служби, який окрім визначальної ролі у виборі процедури і моделі вступу вказує також на заборону дискримінації або необґрунтованих обмежень і переваг під час вступу на державну службу; по-третє, принцип стабільності, який стосується призначення державних службовців на посади безстроково, крім випадків обмежень, пов'язаних із досягненням 65-річного віку, коли строк служби подовжується щороку на один рік, а також проходження державної служби за контрактом. Відмітимо, що у КНР також є принцип стабільності державної служби, але він відрізняється тим, що державного службовця можна звільнити лише у надзвичайних випадках, і набагато частіше для уникнення звільнення застосовується пониження у рангу або у посаді. Під час вступу на

державну службу цей принцип знаходить вияв у визначенні чітких вимог до кандидатів, щоб забезпечити прийняття саме потрібної особи, а також у забезпеченні можливості просування по службі, щоб прийнята особа, незважаючи на зміну посад, підвищуючи свої навички і займаючи вищі посади залишалася у системі державної служби.

Що стосується КНР, то процедура вступу зазнавала істотних змін, але в цілому можна сказати, з огляду на те що конкурс був винайдений у Стародавньому Китаї, що сучасна система вступу успадкувала багато елементів стародавньої. Про імператорський державний іспит як вступну процедуру для державних службовців сучасні китайські дослідники висловлюються досить схвально, зазначаючи, що від його зародження та до сьогодні він є найпоширенішим способом обрання кандидатів на службу. Зокрема, успіх централізованої процедури вступу через тестування пов'язують з суворою регламентацією вступної процедури, що відбулося за правління династії Тан [26, с. 122-123].

Перехід до системи вступу на державну службу за результатами іспиту у Китаї історично був пов'язаний із незадоволенням попередньою неорганізованою системою. Були враховані історичні помилки, зокрема, одразу зайняти посаду було неможливо – в залежності від здобутих результатів майбутньому службовцю лише окреслювали напрямки його роботи та перевіряли його практичні здібності протягом півроку, лише після чого кандидата приймали на посаду. Сучасну систему вступу будували якраз зі спрямуванням на економію часу. У порівнянні із сучасними моделями вступу давній імператорський іспит у Китаї, на думку дослідників, програє, оскільки він заснований на встановленні вимог до службовців правлячим монархом, що у випадку змін у правлячих колах призводить до зміни й набору компетентностей, які вимагають від кандидатів, у той час як у сучасних західних системах іспитів критерії відбору встановлюються незалежно від волі найвищих посадовців та є стабільними, стійкими до змін [26, с. 124]. У сучасних моделях вимоги до кандидатів обумовлені не традиціями, що є частково актуальним для вступу на державну службу КНР і сьогодні, а скоріше практичними потребами державних органів. КНР частково покладається на традиції щодо визначення

моральних вимог до кандидатів, але сучасна процедура вступу враховує конкретні потреби у кадрах.

Соціальні та економічні виклики змусили традиційну модель остаточно відійти у минуле [263, с. 77]. Панівною стала модель, яка значно відрізняється від традиційної. У КНР така відмінність проявляється в синергетичному існуванні двох протилежних процедур добору кадрів на посади державної служби: конкурсного відбору на нижчі посади та призначення на вищі посади. Паралельно існує контрактна державна служба, де також можливе застосування конкурсу або призначення. Окрім цього, слід також вказати і на подвійну природу призначення: воно застосовується не лише у випадку коли державний службовець хотів би зайняти вищу вакантну посаду державної служби, а й у випадку, коли виникає необхідність вирішення невідкладних завдань державної служби шляхом тимчасового залучення відповідного фахівця. При цьому у китайській науковій спільноті немає єдиного погляду на такий дуалізм: враховуючи вельми розмиті категорії «невідкладні завдання» та «тимчасове залучення» існують дві точки зору, де одна дотримується вузького підходу: призначення має стосуватися лише термінових, невідкладних завдань або подолання серйозних проблем, а інша – широкого підходу: призначення має поширюватися на будь-яку необхідність залучення фахівця, навіть для короткострокових завдань [264, с. 114-115].

Така двобічність викликає доволі серйозні питання, пов'язані з правовим регулюванням вступу на державну службу: відносини з конкурсного добору регулюються публічним правом, у той час як призначення службовців тимчасового характеру за контрактом не дуже, на думку вчених, відрізняється від відносин найму, які регулюються приватним правом [264, с. 116-117]. Навіть за наявності формальних ознак, не можна говорити про віднесення контрактної державної служби до цивільного найму. Обґрунтовуючи це реальними викликами китайської системи державної служби та посиляючись на необхідність побудови стабільної системи професійної служби у процесі реформування, деякими вченими робиться висновок про доцільність дотримання вузького підходу, який допускає



використання системи призначення на нижчі посади лише у невідкладних випадках, таких як потреба у технічному персоналі [264, с. 123-124].

Проте жодних сумнівів серед китайських дослідників не висловлюється стосовно призначення на посади в цілому, як процедури добору кадрів. Не висловлюються і погляди на іншу, третю процедуру вступу на службу, яка застосовується у КНР для найвищих рангів державних службовців, а саме – обрання. Одним із виборних службовців є Президент КНР, який займає вищу партійну посаду Генерального Секретаря, віднесена, відповідно до п. 1 ст. 5 Заходів управління посадами, рангами та рівнями державних службовців, до першого, найвищого рангу державної служби та обирається на посаду парламентом. Звичайно, жодних демократичних виборів не відбувається, а тому про вільний доступ до цієї посади мова теж не йде. Генерального Секретаря обирають на пленарному засіданні партії шляхом голосування.

Для кращого розуміння ідеї, закладеної у такий дуалізм вступу на державну службу, варто розглянути принципи державної служби КНР, закріплені у ст. 4 Закону КНР. При цьому принципи конкурсу встановлюються окремо, як і в Україні.

Зокрема, такими принципами є: дотримання системою державної служби керівництва Комуністичної партії КНР, вказівок марксизму-ленінізму, поглядів Мао Цзедуна, теорії Дена Сяопіна, важливої концепції «потрійного представництва» (三个代表), принципу «наукового погляду на розвиток» (科学发展观), концепції і принципу Сі Цзіньпіна «Соціалізм з китайською специфікою» (中国特色社会主义), втілення «початкового рівня соціалізму» (社会主义初级阶段), реалізація організаційної лінії Комуністичної партії КНР в новій ері та слідування принципу партійного управління кадрами. Можна побачити навіть з поверхневого аналізу, що абсолютно кожен принцип державної служби КНР має політичне підґрунтя.

Дотримання керівництва Комуністичної партії КНР фактично свідчить про керівну роль головного політичного органу країни у сфері державної служби, хоча по суті ця роль поширюється на усі сфери законодавства КНР. Керівництво Комуністичної партії КНР визнається одним із чотирьох основних принципів

китайського соціалізму. Щодо вступу на державну службу Комуністична партія КНР здійснює підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, організовує проведення окремих етапів конкурсу, а після 2018 року – партійні співробітники формують Організаційний відділ Центрального комітету, який виконує повноваження центрального органу влади у питаннях державної служби [265, с. 114]. Вказівки марксизму-ленінізму є центральним принципом, що згадується у багатьох нормативно-правових актах КНР які стосуються державної служби, поряд із поглядами Мао Цзедуну і теорією Дена Сяопіна. Фактично, зазначені три політичні категорії є основами комунізму, які у сфері вступу на державну службу є складовими політичних вимог до кандидатів. Концепція потрійного представництва згадується, окрім Закону КНР, у Правилах прийому державних службовців, але не розкривається її зміст. У Системі загальних стандартів компетентності національних державних службовців цей принцип розташовано у блоку компетенцій «здатність до політичного розрізнення», тобто, він має значення як одна з компетенцій кандидатів на службу. Його сутність полягає у тому, що Комуністична партія КНР має представляти інтереси не тільки робочого класу, а усіх верств населення, що розширює право на державну службу на усіх громадян [266, с. 74-78].

Що стосується «Соціалізму з китайською специфікою», то походить цей принцип, як зазначають деякі вчені, з праці сучасного голови КНР Сі Цзіньпіна «Про державне управління», у якій, у відповідності до чотирьох основних принципів китайського соціалізму, йдеться про ставлення економічного будівництва та просування політичного, культурного і соціального будівництва у центр. Деякі вчені прогнозують, що метою такого шляху є побудова раціональної бюрократії [151, с. 145]. У той же час дехто вважає, що першим це влучне словосполучення використав Ден Сяопін [267, с. 123]. Слід одразу зазначити, що праві останні, і термін дійсно набув вжитку за часів Дена Сяопіна. Для вступу на державну службу це означає високі стандарти добору державних службовців, зокрема у вимогах до їх освіти і підготовки. Досить важко зрозуміти, що представляє собою «початковий рівень соціалізму» та які критерії його визначення закладені у текст статті 4 Закону

КНР, а також його відношення до добору на посади державної служби. Тим не менш, у наукових працях можна знайти згадки про те, що для державних службовців це означає низький ризик звільнення з огляду на безстрокове призначення і високу матеріальну зацікавленість, підкріплену державним бюджетом [268, с. 148]. Це має значення для вступу на державну службу, схожим чином з принципом стабільності в українському законодавстві. Що стосується партійного управління кадрами, то цей принцип перекликається із принципом дотримання керівництва Комуністичної партії КНР та у сфері вступу на державну службу проявляється у централізованому регулюванні державної служби Комуністичною партією, а також у її керівній ролі щодо проведення конкурсів – зокрема і у тому що стосується здійснення перевірок результатів конкурсу, або наданні методичної допомоги державним органам у формулюванні вимог до кандидатів і планів щодо добору.

Розглянувши принципи вступу в Україні і КНР, а також основні процедури вступу на державну службу що застосовуються у країнах світу, пропонуємо виділяти такі:

1) конкурс, який може бути відкритим або закритим:

- відкритий конкурс означає публікацію оголошення про проведення конкурсу, а також можливість участі будь-яких осіб у ньому, які відповідають вимогам до посади, а результати конкурсу є публічними. Застосовується в Україні для усіх посад окрім тих, для яких законодавством передбачено проведення закритого конкурсу. У КНР застосовується для некерівних посад, та керівних посад за умови наявності декількох кандидатів, або за бажання органу добирати службовців поза системою державної служби;

- закритий конкурс означає відсутність публікації оголошення про проведення конкурсу і проводиться серед обмеженого кола осіб. Застосовується в Україні для посад, пов'язаних з державною таємницею, мобілізаційною підготовкою, обороною і національною безпекою, зокрема в розвідувальних органах України. На нашу думку, така форма конкурсу має сенс з огляду на те що розкриття інформації про конкурс у цих випадках може спричинити здійснення цілеспрямованого впливу на

учасників [269, с. 52-53]. У КНР закритий конкурс проводиться у тих самих випадках;

2) призначення на посаду без проведення конкурсу:

В Україні застосовується у випадках переведення, повторного призначення осіб на посаду, або поворотного прийняття. Але як нами було зазначено, це не охоплюється розумінням вступу на державну службу, бо особа вже перебуває на посаді державної служби. У КНР застосовується при заміщенні керівної посади за наявності одного кандидата або декількох кандидатів, з яких один очевидно переважає (наприклад, має більший стаж служби, вищий ступінь освіти, кращі результати оцінювання та кращі показники ефективності діяльності) над іншими, а також у випадку заміщення посади за контрактом для виконання конкретної задачі або завдання;

3) обрання на посаду.

В Україні цей спосіб заміщення посад відійшов у минуле і не застосовується. У КНР він діє лише для найвищих партійних посад, які також є посадами державної служби. Відмінністю від призначення є те, що призначення відбувається за врегульованими критеріями, такими як професіональні навички та вміння кандидата, у той час як обрання відбувається без слідування чітко визначеним критеріям, окрім формальних, які не стосуються фактично займаної посади.

Окрім вищезазначених процедур, які застосовуються у сучасних умовах, варто також зауважити, що історично існували ще дві процедури: це успадкування посади, за яким вступ здійснювався автоматично зі вступом у спадщину, і купівля посади, яка у тій чи іншій формі існувала в переважній більшості країн, наприклад у Китаї, за якою посаду обіймає особа що запропонує більшу суму грошей або обсяг послуг. Осторонь стоїть ще одна вступна процедура, яка пов'язана із зайняттям посади, яка внаслідок змін законодавства починає відноситися до посад державної служби, що відбувається автоматично на основі конкретного нормативно-правового акту.

Відповідно, в Україні спостерігаємо сучасну модель вступу із застосуванням комбінації конкурсу і призначення, за результатами конкурсу. В цьому Україна є подібною до країн Європейського Союзу, що обумовлене обраним політичним

курсом. В КНР спостерігаємо традиційну модель вступу, яка використовує комбінацію процедур конкурсу і призначення на посади, із невеликою часткою обрання.

## **2.2. Конкурс як основний спосіб зайняття посад державної служби в Україні та Китаї.**

З огляду на те, що вступ за законодавством України та КНР відбувається за результатами проведення конкурсу розглянемо його детальніше. Передумови появи конкурсу є соціальними, а сам він являє собою складне явище, яке є об'єктом дослідження низки дисциплін та галузей знань. Законодавче визначення конкурсу відсутнє, що обумовлює необхідність надання дефініції.

Щодо етимології слова та його філологічного аналізу, то конкурс вважається таким, що походить від слів «зустріч» або «зіткнення» (*concurans*), і означає різновид змагання [8, с. 47]. Ми погоджуємося з тим, що це відповідає ідеї «змагання за посаду», яка є основоположною в цьому концепті. Інший варіант цього визначення називає конкурс різновидом змагання за встановленими правилами і строками для визначення найкращого учасника за певними критеріями [258, с. 88-89]. У галузі адміністративного права вважається, що конкурс – це особлива процедура підбору кадрів на посади державної служби відповідно до рекомендацій конкурсної комісії та рішення суб'єкта призначення [200, с. 213; 8, с. 47-49]. Інший варіант цього визначення ігнорує суб'єкта призначення і говорить про рішення конкурсної комісії [270, с. 86-87; 177, с. 300]. При цьому не зовсім зрозумілим є характеристика конкурсу як особливої процедури, адже конкурс в Україні є основною процедурою зайняття посад державної служби, і ми пропонуємо його вважати процедурою регулярною.

Існує визначення конкурсу як спеціального способу добору персоналу, що має на меті забезпечити вибір таких претендентів, які найбільше відповідають вимогам до конкурсних посад [271, с. 86]. Перефразуванням є визначення: конкурс – це особливий спосіб добору працівників що має організаційно-правову форму оцінювання ділових якостей кожного кандидата на посаду [272, с. 40]. Зазначимо,

що прийняття на державну службу через конкурс є звичайною процедурою, а спеціальними процедурами в даному разі будуть випадки прийняття на посаду поза конкурсом. Деякі науковці зазначають, що конкурс не є одиничною процедурою власне прямого відбору, це, скоріше, порядок, що складається із процедур [8, с. 47]. Проте, у такого підходу є опоненти, які вказують на те, що сукупність процедурних дій, пов'язаних із заміщенням особою посади державної служби, якраз і становить конкурсну процедуру [270, с. 87]. Зі структурної точки зору конкурс називають порядком, що складається із процедур оцінки освітнього, кваліфікаційного та професійного рівня кандидатів, правовим способом заміщення посад в державній службі [8, с. 49].

Отже, ми погоджуємося з тим, що конкурс складається з низки окремих дій, та пропонуємо його розуміння як комплексної цілісної процедури, призначенням якої є добір кадрів на державну службу в порядку змагальності, що має соціально-правову природу та складається з низки послідовних етапів, кожен з яких має свою мету, призначення й алгоритм дій, вчинюваних різними суб'єктами.

Стосовно конкурсу можлива низка класифікацій, серед яких можна назвати поділ на первинний та повторний [200, с. 213-214]. При цьому варто зауважити, що повторний конкурс проводиться лише у низці випадків; Закон № 889-VIII у ч. 1 ст. 30 виокремлює чотири підстави проведення повторного конкурсу: 1) у разі встановлення факту порушення умов або порядку проведення конкурсу, яке могло вплинути на його результати; 2) якщо за результатами конкурсу не визначено кандидата на зайняття посади державної служби; 3) у разі виявлення обмежень щодо вступу на державну службу переможця конкурсу та відсутності іншого за результатами конкурсу кандидата; 4) відмови переможця від зайняття посади державної служби або відсутності кандидатур, визначених комісією. Можна побачити що підстави 2-4 стосуються відсутності переможця. У КНР повторний конкурс проводиться приблизно з тих самих підстав.

Реалізація такого нового положення як конкурсне призначення в українському законодавстві відбувалася поступово та пройшла певний шлях, який можна спостерігати за статистичними даними. У 2004 році на посади державної служби

було прийнято 50652 особи, з них лише 38940 осіб за результатами конкурсу, 2619 осіб за результатами стажування, а 4894 були набрані з кадрового резерву [257, с. 331]. Це свідчить про значну кількість посад, які минулими редакціями Закону України «Про державну службу» відносилися до посад державної служби, хоча конкурс на них не проводився. На сьогодні, відсоток осіб прийнятих за результатами конкурсу є значно вищим, а конкурсна процедура займає помітно важливіше місце у вступі на державну службу. У 2016 році на посади категорії «А» було оголошено та проведено 109 конкурсів, за якими призначено лише 36 переможців, що означає, що дві третини конкурсів виявилися невдалими [273, с. 35]. У 2017 році було проведено 97 конкурсів на посади категорії «А», за результатами яких призначено 100 переможців, що показує, що у деяких випадках результати конкурсу виявилися неоднозначними. Статистичні дані за 2018 рік показують, що за результатом конкурсу призначено 28100 державних службовців, з них на посади категорії А лише 19 [273, с. 34-35]. У той же час службовців категорії «Б» було набрано 4938, а службовців категорії «В» – 23162. Про 2018 рік існують й інші дані – дехто говорить про 45351 осіб прийнятих на державну службу, з них за результатами конкурсу – 28114 (категорії А – 14, категорії Б – 4938, а категорії В – 23162). Дуже велика кількість осіб була прийнята за переведенням – це 17237 осіб [274, с. 51]. Ці дані показують тенденцію до скорочення конкурсів на посади категорії «А», а також демонструють що конкурс певний час після запровадження конкурував з позаконкурсним прийняттям.

Ставлення до конкурсу у державних службовців вельми різне. Відповідно до результатів опитування у 2020 році, 26,7% службовців місцевих органів державної влади погодилися із тим, що їх орган здатний добирати спеціалістів із потрібним набором навичок, 49% відповіли, що «скоріше згодні», а негативну оцінку у сукупності дали 24,3%. Натомість, у центральних органах виконавчої влади безумовно погодилися 19,3%, скоріше погодилися 50,6%, а негативно відповіли 29,9%. Щодо запровадження добору виключно на основі професійних компетенцій результати склали 59,8% «за» та 40,2% «проти» у центральних органах і 70,6% та 26,4% у місцевих відповідно [275, с. 8-10]. Такі дані показують значний обсяг

незадоволення професійними компетенціями службовців на вищих посадах порівняно із місцевими органами, що певно пояснюється вищим рівнем відповідальності у центральних органах державної влади.

У центральних органах на питання «чи були відомі випадки коли заздалегідь було відомо кого з кандидатів призначать на посаду» 43,8% відповіли, що такі випадки невідомі (58,9% у місцевих органах влади) [275, с. 11]. Відповідно, усі інші погодилися, що такі випадки були, а враховуючи лише 20-25% тих, хто утримався, така кількість випадків заздалегідь вирішеного конкурсу має оцінюватися критично, адже іноді кваліфікації одного кандидата та результати тестування і співбесіди дозволяють легко передбачити результат. Однак якщо уявити, що «заздалегідь» означає «до початку тестування», то можна говорити про низьку довіру до конкурсної процедури. На питання про найбільш влучний спосіб добору кадрів більше 60% респондентів відповіли «просування на основі професійних досягнень». Відкритий конкурс обрали лише 23-27% службовців [275, с. 12]. З цього можна зробити висновок, що службовці вважають професійні компетенції головним критерієм відбору і виступають проти конкурсу, де добору компетентних працівників можуть завадити або сприяти інші критерії. Незадоволення конкурсом проявляється по усьому інституту державної служби; відображення цього видно й у реформах, які так чи інакше намагаються модернізувати конфігурацію кадрового наповнення державних органів.

У період карантинних обмежень у країні спостерігалася нестача кадрів, яка посилилася у воєнний період. Незважаючи на запроваджені особливості конкурсної процедури 2020 року із подальшим призупиненням конкурсів, за 4 квартал 2020 року на посади вступило 7309 осіб (з яких лише 1558 – шляхом переведення). Це дає можливість констатувати неузгодженість застосування запроваджених обмежень, а зупинка конкурсів, хоча і вчасна, спричинила, на нашу думку, перевантаження конкурсами у I і II кварталах 2021 року [276, с. 145-146]. У 2021 році досить велика кількість вакансій були наявними по всіх категоріях посад: 24% для посад категорії «А», 19% для посад категорії «Б», і 17% для посад категорії «В». При цьому заповнення вакансій відбулося на 56% для категорії «А», на 13,9% для категорії «Б»



і на 14,3% для категорії «В» [277, с. 133-135]. За 2021 рік (станом на 29.10.2021) НАДС було оголошено 49564 конкурси, з яких 239 (0,48%) були оголошені на посади категорії «А», 12372 (24,96%) на посади категорії «Б» і 36953 (74,55%) на посади категорії «В» [278]. НАДС опублікувало 30.06.2023 статистичні дані стосовно кількості державних службовців без урахування тимчасово окупованих територій і посад, інформація про які становить державну таємницю [279]. Загальна кількість посад склала 206206 одиниць, з яких 156441 (75,86%) відносяться до категорії «В», 49482 (23,99%) – до категорії «Б», а категорія «А» налічує 283 (0,13%) посади. Фактичних службовців налічується 163553: категорії «В» – 121580 (74,33%), категорії «Б» – 41767 (25,53%), категорії «А» – 206 (0,12%). Можна зробити висновок про те, що лише 79,31% посад заповнені, а решта є вакантними – це трохи більше ніж згадані вище дані 2021 року, що можна пояснити проведенням воєнних (бойових) дій. З усіх службовців налічується 122410 (74,84%) жінок і 41143 (25,15%) чоловіків. Це, на нашу думку, підтверджує тезу про наявність значної гендерної нерівності на державній службі. З початку 2023 року на посади було прийнято 18519 службовців, з яких 4991 (26,95%) є чоловіками, а 13528 (73,04%) – жінками. Порівнюючи ці дані з 2018 роком можна зробити висновок, що на посади прийнято набагато менше службовців, ніж у період до війни.

Статистичні дані показують, що в цілому кількість проведених конкурсів за останні десять років залишалася приблизно однаковою, що свідчить про стабільність у кількості посад державної служби. Однак зважаючи на велику кількість вакантних посад, констатуємо що обсяги конкурсу не забезпечують стовідсоткове наповнення служби кадрами.

Вивчення безпосередньо конкурсної процедури слід починати з принципів на яких вона засновується, що є логічним розвитком принципів державної служби взагалі та визначають мету, процедуру конкурсу, а також його завдання [280, с. 133]. Пункт 3 Порядку № 246 називає наступні принципи проведення конкурсу: забезпечення рівного доступу; політичної неупередженості; законності; довіри суспільства; недискримінації; прозорості; доброчесності; надійності та відповідності методів тестування; узгодженості застосування методів тестування; ефективного і

справедливого процесу відбору. Характеристика принципів конкурсу вказує на недосконалість юридичної техніки: як зазначають вчені, принцип забезпечення рівного доступу збігається із принципами політичної неупередженості, законності, добросовісності і прозорості [41, с. 179-180]. Як вказують дослідники, п'ять з десяти принципів проведення конкурсу за змістом збігаються із відповідними принципами державної служби [280, с. 134]. Але навряд чи таку ситуацію можна вважати недоліком, на нашу думку, головне, щоб кожному принципу вступу на державну службу забезпечувалася можливість його практичної реалізації.

Щодо принципу довіри суспільства, то на думку вчених, його практична реалізація проявляється в залученні представників громадських об'єднань до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби та конкурсних комісій [41, с. 182; 280, с. 135]. У той же час, треба відзначити необов'язковість такого залучення, що зумовлює нечасті випадки реальної участі сторонніх громадян у конкурсній процедурі. Щодо принципу надійності та відповідності методів тестування, то його зміст, як і зміст принципу наступного за ним, не розкривається. Науковцями робляться такі спроби, наприклад, звертається увага на передбачення декількох методів, застосовуваних під час тестування, які втім залишаються нерозкритими [41, с. 184; 280, с. 135]. На наш погляд, під час тестування неможливо виділити множинність методів перевірки знань кандидатів: тестування відбувається шляхом надання відповіді кандидатами на запитання із декількома варіантами відповіді. Усі 40 питань не відрізняються одне від одного за формою, й ними ж тестування обмежується. Відповідно, навряд чи існує складна структура етапу тестування, оскільки метод перевірки знань лише один. Можливо, мова йде про етап розв'язання ситуаційних завдань, які за методом визначення навичок кандидата дійсно відрізняються від тестування, але їх розв'язання є окремим етапом конкурсу, і з тестуванням не пов'язане. Вченими вказується на те, що надійність та відповідність означають незалежність отриманих за результатами тестування даних і відбір лише ефективних методів для складання завдань [280, с. 136]. У зв'язку із цим, вважаємо за необхідне запропонувати внести наступні зміни до п. 3 Порядку № 246, замінивши принципи 8 і 9 одним принципом: «ефективності розробки тестових

завдань». Полягатиме такий принцип у обов'язку відповідних суб'єктів розроблювати тестові завдання виходячи з актуальних потреб державної служби. Принцип узгодженості застосування методів тестування у частині відповідності методів тестування збігається із принципом надійності та відповідності цих самих методів [280, с. 136]. Принцип ефективного і справедливого відбору є подібним до принципу ефективності, а його сутність полягає в раціональному використанні ресурсів для досягнення мети конкурсу і забезпечення справедливих результатів добору.

Отже, принципи проведення конкурсу додатково визначають відкритий характер цієї процедури, а також вказують на мету конкурсу, яка полягає в об'єктивному і справедливому оцінюванню кандидатів на засадах недискримінації. Проте на нашу думку, найбільше конкурс на державну службу характеризують його структурні елементи – етапи, визначені у п. 6 Порядку № 246:

- 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 (у разі визначення Комісією або конкурсною комісією необхідності розв'язання ситуаційних завдань);
- 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 результатів конкурсу.

1. Конкурсна процедура для кандидатів розпочинається з етапу прийняття рішення про оголошення конкурсу, яке може прийматися з певних підстав, які усі об'єднує необхідність зайняття тієї чи іншої посади [200, с. 214-216]. Відповідно до ч. 1 ст. 22 Закону № 889-VIII, конкурс проводиться: 1) на зайняття вакантної посади

державної служби; 2) на посаду на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким ця посада зберігається; 3) на посади державної служби, що займають особи, припинення державної служби яких має відбутися відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 83 вказаного Закону; 4) на посади державної служби категорії «А», що займають особи, у яких спливає строк призначення. При цьому найпоширенішим вважається випадок прийняття рішення про оголошення конкурсу для зайняття вакантної посади державної служби [41, с. 213-214]. Водночас, поняття вакантної посади державної служби у законодавстві відсутнє. У п. 3 ч. 1 ст. 1 Законі України «Про зайнятість населення» закріплена дефініція вакансії, яку можна екстраполювати на поняття вакантної посади: вакансія – це вільна посада (робоче місце), на яку може бути працевлаштована особа.

Рішення про оголошення конкурсу, відповідно до ч. 2 ст. 23 Закону № 889-VIII і п. 5 Порядку № 246, приймає суб'єкт призначення (для категорії «А») або керівник державної служби (для категорій «Б» і «В»). Науковці вказують на це як на особливість, оскільки, як зазначається, в інших країнах оголошення здійснюють інші суб'єкти, наприклад, у США це Комісія з управління персоналом [281, с. 25]. На них же покладається забезпечення передачі наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу до НАДС. Наявні у відкритому доступі рішення про оголошення конкурсу відрізняються за своїми формами. Приміром, усі рішення про оголошення конкурсів на посади категорій «Б» та «В» оформлюються наказами, а оголошення конкурсів на зайняття посад категорії «А» оформлюється розпорядженням суб'єкта призначення [282], що ймовірно пов'язано з закріпленням за кожним органом публічної влади відповідної форми управлінської діяльності.

Стосовно прийняття рішення про оголошення конкурсу для заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, науковці звертають увагу на розмиті строки, стверджуючи, що така відсутність має бути довготривалою [41, с. 215-216]. Це, відповідно, не дає відповіді на питання, коли має прийматися рішення. На нашу думку, спроби встановити конкретну тривалість відсутності державного службовця не дадуть результатів, оскільки деякі завдання державної служби потребують

оперативного вирішення, а сам строк залежить від багатьох факторів, що вимагають індивідуального підходу.

2. Оприлюднення оголошення про проведення конкурсу, відповідно до ч. 2 ст. 23 Закону № 889-VIII, здійснюється на Єдиному порталі вакансій державної служби, а також на веб-сайті державного органу, у якому оголошено конкурс, та інших веб-сайтах, до яких входять, зокрема, сервіси пошуку роботи. При цьому є певний порядок оприлюднення: публікація на веб-сайті органу та інших веб-сайтах можлива лише після оприлюднення на Єдиному порталі вакансій державної служби, як закріплено у п. 12 Порядку № 246. Забезпечення технічної можливості оприлюднення оголошень покладається на НАДС відповідно до підп. 12<sup>1</sup> п. 4 Положення про НАДС. Прикладом опублікування інформації (оголошення) лише на веб-сайті державного органу є визначений ч. 1 ст. 53 Закону України «Про Національну поліцію» порядок опублікування інформації (оголошення) на офіційному веб-порталі центрального органу управління поліції, а також відповідного територіального органу поліції.

Науковцями вважається, що сучасна модель оприлюднення оголошення є інноваційною у порівнянні із минулими редакціями профільного Закону, що пояснюють існуванням порталу вакансій державної служби, практикою оприлюднення оголошень на сайтах державних органів та на сервісах пошуку роботи [200, с. 216-217]. Вважаємо, що «діджиталізація» оприлюднення оголошення є цілком нормальним та, більше того, потрібним явищем, адже слугує додатковою гарантією та свідченням відкритого доступу до державної служби.

Відповідно до ч. 4 ст. 23 Закону № 889-VIII обов'язково зазначається така інформація: 1) найменування і місцезнаходження державного органу; 2) назва посади; 3) посадові обов'язки; 4) умови оплати праці; 5) вимоги до професійної компетентності кандидата на посаду; 6) інформація щодо строковості чи безстроковості призначення на посаду; 6<sup>1</sup>) істотні умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення); 7) вичерпний перелік інформації, необхідної для участі в конкурсі, та строк її подання; 8) дата і місце проведення конкурсу; 9) контактні дані особи, яка надає додаткову інформацію з питань

проведення конкурсу. Відповідно до ч. 7 ст. 31<sup>1</sup> Закону № 889-VIII і п. 16 Порядку укладення контрактів про проходження державної служби, істотні умови контракту, що містяться в оприлюдненому оголошенні, неможливо змінювати згодом.

З огляду на запровадження правового режиму воєнного стану у країні, робота Єдиного порталу вакансій державної служби зупинена, і тому про оголошення про проведення конкурсів можна дізнатися лише на веб-сайтах державних органів, або на сервісах пошуку роботи.

3. Прийняття та розгляд інформації від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, передбачає собою подання кандидатом інформації до суб'єкта, відповідального за організацію конкурсу, та її подальший розгляд із метою перевірки. Закон № 889-VIII у ч. 5 ст. 23 встановлює строк подання інформації не менше 7 та не більше 30 календарних днів, у той час як для оприлюднення результатів конкурсу дається не більше 45 календарних днів з дня оприлюднення інформації про проведення конкурсу. На думку деяких вчених, із якою ми погоджуємося, такі строки дають можливість оперативно вирішувати питання щодо організації конкурсу та водночас максимальний строк зобов'язує дотримуватися принципів дієвості та оперативності [200, с. 217-218]. Трохи більший строк встановлюється, наприклад, у конкурсі на посади поліцейських, відповідно до ч. 3 ст. 53 Закону України «Про Національну поліцію», де передбачається термін не менше 10 і не більше 30 календарних днів з дня опублікування оголошення про проведення конкурсу.

У ч. 1 ст. 25 Закону № 889-VIII визначений поширений перелік інформації, яку подають кандидати, до якої входять документи на підтвердження відповідності вимогам для вступу та інші документи, наприклад, підтвердження подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік – для кандидатів на посади категорії «А», або заява кандидата (передбачена Додатком 2 до Порядку № 246). Цей перелік документів сьогодні подається засобами відповідного електронного порталу, але з іншого боку, обробка такої інформації, з огляду на велику кількість кандидатів, може займати тривалий час. Метою заяви із зазначенням мотивів зайняття посади, на думку

вчених, є висловлення кандидатами своїх пріоритетів щодо проходження служби [283, с. 202]. Також зауважимо, що це має значення при дослідженні переваг чи недоліків проходження служби у тому чи іншому органі, при складенні статистичних звітів та при розгляді й вивченні питання щодо удосконалення вступу на державну службу. Іншим застосуванням такої інформації, на яке вказують вчені, може бути планування кар'єрного розвитку державних службовців [284, с. 92]. Є особливості щодо державної служби особливого характеру, наприклад, відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 54 Закону України «Про національну поліцію», передбачено подання медичної довідки про стан здоров'я, подання специфічних документів передбачено для кандидатів на посади у БЕБ, відповідно до п. 1 Розділу IV Регламенту № 6.

Розгляд інформації полягає у перевірці того, чи була вона подана в повному обсязі. Перевірка здійснюється структурним підрозділом НАДС або службою управління персоналом відповідного органу. Стосовно державної служби особливого характеру можливі інші суб'єкти розгляду інформації, наприклад, відповідно до п. 3 ч. 8 ст. 11 Закону України «Про ДБР», уповноваженим суб'єктом є конкурсна комісія. Відповідно до п. 4 Розділу III Регламенту № 6, прийняття, розгляд та опрацювання інформації, поданої кандидатами для участі у конкурсі на зайняття вакантних посад негласних штатних працівників які мають спеціальні звання, здійснюється уповноваженим підрозділом, визначеним Директором БЕБ.

Результатом розгляду інформації є або прийняття рішення про недопущення кандидата до проходження конкурсу, або повідомлення засобами телекомунікаційного зв'язку про результати розгляду інформації.

Відповідно до п. 20<sup>1</sup> Порядку № 246, кандидат після усунення недоліків документів може подати інформацію для участі у конкурсі повторно в межах строку. Слід звернути увагу на те, що в такому разі можливість кандидата все-таки бути допущеним до конкурсу залежить від своєчасності подання інформації та її розгляду службою управління персоналом, в межах триденного терміну з дня її надходження.

Додатково варто зауважити, що прийняття в такому разі рішення про недопущення до конкурсу виглядає дещо поспішним, адже у випадку вчасного виправлення кандидатом помилок, які можуть бути незначними та бути

скоригованими протягом десяти хвилин, таке рішення доведеться скасовувати, розглядати інформацію повторно, а в разі допущення кандидатом нових помилок чи неповного їх подолання – повторно приймати. Для кандидатів на посади у БЕБ можливість виправлення помилок у документах і повторного їх подання не передбачена, можливо з огляду на подання деяких з них власноруч.

Відповідно, для полегшення роботи служб управління персоналом та для спрощення процедури розгляду інформації пропонується рішення про недопущення кандидата до проходження конкурсу приймати по спливу строків прийому та розгляду інформації від кандидатів, а про наявність недоліків оперативно повідомляти кандидатів.

З огляду на воєнний стан, перелік обов'язкових документів дещо змінився. Відповідно до ч. 5 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», призначення відбувається на підставі заяви, особової картки та документів що підтверджують громадянство України, освіту та досвід роботи. Подання документів відбувається, як правило, у сканованому вигляді на електронну пошту, із накладенням кваліфікованого електронного підпису.

4. Тестування є першим етапом спрямованим на перевірку здібностей кандидатів, і єдиним етапом конкурсу, який можна повністю пропустити – шляхом пред'явлення попередніх результатів тестування, що є можливим завдяки тому що питання перевіряють знання законодавства в цілому і не відрізняються за посадою.

Слід звернути увагу на те, що ані профільний Закон, ані Порядок № 246 не визначають детальний алгоритм дій для проведення тестування, хоча такі спроби робляться вченими [41, с. 230-232]. На практиці класична послідовність подій приблизно наступна: у випадку проходження тестування в державному органі або у Центрі оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби кандидат прибуває до місця проходження тестування, і пред'являє документ, який посвідчує особу. У випадку проходження тестування онлайн, кандидату завчасно надсилаються відповідні реквізити, а для підтвердження особи використовується кваліфікований електронний підпис. Відеообладнання, відповідно до п. 23 Порядку № 246 застосовується при проведенні тестування на посади категорії «А», де для



забезпечення прозорості здійснюється відеофіксація кандидатів. Порядком № 246 встановлюються декілька правил стосовно присутності кандидата, у п. 6<sup>1</sup> називається два варіанти: фізична присутність кандидата або проходження дистанційно в режимі відео конференції. Це полегшує проведення цього етапу з огляду на, скажімо, карантинні обмеження, під час яких їх і було запроваджено. Відповідно до п. 27 Порядку № 246, прозорість забезпечується присутністю не менш як двох членів конкурсної комісії або адміністраторів Центру оцінювання. Після встановлення особи кандидат може скористатися вже складеним тестуванням, або безпосередньо починає виконувати тестові завдання, авторизувавшись у електронному кабінеті. За фактом вирішення завдань, кандидату надається документ у формі звіту, що підтверджує результати складення тестування із визначенням кількості балів.

Після тестування на знання законодавства відбуваються інші види тестувань за необхідності, наприклад тестування на знання іноземної мови для кандидатів на вступ до посад категорії «А» або посад дипломатичної служби.

Отже, стає зрозумілою загальна послідовність дій під час проведення тестування. Проте зазначений етап конкурсу характеризується не тільки алгоритмом дій, але також і сутністю запитань у тестах.

Різні категорії державних службовців проходять різні види тестування, визначенні п. 26 Порядку № 246: для категорії «А» це тестування на знання законодавства та абстрактне мислення, а для посад категорій «Б» та «В» – лише на знання законодавства. У той же час п. 73-74 Порядку № 246 передбачають специфіку для кандидатів на зайняття посад фахівців з питань реформ, які додатково проходять тестування на наявність аналітичних здібностей та/або здатності працювати з інформацією.

Метою тестування, відповідно до п. 28 Порядку № 246, є визначення рівня знань Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного та іншого законодавства. Водночас слід зазначити, що знання Конституції України, антикорупційного та профільного законодавства не є зайвим, оскільки це

безпосередньо пов'язане зі статусом державного службовця, проте володіння кандидатом потрібними для роботи навичками є більш бажаним.

Слід відмітити систему випадкового розподілу завдань. Кандидату автоматично обираються системою 40 тестових запитань з оприлюдненого на сайті НАДС переліку. Самі запитання мають чотири варіанти відповіді, де лише одна є правильною. Тестування триває не більше 40 хвилин, після чого відбувається автоматичне визначення результатів. Варто вказати і на те, що незважаючи на однаковий зміст тестування на знання законодавства з-поміж категорій посад державної служби, кількість відповідей, необхідна для успішного проходження тестування, істотно відрізняється. На основі п. 36 Порядку № 246 можна скласти наступну таблицю оцінювання кандидатів:

Категорія	2 бали	1 бал	0 балів
А	36	28-35	27 і менше
Б	34	26-33	25 і менше
В	32	24-31	23 і менше

Цей розподіл свідчить, про те, що незважаючи на однакову важливість знання законодавства, яке є змістом тестування, фактично для посад категорії «В» прохідний поріг значно знижується, і становить усього лише 60% правильних відповідей для отримання позитивної оцінки. Це очевидно співвідноситься із нижчими вимогами до кандидатів на посади категорії «В», оскільки вони передбачають менший ступінь відповідальності. Набрання 0 балів за результатами тестування має наслідком недопущення кандидата до подальшої участі в конкурсі. Відповідно до п. 37 Порядку № 246, результати тестування можна використовувати протягом одного року в інших конкурсах. З одного боку це є позитивним явищем, адже значно спрощує процедуру проведення тестування великої кількості осіб, а з іншого боку це є явищем негативним, оскільки, якщо триматися думки про критичну важливість тестування для процедури конкурсу, незрозумілим є чому на посаду, яка вимагає знання певної частини вищезазначеного законодавства, можна потрапити, склавши тестування, де кандидату «пощастило» отримати відповіді на загальні питання, які легше засвоюються, замість тих питань, які можливо

безпосередньо стосуються його роботи або є більш релевантними. Такий порядок піддається критиці з боку вчених [285, с. 20-21].

На нашу думку, тестування на знання законодавства є обмежено ефективним, оскільки не стосується безпосередньо роботи кандидата в певному державному органі. При цьому з поправкою на важливість тестування з точки зору законодавця незрозуміло, чому воно передбачене для кандидатів на посади категорії «А», які становлять собою державних службовців, що вже працювали у системі державної служби певний час, і вже довели знання цього законодавства. Звичайно можна зауважити що тестування носить загальний характер і від державних службовців вимагається знання основних норм, але це не дає відповіді на питання про те, чому відсутнє тестування на знання спеціального законодавства, і чому увага приділяється саме визначеному переліку норм.

З технічної точки зору зазначений етап є добре налагодженим, проте за великої кількості кандидатів займає значний час з огляду на невелику кількість кандидатів, яких одночасно допускають до проходження. Також завжди є ймовірність виникнення необхідності проведення повторного тестування за п. 38 Порядку № 246, тобто, у випадку переривання тестування або коли його неможливо провести з технічних причин. У такому випадку дата тестування переноситься.

Щодо посад фахівців з питань реформ, є обов'язковим тестування на наявність аналітичних здібностей та здібностей щодо здатності працювати з інформацією. Варто зауважити, що від тестування на знання законодавства воно відрізняється змістом запитань, а також їх кількістю. Відповідно до п. 73-76<sup>1</sup> Порядку № 246, це тестування проводиться за процедурою, встановленою для тестування на знання законодавства, але, по-перше, складається з тестувань на мислення абстрактне, числове та вербальне, по-друге, запитання і відповіді на питання є закритими і не підлягають оприлюдненню. Усього запитань 30, а час на виконання встановлений на рівні 25 хвилин (абстрактне мислення), 30 хвилин (числове мислення) і 15 хвилин (вербальне мислення). Хоча сумарний час є більшим за 40 хвилин, що надається для тестування на знання законодавства, питання є різнорідними та більш складними. Можливу кількість балів можна подати у вигляді такої таблиці:

Вид тестування	2 бали	1 бал	0 балів
Абстрактне мислення	19	11-18	10 і менше
Числове мислення	17	11-16	10 і менше
Вербальне мислення	21	24-31	13 і менше

Шкалу балів встановлено незалежно від категорії посади, що є безперечною перевагою перед тестуванням на знання законодавства. Недоліком є те, що для проходження тестування, окрім вербального мислення, необхідно лише 36% правильних випадків, тобто приблизна третина, що у традиційних системах оцінювання скоріше свідчить про незадовільний рівень володіння.

Передбачені також інші види тестування. Наприклад, відповідно до п. 92 Порядку № 246 кандидати на посади дипломатичної служби категорій «Б» і «В» проходять тестування на знання законодавства і спеціального законодавства. На нашу думку, було б доцільно проходження тестування на знання спеціального законодавства поширити і на кандидатів на звичайні посади державної служби. Відмінністю цього виду тестування є те, що тестове завдання включає 25 тестових питань, на вирішення яких надається 25 хвилин. Поріг проходження становить 60% для кандидатів на посади категорії «В» і 68% для кандидатів на посади категорії «Б». Схожим чином, Регламент № 6 регулює у Розділі V проведення кваліфікаційного іспиту (тестування) щодо загального і спеціального законодавства. Кожне з них включає 60 запитань, на вирішення яких надається 60 хвилин. У цьому випадку відбувається розрізнення не за категорією посади, а за характером повноважень, як це зроблене у КНР: для некерівних посад прохідний поріг становить 70%, що є достатньо високим результатом, а для керівних – 73%. Іншим видом тестування є професійне тестування для посад поліцейських, яке проводиться, відповідно до Типового порядку проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади, з метою об'єктивного з'ясування спроможності кандидатів за своїми професійними та особистісними якостями виконувати службові обов'язки [286]. Відповідно до п. 8 Розділу V цього Типового порядку, професійний тест складається з 60 тестових питань або 50 питань і 2 ситуативних задач (по 1 балу за

питання, по 5 балів за задачу), на вирішення яких надається 60 хвилин. Відмінністю від інших видів тестувань є доволі невисокий прохідний бал, який складає 26 балів або 43%.

5. Етапом, ексклюзивним для конкурсу на посади категорії «А» та «Б», є розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів. Його мета, відповідно до п. 41 Порядку № 246, визначається як з'ясування спроможності кандидатів використовувати свої знання та досвід під час виконання посадових обов'язків. Для забезпечення цієї мети конкурсна комісія може прийняти рішення про залучення до роботи або державних службовців інших державних органів, або науковців та експертів у відповідній сфері, згідно з п. 16 Порядку № 246. Місце та форма участі кандидата для розв'язання ситуаційних завдань в цілому збігається з місцем проведення тестування та співбесіди і дуже часто відбувається одним днем з ними.

Ситуаційні завдання суттєво відрізняються від тестування. По-перше, формулювання у положеннях Порядку № 246, наприклад у п. 41, свідчить про те, що цей етап є факультативним. На відміну від тестування на знання законодавства, ситуаційні завдання щодо категорії «А» затверджуються Комісією з питань вищого корпусу державної служби, а для категорії «Б» – тим державним органом, у якому проводиться конкурс, відповідно до пп. 42, 43 Порядку № 246. Ситуаційні завдання, судячи зі складної процедури їх розв'язання, яка викладена у п. 45 Порядку № 246, вважаються законодавцем набагато більш надійним способом оцінювання кандидатів. Це є логічним та передбачуваним, адже ситуаційні завдання, на відміну від інших етапів конкурсу, є найбільш наближеними до реалій роботи на тій чи іншій посаді, і завжди є профільними. Система оцінювання залишається без змін – 0, 1 чи 2 бали кандидатам, які пройшли цей етап, відповідно до п. 46 Порядку № 246.

Також відмінним є фактичний перебіг цього етапу: обов'язкова присутність членів конкурсної комісії передбачається вже для не менше як третини членів, і на відміну від тестування, кандидат може користуватися додатковими матеріалами для виконання цих завдань, щоправда – лише для доступу до довідкових правових систем. Кількість і зміст завдань не фіксується законодавством, а встановлюється конкурсною комісією, у діапазоні від одного до трьох. Час визначається у

розрахунку 1 години для 1 завдання. За кожне завдання і стосовно кожної компетентності кандидатам ставиться від 0 до 2 балів, при цьому 1 бал надається лише за мінімально достатній рівень навичок. Якщо за результатами тестування бал виставляється системою, то з огляду на суб'єктивну природу ситуаційних завдань, їх оцінювання, відповідно до п. 47 Порядку № 246, здійснюється конкурсною комісією шляхом обговорення. На встановлення результатів розв'язання ситуаційних завдань відводяться 3 робочі дні. Наостанок, не допускається до наступного етапу конкурсу особа, яка набрала менше 0,5 балів за однією з вимог/компетентностей.

Цей етап має певні особливості в залежності від посад державної служби. Наприклад, відповідно до п. 76<sup>4</sup> Порядку № 246, лише перші 20 кандидатів на посади фахівців з питань реформ категорій «Б» і «В» (окрім дипломатичної служби) у рейтинговому списку за результатами тестування допускаються до розв'язання ситуаційних завдань. Тобто, набрання мінімально допустимої кількості балів для таких посад є недостатнім з огляду на необхідність бути допущеним до етапу розв'язання ситуаційних завдань. Для таких кандидатів час на розв'язання ситуаційних завдань Порядком № 246 не визначається, але у п. 77 міститься положення щодо його визначення конкурсною комісією в індивідуальному порядку. Що стосується дипломатичної служби, то відповідно до п. 102 Порядку № 246 розв'язання ситуаційних завдань передбачене лише для посад категорії «Б».

В цілому, на нашу думку, розв'язання ситуаційних завдань є набагато більш ефективним за тестування, оскільки відповіді надаються у відкритій формі, виключаючи елемент випадковості. Також ситуаційні завдання представляють собою фактичні робочі ситуації, які свідчать про їх спеціалізацію і релевантність до посадових обов'язків, що підтверджується Рекомендаціями № 4-21: у пп. 12, 13 Розділу II зазначено, що кількість завдань та вимоги до професійних знань за посадою мають визначатися з огляду на необхідність їх оцінювання та вимірювання за результатами розв'язання ситуаційних завдань. Проаналізована низка типових ситуаційних завдань дозволяє зробити висновок, що вони ґрунтуються на реальних ситуаціях, які виникають на державній службі. Завдання сформульовані коротко, а

також чітко викладено запитання, на які треба відповісти. Додатково, кандидату за кожним завданням повідомляють про вимоги, що оцінюються [287].

6. Проведення співбесіди та оцінювання її результатів є найважливішим етапом конкурсного відбору, оскільки дає можливість співробітниками органу взаємодіяти з потенційним працівником; також він потребує особливої уваги, оскільки найвищий ступінь суб'єктивізму при оцінюванні притаманний саме співбесіді.

Метою співбесіди є оцінка відповідності професійної компетентності кандидата встановленим вимогам, які не були оцінені на попередніх етапах конкурсу, як зазначено у п. 50 Порядку № 246. Співбесіда проводиться конкурсною комісією, до якої можуть бути залучені науковці або експерти у відповідній галузі. Співбесіду проводять таким чином: кандидат у визначений час прибуває до місця проведення співбесіди і підтверджує свою особу. При цьому слід відзначити, що відповідно до п. 23 Порядку № 246, для конкурсів на зайняття посад категорії «А» обов'язковою є відео фіксація проведення конкурсу із подальшою публікацією відеозапису на офіційному веб-сайті НАДС, але ці відеозаписи можна також знайти на офіційному Ютуб-каналі НАДС.

Особі повідомляється про склад конкурсної комісії, після чого члени комісії задають кандидату запитання із заслуховуванням відповіді. Враховуючи одночасне оцінювання лише одного кандидату на посаду, прийом кандидатів відбувається у довільному порядку почергово, як правило, за алфавітом. Після надання кандидатом відповідей на усі запитання, кандидат покидає місце проведення співбесіди, про результати якої потім повідомляється, як правило, шляхом надсилання відповідного документа засобами електронної пошти, де повідомляється про набрану кількість балів та або про місце у загальному рейтингу, або про неможливість включення до нього. Законодавство не обмежує час співбесіди і відносить його встановлення, за п. 50 Порядку № 246, до повноважень комісії. Оцінювання відбувається схожим чином з оцінюванням ситуаційних завдань, а кінцева оцінка є арифметичним середнім значенням індивідуальних балів, виставлених кожним членом конкурсної комісії.

Існують певні особливості щодо проведення співбесіди для окремих видів посад державної служби. Наприклад, Порядок № 246 закріплює у п. 81, що до співбесіди допускаються не більше семи кандидатів на посади фахівців з питань реформ, які мають найвищий рейтинг. При цьому за п. 84 Порядку № 246 кандидатам на такі посади категорій «Б» і «В» надається 1 бал за володіння однією іноземною мовою Ради Європи за умови пред'явлення оригіналу сертифіката або іншого документа, що посвідчує успішне складення відповідного тесту, що зараховується до загальної кількості балів. Незрозумілим є те, чому за наявність сертифікату надається один бал, при цьому немає відповіді на питання, яке відношення має сертифікат іноземної мови до виконання кандидатом роботи на посаді категорії «В». Також враховуючи, що максимальним балом за співбесіду є 2 бали, доцільність надання 1 балу лише за наявність сертифікату невизначеної форми видається сумнівною, а у випадку якщо цей бал не додається до загальної кількості балів – яке значення він має при виставленні загальної оцінки? На нашу думку важливість конкретного навичку чи вміння доцільніше підкреслювати шляхом закріплення вимоги, у цьому випадку – до наявності сертифіката іноземної мови.

Для кандидатів на посади дипломатичної служби також проводиться співбесіда, до якої допускаються лише сім кандидатів з найвищим рейтингом, відповідно до п. 103 Порядку № 246. В іншому співбесіда проводиться за загальними правилами. Для кандидатів на посади поліцейських також передбачена співбесіда, при цьому у Розділі VIII Типового порядку проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади зазначається, що комісія з'ясовує професійні, морально-ділові якості й управлінсько-організаторські здібності кандидата.

Співбесіду можна охарактеризувати як доволі гнучкий етап конкурсу, оскільки є можливість поставити конкретні запитання кандидату, який оцінюється безпосередньо, а не через тестування або ситуаційні завдання, і перевірити наявність у кандидата професійних навичок і потрібних особистісних якостей. Але також маємо визнати, що на співбесіді, незважаючи на вимогу щодо об'єктивності членів конкурсної комісії, можливим є переважання інших, не пов'язаних з професійними



критеріїв оцінювання кандидатів. До них можуть включатися манера поведження кандидата, його мовлення, можливо навіть зовнішній вигляд, що є проявом суб'єктивізму у конкурсі на державну службу, чому сприяє сама природа цього етапу.

7. Складення загального рейтингу кандидатів полягає у підрахунку балів, набраних кожним кандидатом, зі складанням рейтингової таблиці. На цьому етапі, як визначено п. 56 Порядку № 246, додаються середні бали виставлені у відомості за кожною окремою вимогою та за результатами тестування. Після цього комісією визначаються три кандидатури, або, якщо їх кількість менше трьох, до наступного етапу допускають усіх кандидатів, після чого їх вносять суб'єкту призначення або керівнику державної служби. Обрання кандидатів у такий спосіб здійснюється автоматично, за рейтингом, але у випадках коли кандидата обрати неможливо через однакову кількість балів, такий кандидат обирається голосуванням на засідання конкурсної комісії. Слід відмітити, що на відміну від інших етапів конкурсу пов'язаних з оцінюванням кандидатів, про результати складання рейтингу кандидату не повідомляється; відповідно до п. 58 Порядку № 246 це можливо лише за зверненням кандидата для отримання витягу із зведеної відомості.

Етап складання рейтингу кандидатів є проміжним і майже не відрізняється за видами державної служби, окрім складення рейтингу для кандидатів на посади поліцейських, яке відбувається не за середніми балами, а на основі загальної кількості балів, як зазначено у Розділі X Типового порядку проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади.

8. Визначення суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця (переможців) конкурсу. Відповідно до п. 59 Порядку № 246, з метою визначення переможця конкурсу проводиться співбесіда з кожним кандидатом, визначеним конкурсною комісією, наодинці з: суб'єктом призначення для посад категорії «А» з відео фіксацією та посад категорії «Б» які здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах; або керівником державної служби для зайняття інших посад категорії «Б» і «В».

Після проведення співбесіди суб'єкт призначення або керівник державної служби одноосібно, закрито приймає рішення про визначення переможця або про його відсутність, що оформлюється шляхом видання наказу (розпорядження) або протокольного рішення. З огляду на проведення інших етапів конкурсу за участі комісії і прийняття колегіальних рішень, звертаємо увагу на одноосібність прийняття вирішального рішення, що на нашу думку не співвідноситься із такими принципами проведення конкурсу як довіра суспільства та прозорість, і сприяє виникненню корупційних ризиків. Отже, ми пропонуємо прибрати зазначену другу співбесіду та замість неї залишити право визначення переможця саме за конкурсною комісією, із подальшим погодженням або обґрунтованою відмовою погодження суб'єктом призначення або керівником державної служби. Це не тільки забезпечить прозорість конкурсу, але також оптимізує його та забезпечить рівний доступ кандидатів до державної служби.

9. Завершується конкурс оприлюдненням результатів конкурсу за схожими правилами оприлюднення оголошення. На державній службі особливого характеру наявні незначні відмінності, зокрема, відповідно до п. 8 Розділу IX Регламенту № 6, результати конкурсу оприлюднюються на офіційному вебсайті БЕБ не пізніше 60 календарних днів з дня оприлюднення оголошення про його проведення.

Зазначений етап слугує забезпеченню гласності, оскільки публікується вже прийняте рішення, а також наданню можливості іншим кандидатам оскаржити оприлюднені результати, хоча таке оскарження і не зупиняє процес призначення переможця на посаду.

Конкурсна процедура в Україні відповідає меті, закладеній у кадрову політику: вона розрахована на оброблення великої кількості заявок, швидке оцінювання кандидатів для нижчих посад, і проведення якомога більш відкритої та ретельної процедури відбору на вищі посади, в цілому є демократичною, відкритою процедурою відбору, яка вкладається у взятий Україною демократичний курс, але може бути поліпшена в частині уточнення дій на окремих етапах.

У конкурсній процедурі для окремих посад можуть бути передбачені інші етапи, приміром, проведення спеціальної перевірки, передбаченої Законом України

«Про запобігання корупції» і «Порядком проведення спеціальної перевірки», запровадження якої пропонувалося ще у Стратегії реформування системи державної служби в Україні у 2000 році. Її важливість, на нашу думку, зумовлена можливістю застосування до кандидата на посаду заборон до вступу, а також наслідками непроходження спеціальної перевірки (проведення повторного конкурсу або проведення перевірки стосовно інших переможців). Цей етап застосовується лише до переможця конкурсу на посади з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків, які визначені у відповідному Переліку; для осіб, які претендують на службу в Державній кримінально-виконавчій службі (ч. 2 ст. 14 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу»), у ДБР ( п. 4 ч. 8 ст. 11 Закону України «Про ДБР»), а також на посади у БЕБ і поліцейських.

Її проведення регламентується відповідним Порядком, і відбувається шляхом подання кандидатом письмової згоди на її проведення і пакету документів, серед яких значна частина повторює документи, що подаються для участі в конкурсі. Ці документи перевіряються низкою відповідальних державних органів, запити до яких надсилає державний орган у якому проводиться конкурс. Загальний строк спеціальної перевірки не перевищує 25 днів з дня надання письмової згоди (ч. 1 ст. 57 Закону України «Про запобігання корупції»). На проведення спеціальної перевірки вищевказаними органами надається лише сім днів з дня надходження запиту. Після отримання результатів за запитами, формується довідка про результати спеціальної перевірки, що є фінальним кроком цього етапу. Результатом є або рішення про призначення на посаду (яке можливе лише після проведення спеціальної перевірки), або відмова у призначенні на посаду.

Незважаючи на чітку регламентацію цього етапу, на нашу думку існують можливості для його оптимізації і покращення. Відомості, що перевіряються, мають значення для реалізації права на державну службу, а тому перевіряються на етапі подання документів для участі у конкурсі, це зокрема відомості щодо притягнення особи до кримінальної або адміністративної відповідальності, а також поширення на особу заборон за Законом України «Про очищення влади», наявність освіти.

Унікальним для цього етапу є лише перевірка інформації про наявність корпоративних прав, відомості про стан здоров'я і допуск до державної таємниці.

Відповідно, спеціальна перевірка повторює частину даних, які і так перевіряються на етапі прийняття і розгляду інформації. Сам перелік даних також видається неповністю обґрунтованим, наприклад, незрозуміло, чому наявність корпоративних прав не може вплинути на дії службовця, посада якого віднесена до категорії «В», а також чому прийняття особи, що перебуває на обліку в наркологічних закладах охорони здоров'я, є нормальним для категорії «В», але забороняється для категорії «Б». Це означає витрачання державних ресурсів на виконання зайвих дій; також витрачається час з огляду на момент проведення спеціальної перевірки, оскільки високою є ймовірність необхідності проведення повторного конкурсу, якщо усі переможці її не пройдуть. На нашу думку, варто передбачити проходження спеціальної перевірки на етапі розгляду заяв кандидатів про участь у конкурсі.

Іншим прикладом додаткового етапу конкурсу є проходження поліграфу, яке є обов'язковим перед прийняттям на службу до ДБР, і регулюється ч. 1 ст. 26 Закону України «Про ДБР». Питання щодо достовірності показань поліграфа досі залишається відкритим незважаючи на те, що сама технологія не є принципово новою. Основні питання у науковців виникають щодо можливості трактування тиску, дихання та інших показників життєдіяльності людини для вирішення питання про достовірність слів кандидата, оскільки призначення поліграфу – суто медичне [288, с. 69]. У науковій спільноті немає одностайної позиції щодо такої можливості. Вчені, що досліджують використання поліграфів у практичній діяльності, вказують на постійні зміни цих показників коли особа відчуває страх або стрес, незалежно від правдивості її відповідей. На нашу думку це свідчить про неточність цього пристрою, що підтримується науковцями, які говорять про великий шанс похибки [289, с. 223-224, 226]. Напроти, деякі з дослідників вважають поліграф надзвичайно точним пристроєм, який активно застосовується при роботі з кадрами [290, с. 129-130]. На нашу думку поліграф не є розповсюдженим для вирішення кадрових питань

в державних органах, оскільки застосовується як виняток лише для окремих видів державної служби.

Мета цього етапу також є доволі неоднозначною: з одного боку, Закон України «Про ДБР» визначає її як виявлення можливих правопорушень, вчинених у минулому кандидатом, що є на нашу думку позитивним з огляду на попередження добору судимих осіб на посади, а з іншого боку, для досягнення цієї мети передбачена спеціальна перевірка. Ми вважаємо, що немає правових підстав застосовувати до особи своєрідні санкції під час конкурсного добору з огляду на неточність даних поліграфу. Реалізація закріпленої мети здійснюється також у неоптимальний спосіб: Закон України «Про ДБР» у ч. 2-3 ст. 26 вказує, що результати перевірки на поліграфі не можуть бути підставою відмови у прийнятті на посаду, і також не є підставою для ініціювання будь-яких проваджень, а мають застосовуватися конкурсною комісією лише як інформація ймовірного характеру, яка сприяє формуванню оцінки кандидата. Це означає що використання поліграфу не спричиняє виникнення юридичних наслідків, але фактично вимагає ресурсів на утримання техніки та відповідних спеціалістів.

Однак, у такої процедури перевірки є свої прихильники, які стверджують, що важливий не сам поліграф, а спеціаліст, який задає регламентовані питання та складає психологічний профіль особи; при цьому сенс поліграфу полягає в наданні висновку про проведення більш ретельної спеціальної перевірки стосовно кандидата, хоча такої підстави її проведення законодавство і не наводить. На нашу думку це краще досягається проведенням психологічного опитування.

Окрім ДБР, поліграф застосовується й у БЕБ. Його застосування передбачене Розділом VII Регламенту № 6, і також Порядком проведення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа у роботі БЕБ. Останній визначає напрями проведення опитування, відповідно до яких перевіряються: вчинення об'єктом опитування протиправних дій, перебування на агентурному зв'язку в спецслужбі іншої держави, наявність громадянства іншої держави, розголошення конфіденційних або таємних відомостей, зловживання алкоголем тощо. Для посад поліцейських проходження поліграфу є факультативним етапом. Наприклад, ч. 2

ст. 50 Закону України «Про Національну поліцію» говорить про те, що кандидати на службу в поліції поліграф проходять за їх згодою, після співбесіди.

На нашу думку, проведення перевірки на поліграфі є зайвим етапом конкурсу і її, з огляду на відсутність реальних юридичних наслідків, варто скасувати.

Іншим прикладом додаткового етапу конкурсу є проходження медичних і психофізіологічних обстежень, обстежень на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності, які закріплені ч. 1 ст. 50 Закону України «Про Національну поліцію». Регулюється таке обстеження Порядком психофізіологічного обстеження кандидатів на службу в поліції, який встановлює використовувані методики. Другою складовою медичного огляду є обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності, що регулюється Порядком обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності кандидатів на службу в поліції. Зазначене обстеження (первинний профілактичний наркологічний огляд) проводиться наркологічним закладом за місцем постійного проживання кандидата, а за умови виникнення підозри щодо наявності у кандидата відповідних розладів проводиться додаткове обстеження. Зазначені результати, подібно до поліграфу не мають визначного характеру, а лише враховуються лікарем-психіатром при прийнятті рішення щодо придатності кандидата до служби в поліції.

Для кандидатів на зайняття посад у БЕБ підп. 6 п. 1 Розділу III Регламенту № 6 передбачено проведення психологічного тестування, шляхом отримання відповідей кандидата на поставлені запитання, за результатами чого виставляється від 0 до 2 балів, при цьому отримання 0 балів автоматично позбавляє кандидата допуску до наступного етапу конкурсу. Тестування проходить за правилами тестування на знання законодавства, окрім того що, відповідно до п. 17 Розділу V цього Регламенту, його результати неможливо використати в іншому конкурсі.

Також для працівників деяких державних органів може встановлюватися обов'язкова перевірка рівня фізичної підготовки. Наприклад, таким державним органом є БЕБ, де Регламентом № 6 у Розділі VI передбачена така перевірка, мета якої полягає у визначенні придатності кандидатів до служби і здатності переносити

фізичні навантаження. Перевірка проводиться на підставі встановлених нормативів, і для проходження цього етапу конкурсу кандидати мають завчасно подати письмову згоду. Як і психологічне тестування у БЕБ, результати перевірки не використовуються в інших конкурсах. На нашу думку доцільно було б надати можливість використання результатів цих перевірок/тестувань за певний період часу для пришвидшення конкурсної процедури. Для кандидатів на службу у Національній поліції України також передбачена така перевірка, розкрита більш детально у Положенні з організації перевірки рівня фізичної підготовленості кандидатів до вступу на службу в Національну поліцію України, де зазначається, що з вимогами і нормативами кандидатів на посади поліцейських ознайомлюють в день їх звернення із заявою про прийняття на службу, а до тестування комісія допускає лише осіб, які пройшли медичну комісію. Тестування, відповідно до п. 7 Розділу II вищевказаного Положення, проводиться за сприятливих погодних умов, і передбачає такі контрольні вправи: комплексна силова вправа, біг на 100 метрів і біг на 1000 метрів. Результати оголошуються не пізніше наступного після проведення перевірки дня, що на нашу думку є оптимальним для пришвидшення конкурсної процедури. Високий рівень деталізації умов та правил проведення цих вправ дозволяє скласти чітке уявлення про перебіг цього етапу конкурсу.

Розглянувши додаткові етапи конкурсу, які встановлюються для певних видів державної служби особливого характеру, можемо зробити висновок про їх спрямування на визначення фізичної здатності кандидата виконувати посадові обов'язки, що є доцільним.

У КНР конкурс є явищем державного масштабу, а процедура, довівши свою ефективність на практиці протягом історичного розвитку Китаю, значно поширилася за межі добору лише державних службовців. Відомо, наприклад, що поліцейські у Китаї також відбираються за процедурою конкурсу, а кількість кандидатів є, за даними науковців, третьою в світі [291, с. 64; 292, с. 185].

На період дії Тимчасового положення про державних службовців з 1995 по 2004 роки вступ на державну службу у КНР характеризувався помірною кількістю кандидатів. Співвідношення кандидатів до вакансій становило 7,2-17,5:1, тобто,

популярність державної служби була в цілому невисокою. Проте із прийняттям Закону КНР і введенням нових правил стосовно вступу на державну службу кількість кандидатів на посади значно збільшилася: у 2005-2009 роки співвідношення становило 28,0-57,4:1. Кількість вакансій теж збільшилася в рази, з 4306-140184 вакансій у 1995-2004 роках до 356300-775000 вакансій у 2005-2009 роках [293, с. 65-66]. Цей безпрецедентний стрибок у популярності державної служби був обумовлений розширенням права народу на участь в управлінні державними справами через нові правила вступу на державну службу. У 2016 році у КНР налічувалося 7,19 мільйонів державних службовців, з яких посади нижче рівня департаменту (відділу) становили приблизно 73% [294, с. 1244-1245]. Це означає, що нижчі посади державної служби у КНР становлять абсолютну більшість, а низові службовці (*grassroots civil servants*) є опорою державної служби у КНР. Проте деякі дослідники називають цифру у 14 мільйонів, що включає політичні посади у Комуністичній партії КНР, які традиційно до державних службовців у більшості країн не відносяться [295, с. 54].

Кількість керівних посад порівняно з некерівними у КНР перебуває у постійному дисбалансі. За 2021 рік, відповідно до статистичних даних, лише 8% посад державної служби були керівними, а 92% – некерівними. Вченими таке співвідношення називається катастрофічним, у зв'язку із чим існує приказка «千军万马挤独木桥», що дослівно означає «безліч солдат не можуть протиснутися одним дерев'яним містком». Про це свідчать і результати опитувань – 70% державних службовців на некерівних посадах державної служби не вірять у те, що зможуть пройти процедуру призначення на керівні посади [244, с. 615]. Тобто, державні службовці не оцінюють позитивно свої шанси на зайняття керівних посад з огляду на їх недостатню кількість. На це також вказують китайські дослідники, зазначаючи про велику проблему підвищення для державних службовців, які працюють у віддалених регіонах, де кількість керівних посад є надзвичайно низькою [294, с. 1247].

Система конкурсного відбору поширюється лише на нижчі посади, оскільки державні службовці займають вищі посади шляхом призначення [296, с. 173]. Таким



чином конкурс не відіграє значну роль у КНР порівняно з Україною. Враховуючи дуалізм вступних процедур у КНР можна зробити висновок, що конкурс є основним та найбільш поширеним способом зайняття посади, а призначення на посади використовується як більш нечаста процедура, зокрема і з огляду на невелику кількість керівних посад. За загальною характеристикою, конкурс в КНР викликає позитивні реакції у наукових та юридичних колах: як зазначають китайські вчені, з огляду саме на конкурсну процедуру та фокус на знання спеціального законодавства під час її проведення, корпус державних службовців вже довгий час характеризується постійно зростаючим професіоналізмом, оскільки вищезазначені умови приваблювали дедалі більше студентів юридичних спеціальностей, які потім брали участь в конкурсах на зайняття посад державної служби [297, с. 16]. На нашу думку навряд чи знання законодавства однозначно дорівнює професіоналізму, але скоріше за все це одна з необхідних умов для становлення професійного державного службовця.

Принципи вступу на службу в КНР відрізняються від принципів державної служби. Вони поділяються на дві умовні групи за характером: принципи менеджменту державних службовців і принципи вступу на державну службу; за характером повноважень за посадою поділяються на принципи, що відносяться до некерівних та до керівних посад. Закон КНР встановлює у ст. 5 і 6 такі принципи менеджменту державних службовців: відкритість, рівність, змагальність, мерітократичність, відповідність законодавству (фактично – законність); дещо окремо стоїть принцип однакового акценту на нагляд, стримування та гарантування заохочень. У ст. 7 Закон КНР визначає такі принципи вступу на державну службу: принцип поєднання моральності та таланту з відданням переваги моральності, принцип «п'яти озер і чотирьох морів», принцип мерітократичності, орієнтації на кар'єру, добросовісності, підкреслення політичних стандартів та зважання на ефективність роботи. Ті ж самі принципи, за винятком зважання на ефективність роботи, закріплюються у ст. 3 Правил прийому державних службовців для вступу на некерівні посади, а подовжений перелік принципів вступу на керівні посади закріплений у ст. 3 Заходів публічного відбору державних службовців, де додані

принципи партійного управління кадрами, відповідності персоналу посаді, публічного визнання та врахування практичних досягнень.

Принцип відкритості свідчить про публікацію усіх необхідних даних та наповнення державної служби виключно на основі відкритих, публічних процедур; навіть процедуру призначення на керівні посади можна назвати відкритою та публічною, оскільки вивчається громадська думка про кандидата та у визначених випадках проводиться конкурс. Принцип рівності означає забезпечення рівних можливостей для кандидатів, але на нашу думку, з огляду на наявність суто політичних та моральних вимог до кандидатів, що зумовлює умовну, а не фактичну, рівність кандидатів, цей принцип має слабший прояв ніж його український відповідник – принцип рівного доступу до державної служби. Змагальність є ключовим принципом конкурсної процедури, й означає що кандидати змагаються між собою на різних етапах конкурсу за можливість зайняття посади. Принцип законності вимагає дотримання встановлених законодавством процедур під час добору на посади, але у КНР цей принцип відрізняється від українського аналогу високим ступенем дискреційних повноважень державних органів щодо організації конкурсу.

Мерітократичність у КНР є особливою й означає добір службовців на основі їх заслуг, в тому числі не пов'язаних з робочою діяльністю. Особливістю є врахування ефективності і результативності роботи кандидата на посаді, його практичних досягнень, а також публічного визнання його діяльності. Цей аспект не є актуальним для некерівних посад, оскільки часто кандидати не мають досвіду роботи і, відповідно, реальних досягнень, проте в такому разі враховуються їх успіхи в навчанні або у проходженні конкурсу. Другою особливістю є суворі процедури відбору та високі вимоги до кандидатів. Порівнюючи вимоги до державних службовців у КНР та Україні можна побачити, що вони в частині професійних вимог не дуже відрізняються, проте у КНР наявний суворий перелік заборон до вступу на службу. Принцип однакового акценту на нагляд, стримування та гарантування заохочень стосується вступу на керівні посади; не розкривається в законодавстві, але у контексті вступу стосується запровадження чіткої системи

оцінювання державних службовців, результати чого враховуються для кандидатів на керівні посади. Меритократичність також відрізняється врахуванням позаробочих досягнень, зокрема, у партійній роботі, що може впливати при розгляді кандидатури особи на керівні посади.

Принцип поєднання моральності та таланту з відданням переваги моральності стосується добору на посади не просто фахівців, а людей освічених, етичних та політично коректних. Частково він є відголоском традиційних уявлень про державних службовців, і означає наявність у системі вимог до кандидатів політичних та моральних складових. Принцип «п'яти озер і чотирьох морів» є принципом дуже близьким до рівності, та означає відсутність дискримінації при вступі на державну службу і прийом будь-яких верств населення за однаковими процедурами і критеріями з використанням релевантних до шуканих навичок методик оцінювання. Орієнтація на кар'єру і добросовісність означають рівність між наполегливою працею та дотриманням антикорупційних вимог і зайняттям посад державної служби. Добросовісність пов'язана із етичністю та моральністю кандидатів, а підкреслення політичних стандартів означає наявність політичних вимог до кандидатів, адже державні службовці працюють під керівництвом правлячої партії. Принцип зважання на ефективність роботи є схожим з принципом меритократичності у наданні переваги важливості показників ефективності роботи службовця і результатів його оцінювання, що має на меті забезпечити добір на керівні посади лише тих кадрів, які зможуть ефективно на них працювати. Він є практичним, оскільки результати оцінювання характеризують кандидата краще ніж проходження ним тестування або співбесіди, які інколи не беруть робочу обстановку до уваги.

Принцип партійного управління кадрами є специфічним до вступу на керівні посади і пов'язаний з вимогами до кандидатів. Він означає фактично, що останнє слово у вирішенні кадрових питань належить саме партійному апарату. Проте огляд законодавства свідчить про те, що участь партії обмежується визначенням кількості вакантних посад та затвердженням переліку вимог та тестових запитань до кандидатів, які часто збігаються із загальними вимогами до кандидатів. Принцип

відповідності персоналу посаді і принцип публічного визнання є дещо пов'язаними. Перший стосується обов'язку державних органів створити такі умови вступу та вимоги до кандидатів, щоб надати можливість талановитим, потрібним співробітникам зайняти посади державної служби, що проявляється у визначенні вимог до кандидатів і в організації процедури конкурсу, яка має бути якомога більше зручною та всеохоплюючою. Принцип публічного визнання знаходить прояв у наявності такого етапу конкурсу як публікація результатів із заслуховуванням публічної думки.

Бачимо, що велика кількість принципів вступу на державну службу у КНР дуже тісно взаємопов'язані й обумовлені політичним курсом країни. Конкурс в КНР встановлюється окремо для керівних та некерівних посад, які суттєво відрізняються.

Перелік етапів конкурсу на зайняття некерівних посад державної служби наведений у ст. 6 Правил прийому державних службовців: публікація оголошення про конкурс, реєстрація кандидатів та перегляд (перевірка) заяв, оцінювання, медичний огляд, перевірка результатів конкурсу, публікація результатів конкурсу та визначення переможця.

1. Публікація оголошення про конкурс здійснюється на основі ст. 28 Закону КНР і п. 17 Правил прийому державних службовців. В оголошенні зазначаються: посада, квота (кількість осіб, яких планується набрати, у випадку оголошення конкурсу одночасно на декілька посад), кваліфікаційні вимоги, необхідні документи та інші інструкції для подання заявки на участь. Відповідно до п. 17 Правил, в оголошеннях зазначаються: орган що здійснює добір, посади, квоти, кваліфікаційні вимоги, спосіб, час і місце реєстрації, час, місце і зміст оцінювання. Як можна побачити, закріплюються дещо різні вимоги до оголошення, але вимоги, закріплені у Правилах прийому державних службовців, видаються більш влучними і конкретними. Зазначені оголошення мають бути опубліковані в мережі Інтернет, відповідно до абз. 2 ст. 28 Закону КНР, органом, що здійснює добір, який також має проводити заходи для залучення громадськості до участі в конкурсі. З аналізу низки оголошень, знайдених у публічному доступі в мережі Інтернет, можна побачити що оголошення як правило розміщуються на веб-сайті державного органу, який

здійснює добір. Під іншими інструкціями розуміють, наприклад, правила безпеки з огляду на епідемію коронавірусу.

Можна відмітити відсутність будь-яких особливих правил стосовно публікації оголошення, а також незначну відмінність від української практики, де зміст оголошення врегульовано більш чітко, а публікація оголошення здійснюється не тільки на сайті державного органу. Також варто врахувати, що зважаючи на вищу кількість кандидатів та плановий набір на посади у КНР, оголошення як правило публікуються на певну кількість однакових або споріднених посад одразу.

2. На етапі реєстрації кандидатів та перегляду заяв, відповідно до ст. 29 Закону КНР, державний орган в якому проводиться конкурс перевіряє точність та правдивість поданих документів. Організація подання кандидатами заяв абсолютно не врегульована законодавством КНР, і відноситься до дискреційних повноважень конкретних державних органів. Реєстрація, як можна побачити з опублікованих оголошень, відбувається онлайн, шляхом входження до спеціальної електронної системи (у прикладі – єдиної системи вступу на державну службу провінції Гуандун) [298]. Кандидат ознайомлюється з правилами відбору та подає необхідні документи на посаду за встановленими правилами, а результатом успішної подачі документів є отримання пропускового квитка, який кандидат бере з собою на кожний етап оцінювання. Відтак, для успішної реєстрації достатньо через систему завантажити усі необхідні документи в електронному вигляді та отримати пропусковий квиток.

Відповідно до ст. 21 Правил прийому державних службовців на кандидатів покладається обов'язок подання до органу, що проводить добір, правильно, повно і достовірно заповнених заяв. Державний орган перевіряє подані заяви на відповідність вимогам ст. 18 вказаних Правил, і з'ясовує, чи є в особи право на участь у конкурсі. Така перевірка проводиться протягом усієї конкурсної процедури. Враховуючи, що проведення спеціальної перевірки після визначення результатів конкурсу, як в Україні, у КНР не передбачене, робимо висновок про те, що в ході перегляду заяв відбувається вивчення достовірності усіх поданих особою даних з метою вирішення питання про її участь у конкурсі. Встановлюється обов'язок кандидатів щодо подання правильно, повно і достовірно заповнених заяв.

Результатом подання недостовірної заяви або документів може бути відмова у допущенні до конкурсу, але інші санкції до особи не застосовуються, окрім випадку підробки документів, що є окремим кримінальним правопорушенням. Також передбачена дисциплінарна відповідальність осіб, відповідальних за проведення конкурсу, за порушення правил під час добору, наприклад за вимагання від особи не передбачених документів (ст. 32 Закону КНР «Про дисциплінарні стягнення, що застосовуються до публічних посадових осіб»).

Частина 2 ст. 21 Правил прийому державних службовців закріплює положення про те, що перевірка заяви відбувається протягом усієї процедури конкурсу. Мова йде про спеціальну перевірку правдивості відомостей з участю інших органів влади паралельно з проходженням особою етапів конкурсу. Відтак, бачимо два приклади вирішення питання щодо моменту проведення спеціальної перевірки: в Україні вона проводиться одразу після визначення результатів конкурсу за умови письмової згоди кандидата і перед призначенням на посаду, а у КНР проводиться незалежно від згоди кандидата протягом усієї конкурсної процедури, і розпочинається на етапі подання документів. Досвід КНР у запровадженні спеціальної перевірки на етапі подання заяв ми вважаємо корисним і пропонуємо застосувати його в Україні.

**3.** Оцінювання кандидатів на державну службу у КНР здійснюється у декілька кроків шляхом складання письмового іспиту та проходження співбесіди. Відповідно до ст. 23 Правил прийому державних службовців, письмовий іспит включає загальні і професійні (спеціальні) елементи, причому загальні встановлюються органом центральної влади у сфері державної служби, а професійні – відділом у справах державних службовців конкретного органу. Зазначені елементи по суті є дисциплінами або галузями знань, які перевіряються під час складання іспиту. Це відрізняється від досвіду України, оскільки іспит проводиться не на знання законодавства, яке більшою частиною не відноситься до посадових обов'язків конкретного службовця, а визначає знання кандидата загального і спеціального характеру, причому наявність спеціального іспиту передбачена для усіх кандидатів і дозволяє встановлювати наявність реальних знань і умінь, які будуть використовуватися у професійній діяльності. На відміну від України, де уся робота з

розробки завдань покладається на один державний орган, у КНР навантаження порівну поділяється між державним органом де проводиться конкурс і центральним органом.

Іспит за місцем проведення поділяється на проведення його державним органом в якому проводиться конкурс, або проходження його у форматі загальнонаціонального іспиту для державних службовців, результати якого потім можна використовувати протягом року. Відтак існує декілька різновидів іспиту, де кандидати проходять різні за наповненням тести. Спеціальними тестами слід вважати тести на професійні знання і навички, а загальним тестуванням можна вважати ААТ (administrative aptitude test, 行政职业能力测验), або тест на адміністративну здатність, яким перевіряються загальні професійні навички та «soft skills», а складається він з вербального мислення, числового мислення, вміння щодо суджень та міркувань, здатності до раціонального критичного мислення, а також здатності до аналізу даних. Конкретні завдання змінюються щороку, але їх офіційний перелік та безліч підручників виданих неофіційно можна знайти онлайн. Розрізняють іспит і за видами завдань: є звичайні тестові запитання, а є відкриті запитання, які можна порівняти з ситуаційними завданнями в Україні [298]. Їх сутність полягає у наданні кандидатом розгорнутої письмової відповіді на запитання щодо конкретної робочої ситуації. На відміну від України, ситуаційні завдання можуть застосовуватися і для найнижчих посад державної служби, але в такому разі їх складність буде знижена. Для посад у правоохоронних органах, наприклад у прокуратурі, або для посад державної служби у судах передбачене проведення комплексного тестування на знання законодавства, яке застосовує обидва види завдань.

Підсумовуючи, зазначимо, що тестування у КНР реалізоване шляхом орієнтації на ретельну розробку спеціалізованих тестів із застосуванням тесту на мислення загального характеру у якості допоміжного інструмента. Перевагою такого підходу є те, що у кандидатів перевіряються потрібні для роботи знання і навички, а не знання нерелевантного законодавства. Можливим недоліком є те, що кандидат на декілька посад державної служби має готуватися до абсолютно різних

видів іспиту, що звичайно не видається зручним для кандидата, але на нашу думку є цілком слухним з огляду на мету добору саме професійних кадрів.

Співбесіда проводиться відповідно до ст. 24 Правил, де зазначено що кандидатів допускають до неї з врахуванням їх балів за письмовий іспит. Позитивною рисою відмітимо обов'язковість проведення співбесіди групою осіб, які повинні мати необхідну кваліфікацію, підтверджену територіальним підрозділом Організаційного відділу Центрального комітету на рівні провінції або вище. Наповнення співбесіди та її зміст визначаються органом, де проводиться добір, що означає проведення співбесіди кваліфікованими фахівцями. На нашу думку, доцільно передбачити таке правило і для української співбесіди. Проведення співбесід, як і тестувань, також може відбуватися централізовано (щоправда, не на рівні країни, а на рівні провінції/міста) або кожним державним органом. Завдяки технічним засобам комунікації можливе проведення співбесіди онлайн.

Система виставлення балів за оцінювання загалом не врегульована діючим законодавством, але фактично складає відношення 50/50. Половину балів складає середній результат за всіма видами тестувань, а іншу половину – за співбесіду. Також, відповідно до п. 25 Правил, у певних випадках можуть бути застосовані інші або спрощені процедури оцінювання. Визначення необхідності застосування цього правила також покладається на територіальний підрозділ Організаційного відділу Центрального комітету на рівні провінції або вище. Законодавство КНР називає такі випадки – нездатність особи до проходження традиційного оцінювання (наприклад, у зв'язку з інвалідністю), необхідність у спеціалізованому оцінюванні (наприклад, якщо вимагаються навички, які неможливо підтвердити письмово чи усно, зокрема фізична підготовка або володіння зброєю), нестача спеціалістів у конкретній галузі, що за умов традиційного конкурсу може унеможливити реалізацію добору (таким прикладом може бути здійснення добору на посаду в орган, який розташований у малочисельному віддаленому населеному пункті, де обмежена кількість осіб володіють необхідними практичними навичками, і потребують послаблень на етапі оцінювання).



Загальна характеристика оцінювання є неоднозначною, оскільки низка дослідників бачить в ньому доволі успішний варіант еволюції традиційної системи іспитів, а інші дослідники вказують на його обтяжливість. Зазвичай негативними рисами етапу оцінювання називають шаблонність відповідей кандидатів та неможливість забезпечити абсолютний нагляд за кандидатом в режимі онлайн. Що стосується шаблонності відповідей, то це відноситься, на думку дослідників, до зростання кількості агентств, які готують державних службовців до складання іспиту і проходження співбесіди на основі запитань і відповідей кандидатів, що з'являються у відкритому доступі. Іншою проблемою є те, що дуже часто для проведення співбесід запрошують не тільки кваліфікованих фахівців, а і членів правлячої партії, чия здатність до кваліфікованого оцінювання кандидатів є часто сумнівною [299, с. 1132-1134].

4. До проходження медичного обстеження, відповідно до ст. 26 Правил прийому державних службовців, допускаються кандидати які пройшли оцінювання. Затвердженням положень стосовно медичного огляду відповідно до ст. 27 вказаних Правил займаються спільно Державний комітет у справах охорони здоров'я КНР і Організаційний відділ Центрального комітету Комуністичної партії КНР. Відповідно до ст. 28 цих Правил обстеження проводиться безпосередньо у медичних закладах, які територіально належать до однієї з органом, де проводиться конкурс, юрисдикції. З положень Правил незрозуміло, яким чином проводиться зазначене обстеження, та яку необхідну послідовність дій слід здійснити державному службовцю. Не визначений і строк проходження такого обстеження, хоча зрозуміло, що співпрацюючи з публічною адміністрацією, медичний заклад невідкладно проводитиме обстеження кандидатів на державну службу.

Також не зовсім зрозуміло, що саме перевіряється в ході такого обстеження – існуючі відповідні стандарти застосовуються наразі у тестовому режимі в обмеженому колі провінцій КНР і тому не є частиною загальнонаціонального законодавства, а наявні у відкритому доступі свідчення службовців, що проходили медичне обстеження, показують що в основному перевіряється лише наявність інфекційних захворювань на момент вступу на службу, а також здається звичайний

набір аналізів. Анамнез досліджується лише на предмет епілепсії або психічних захворювань і алкогольної/наркотичної залежності. Наостанок, не до кінця зрозуміле розташування медичного обстеження в алгоритмі конкурсу, зокрема, чому воно здійснюється саме після оцінювання і перед проведенням перевірки результатів, і чому неможливо, скажімо, передбачити обов'язок особи подавати довідку про не перебування на обліку в медичних закладах із серйозними хворобами (наприклад, алкоголізм, або наркотична залежність). На ці питання доступне законодавство КНР не дає відповідей.

Зрозуміло також, що законодавство КНР серйозно підходить до медичного обстеження, оскільки ст. 29 Правил прийому державних службовців встановлюється можливість проведення повторного медичного обстеження у разі, якщо орган, де відбувається конкурс, не впевнений у результатах обстеження; повторне обстеження проводиться тільки один раз. Окрім цього, відповідно до ст. 30 Правил можливим є проведення, з врахуванням специфіки посади, фізичне оцінювання кандидатів, що є доцільним для посад, пов'язаних із правоохоронною діяльністю. Психологічне оцінювання також може бути проведене, і відповідно до ст. 31 Правил прийому державних службовців воно може слугувати критерієм для відбору кандидатів під час призначення. Проте слід відмітити, що таке формулювання, доволі схоже на закріплення в українському законодавстві необхідності проходження кандидатами на деякі посади поліграфу, свідчить про неможливість базування висновків або рішення щодо результатів конкурсу виключно на такому дослідженні. Це відрізняє психологічне оцінювання від фізичного оцінювання і медичного огляду, непроходження яких може призвести до недопущення кандидата на посаду до подальших етапів конкурсу.

5. На наступному етапі відбувається перевірка результатів конкурсу, під час якої, відповідно до ст. 33, 34 Правил прийому державних службовців, відбувається з'ясування того, чи відповідають кандидати низці вимог до державних службовців, чи повні та правдиві відомості надані у документах, що подавалися на другому етапі конкурсу, чи були результати оцінювання отримані належним чином, і які були результати медичного обстеження. Така перевірка не є повторною порівняно з

перевіркою на етапі подання заяв, оскільки відрізняється наявністю нових предметів перевірки, таких як результати оцінювання, медичного обстеження, відповідність кандидата політичним стандартам або наявність непрофесійних навичок, таких як самодисципліна або здатність до навчання, а також застосуванням інших методів по відношенню до перевірки політичних поглядів кандидата і даних про попередній досвід роботи.

Відповідно до ст. 35 Правил, для цієї перевірки формується інспекційна комісія, яка складається з більше ніж двох осіб, тобто, відрізняється і суб'єкт проведення перевірки: якщо за перевірку заяв відповідає кадрова служба органу, де проводиться конкурс, то інспекційна комісія складається з інших людей, які хоча і володіють схожими навичками, не є частиною конкурсної комісії. Методами перевірки є індивідуальні співбесіди, вивчення соціального рейтингу, або (для працюючих кандидатів або тих, хто навчається) робочі візити до їх відділів або навчальних закладів. Окремий припис робиться про те, що під час виїзних перевірок зазначені відділи або навчальні заклади мають співпрацювати з комісією. Отже, зазначену перевірку можна назвати унікальною в тому, що детально перевіряються додаткові відомості про кандидата, включаючи його біографію та робоче середовище. Можна уявити, що під час виїзних перевірок відбуваються опитування керівництва кандидата, або його колег, що є додатковим джерелом інформації про особу.

Проте, негативною рисою цього етапу є те, що такі дані можуть становити суб'єктивні свідчення про особу, ніяк не підтверджені фактично або документально. Також негативною рисою є загальна неефективність цього етапу по відношенню до випускників університетів, які ще не працювали, оскільки фактичний візит до навчального закладу та спілкування з викладачами не дає можливостей визначити те, наскільки кандидат підходить до роботи в державному органі. Варто зауважити, що така перевірка проводиться у декількох режимах, а їх конкретний вибір відноситься до дискреційних повноважень державного органу. Наприклад, виїзна перевірка є дуже затратною за часом, оскільки за великої кількості кандидатів візити на їх робочі місця можуть затримати проведення конкурсу. Саме тому у державних

органів є можливість документальної перевірки, виїзду на місця лише у певних випадках, або вибірково, а також заміни візитів до місць роботи або навчання спілкуванням з працівниками відповідних установ в режимі онлайн або засобами електронної пошти.

На нашу думку, ефективність цього етапу порівняно з ресурсами, які витрачаються на повноцінну перевірку, є досить обмеженою, і фактично не відповідає меті її проведення. Втім, перевірка камерального характеру, де спілкування з колегами/викладачами кандидатів шляхом направлення запитів, незначним чином гальмує процес добору і справді надає можливість отримати додаткову інформацію про кандидата. У випадку коли ця інформація стосується заборон до вступу можна говорити про абсолютну успішність цього методу, а інформація іншого характеру замінює по суті психологічний тест і сприймається як додаткова.

6. Мабуть найбільш специфічним етапом є закріплене у ст. 36 Правил прийому на державну службу визначення переможця конкурсу або складення переліку кандидатів для призначення на посаду і його публікація протягом не менш як п'яти днів для очікування на реакцію громадськості. Відповідно до ст. 37 Правил, змістом такого оголошення є відомості, що вказуються під час публікації оголошення про конкурс, а також конкретні дані про кандидата: ім'я, стать, рейтинговий номер, місце навчання або роботи, номер телефону та інші відомості на розсуд органу, де проводиться конкурс. Після спливу цього строку, у випадку якщо не було повідомлень від громадськості стосовно кандидата, або якщо відомості, викладені у таких повідомленнях, не перешкоджають зайняттю посади чи є необґрунтованими, відбувається визначення переможця конкурсу. Якщо є перешкоди для зайняття кандидатом посади, і свідчення про це від громадськості підкріплені доказами, то такі кандидати вибувають зі списку переможців, а у разі якщо достатніх доказів не надано, але відомості становлять інформацію, яку можна перевірити, державний орган може призупинити проведення конкурсу для перевірки повідомлення.

Виникає питання стосовного того, які саме відомості про кандидатів цікавлять державні органи. З формулювання «перешкоди для зайняття кандидатом посади»

можна з'ясувати, що такою інформацією є або дані про невідповідність кандидата вимогам, або відомості щодо можливості застосування до кандидата заборон щодо прийняття на державну службу. Звичайно така інформація малоімовірно знаходиться у володінні громадян, проте цілком можливою є ситуація, коли кандидат, підкупивши коло осіб, подає фальсифіковані документи до державного органу, який не виявляє підробки ані на етапі прийняття документів, ані протягом перевірки, але отримує повідомлення від громадян про те, що конкретний кандидат насправді ніколи не навчався у навчальному закладі, або публічно засуджує політику правлячої партії. Це дійсно потенційно становить потужний інститут залучення громадян до участі в управлінні державними справами, оскільки держава нібито запитує думку громадян стосовно призначення кожного службовця. Хоча форма таких повідомлень і не врегульована законодавчо, можна зауважити, що ними можуть бути звичайні звернення громадян, навіть в анонімній формі. Також зауважимо, що такі повідомлення є більш актуальними для вищих посад, де кандидати мають певну публічність і є відомими громадянам.

7. Визначення переможця є вибором, який державний орган робить на користь конкретного кандидата. Складений державним органом перелік переможців конкурсу подається до Організаційного відділу Центрального комітету, а схвалення переліку відбувається зазначеним органом на рівні провінції або району. Після цього кандидат публічно складає конституційну присягу і набуває статусу державного службовця, за чим слідує обов'язковий випробувальний термін. Кандидата повідомляють про присвоєння статусу переможця і пропонують зайняти посаду, а у випадку відмови право вступу автоматично переходить до наступного кандидата в опублікованому рейтинговому списку. На відміну від українського конкурсу, де обираються декілька переможців серед яких вибір робиться на підставі співбесіди, у КНР з затвердженого переліку кандидат обирається автоматично, причому керівник конкретного відділу або навіть територіального відділу не має можливості вплинути на процес обрання кандидата – усі рішення приймаються на рівні району або провінції. Зазначений етап, на нашу думку, має переваги над українським, особливо в тому, що стосується відсутності додаткової співбесіди, де

кандидат оцінюється за непрозорою процедурою. Втім, не позбавлена вона і недоліків: у китайському конкурсі можливим є недопущення кандидата з непрозорих міркувань районним або провінційним відділом державного органу. Рішення такого роду будуть, скоріше за все, суто політичними, і в цілому є доволі нечастими для некерівних посад, окрім партійних органів.

Розглянемо вступ на керівні посади. Зазвичай призначення передбачає лише публікацію оголошення, подання заяви і публічне схвалення переможця, але якщо кандидатів на посаду декілька, призначення проводиться схожим чином з конкурсом. Відповідно до ст. 5 Акту «Заходи публічного відбору державних службовців», процедура призначення включає такі етапи: публікація оголошення, реєстрація та перегляд заяв, оцінювання, перевірка результатів, призначення на посаду. Порівняно зі вступом на некерівні посади відсутній етап медичного обстеження й окремо не виділяється етап публічного схвалення, який входить до етапу прийняття рішення про призначення на посаду.

1. Публікація оголошення є комплексним етапом. Державним органом складається план добору, що містить кількість вакантних посад, який подається до центрального органу виконавчої влади у сфері державної служби на схвалення. На основі схвалення і відповідно до ст. 9 Заходів публічного відбору державних службовців складається план реалізації добору на посади, що містить конкретні квоти. Після визначення усіх необхідних організаційних питань, оголошення про добір публікується, як правило, на сайті державного органу, але також може публікуватися і на сайті центрального органу державної влади у сфері державної служби. До складу оголошення входять ті ж самі відомості, що і для некерівних посад. Враховуючи закритий характер конкурсу, який проявляється у допуску кандидатів лише за попереднім схваленням їх керівників, може здаватися зайвою публікація оголошення. Тим не менш, публікація сигналізує керівникам інших територіальних відділень державних органів, які можуть порекомендувати своїх працівників на посаду, а також використовуватися для добору на посади кандидатів, що з різних причин перебувають поза системою державної служби.

Розглядаючи приклади таких оголошень, можна помітити їх однакову структуру: зазначення відкритих вакансій; кваліфікаційних вимог, які частково складаються із зазначення конкретної сфери досвіду, яка потрібна (у наведеному прикладі – економічна галузь знань) і повторення положень ст. 12 і 13 Заходів публічного відбору державних службовців щодо вимог та заборон до посади; інформації організаційного характеру [300].

2. Відповідно до ст. 11 Заходів публічного відбору державних службовців, подавати заяви на участь можуть не лише службовці державних органів, але й особи, якими ними не є, але так само при умові отримання попереднього схвалення, у цьому випадку від особи, що займає керівну посаду в органі, де проводиться добір. З огляду на вимоги до кандидатів на керівні посади, зокрема, необхідність мати досвід роботи на державній службі, сторонніми особами можуть бути лише колишні державні службовці, які, наприклад, приймалися на посаду державної служби за контрактом, або які були звільнені за їхнім бажанням (а не у вигляді призначення звільнення як дисциплінарного стягнення).

Відповідно до ст. 15 Заходів, заявники подають перелік документів, визначений в оголошенні. Цей перелік законодавством не встановлюється, але можна стверджувати, що він містить документи на підтвердження відповідності кандидата вимогам до вступу, при цьому у випадку коли кандидатом є державний службовець, окрім особистої заяви усі інші можливі документи, наприклад, про результати оцінювань або відомості про трудовий стаж, можуть міститися в його особовій справі, або бути доступними органу, де проводиться призначення. Відтак, повний перелік документів подавати буде лише особа, яка перебуває «ззовні» конкретного державного органу. З наявних у відкритому доступі конкурсних оголошень робимо висновок, що перелік документів включає заповнені на порталі державного органу заяви, але більшість документів для кандидатів вже буде доступна службі персоналу державного органу [300]. Документи не-службовцями подаються в режимі онлайн.

Подані заяви перевіряються державним органом, який попередньо оцінює відповідність кандидатів вимогам, викладеним у ст. 12 Заходів, або можливість

застосування до них заборон, визначених у ст. 13. Інакше кажучи, проводиться спеціальна перевірка щодо кандидатів, які подали заяви. Також, відповідно до ст. 14 Заходів публічного відбору державних службовців, перевірка на етапі подання заяв стосується антикорупційних заборон, зокрема, конфлікту інтересів. Варто зазначити, що на відміну від українського законодавства, де прямо передбачено граничний строк подання інформації для участі в конкурсі, у КНР такий строк визначається на розсуд суб'єкта призначення, і часто становить один календарний тиждень [300]. Проте, можливі й інші випадки, де він становить 4 дні [301].

Реєстрація кандидатів здійснюється наступним чином: керівників державних органів ознайомлюють з планами добору на конкретний період, що доводиться до відома керівників структурних підрозділів. Після отримання згоди особи, яку керівник бажає призначити на керівну посаду, видається письмова згода. Кандидат реєструється онлайн на зазначеному в оголошенні сайті, заповнює анкету що містить персональні дані, завантажує зроблену нещодавно фотографію і після перевірки інформації системою отримує квиток для проходження оцінювання [301]. Відмінністю від вступу на некерівні посади є обов'язковість подання спеціальної форми, яка заповнюється кандидатом частково, а потім подається до відділу кадрів на затвердження. Зокрема, у формі зазначаються загальні відомості про кандидата, включаючи: посада/ранг, стаж роботи, час проведений на роботі за вказаним рангом, службова кар'єра із зазначенням того, коли востаннє був призначений на керівну посаду, результати оцінювання за останні три роки. Форма містить місця для проставлення підписів та печаток відповідальної особи відділу кадрів, а також поле для розгорнутого опису кандидата працівником відділу кадрів з точки зору його здатності до виконання обов'язків за шуканою керівною посадою. Також передбачене поле для надання рекомендації безпосереднім керівником службовця або керівником відповідного структурного підрозділу. Особа поза межами державної служби заповнює цю форму спільно із відділом кадрів на попередньому місці роботи.

Ключова відмінність цього етапу від подібного для некерівних посад та українського конкурсу полягає в тому, що рівність вступу на державну службу не



забезпечується. Кандидатами можуть бути лише особи, кандидатури яких затверджені працівниками державних органів, а для осіб поза межами державної служби цей етап значно ускладнений. З одного боку це є негативним явищем, оскільки у такий спосіб позбавляються шансу фахівці у конкретній галузі, яким з будь-яких причин відмовили їх керівники, а також працівники приватного сектору, які не мають досвіду державної служби. З іншого боку, це обумовлено сукупністю вимог до кандидатів на керівні посади і зважаючи на мотивацію керівників призначати ефективних службовців своїх відділів на керівні посади знижується рівень непотизму.

3. Ключовим етапом є оцінювання, яке полягає, відповідно до ст. 16 Заходів публічного відбору державних службовців, у проведенні письмового оцінювання і співбесіди. Зміст письмового іспиту складають необхідні для кандидатів навички, так забезпечується добір потрібних спеціалістів, але зазначимо, що такі іспити не забезпечують перевірку усіх вимог до кандидатів на керівні посади, оскільки частина з них є політичними і перевіряється у ході співбесіди або спеціальної перевірки. Іспити для кандидатів на керівні посади також складаються під кожен конкретну посаду, а порядок їх проведення в цілому збігається з порядком для некерівних посад. Після складення іспиту кандидатів допускають до співбесіди, яку проводить, як і у випадку з конкурсом на некерівні посади, особи які мають досвід у проведенні оцінювання персоналу. Відмінністю є те, що певну пропорцію членів комісії, яка проводить співбесіду, мають складати особи, які не є службовцями державного органу, де проводиться призначення. Формулювання «певна пропорція» вказує на те, що їхня кількість залишається на розсуд суб'єкта призначення, і визначається на основі загальної кількості осіб, які проводять співбесіду та їх співвідношення до кандидатів.

Оцінювання результатів відрізняються за законодавством України та КНР. Якщо в Україні кандидатам виставляють від 0 до 2 балів, у КНР шкала оцінювання залишається на розсуд державного органу, і, як правило, встановлюється на основі поширеної у світі методики, яка застосовується і в українській системі вищої освіти: мінімальним балом є 60 балів, у той час як максимально отримати можна 100 балів –

окремо для співбесіди й оцінювання [300]. Іншою моделлю є розподіл балів за тестування і співбесіду порівну: 50/50. На нашу думку, це є надзвичайно позитивним явищем, оскільки суттєво збагачує ступінь відмінності кандидатів один між одним на етапі складання рейтингового списку, де кандидати, на відміну від України, дуже рідко мають цілком однакові бали: наприклад, в українському конкурсі кандидати, які правильно відповіли на, скажімо, від 30 до 70% запитань, матимуть однаковий бал. Це спрощує складення переліку переможців конкурсу.

Відповідно до ст. 19 Заходів публічного відбору державних службовців, можливим є запровадження додаткових етапів: проведення психологічних оцінювань і тестів, а також фізичних випробувань. Це може бути як спрямовано на визначення наявності у особи лідерських або менеджерських навичок поряд із загальними непрофесійними навичками, так званих «soft skills», так і для посад, які стосуються правоохоронної діяльності.

4. Наступним етапом є перевірка, дуже схожа по суті із перевіркою, здійснюваною під час конкурсу на некерівні посади. Для перевірки політичних якостей та робочих здібностей кандидатів формується інспекційна комісія з двох осіб, які проводять документальну перевірку, але також можуть відвідувати місце роботи кандидата, але не місце навчання, як у конкурсі на некерівні посади, оскільки передбачається що кандидат вже володіє необхідним рівнем освіти і не навчається, а якщо і навчається, наприклад, для здобуття другої вищої освіти, то така перевірка не буде містити релевантних до його роботи відомостей. У ст. 21 Акту «Заходи публічного відбору державних службовців» вказується на перелік якостей, які підлягають перевірці, серед яких важливими є дані, які характеризують результати роботи службовця. Відтак, вищий шанс на призначення мають кандидати, які мають значний послужний список, що є додатковим аргументом на користь встановлення заборони у вигляді недопущення до вступу на керівні посади осіб, які нещодавно (протягом одного року) були призначені на такі посади.

5. Останнім етапом є прийняття рішення про призначення. Відповідно до ст. 26 і 27 Акту «Заходи публічного відбору державних службовців», рішення про призначення приймається колективно конкурсною комісією з урахуванням

результатів попередніх етапів і публікується для громадськості на період, не менший за 5 днів. В результаті, подібно до конкурсної процедури на некерівні посади, на основі надходження обґрунтованих пропозицій від громадян, приймається рішення або про відсторонення кандидата від участі і розгляду наступного за такою особою кандидата, або про призначення обраного кандидата на посаду. Як свідчить практика, повідомлення громадян приймаються або в порядку звернень громадян, або на основі повідомлень на гарячу лінію [300]. В результаті особа призначається на керівну посаду державної служби. Процедура вибору переможця відрізняється: у випадку некерівних посад це робиться автоматично за результатами оцінювання та на підставі затвердження вищим органом, а у випадку керівних посад перелік переможців обговорюється конкурсною комісією і рішення приймається без консультації з вищестоящим державним органом.

Таким чином, можна охарактеризувати конкурс в КНР для керівних посад як подібний для некерівних посад, але специфіка полягає у колі суб'єктів, що можуть брати участь в конкурсі, переліку документів для реєстрації, складі комісії для проведення співбесіди, а також у порядку визначення переможців.

### **2.3. Призначення на посади державної служби: порівняльна характеристика законодавства України та Китаю.**

Вступ на службу завершується призначенням переможця конкурсу на посаду державної служби. Призначення є комплексною процедурою, хоча і передбачає доволі просту порівняно з конкурсом послідовність дій. Поняття призначення на посади державної служби у законодавстві України не надається, але вважається, що призначенням є прийняття уповноваженою особою рішення про зарахування кандидата на посаду державної служби [270, с. 89]. Відповідно до ч. 3 ст. 21 Закону № 889-VIII особа, якщо вона вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця з дня публічного складення нею Присяги державного службовця. Момент виникнення у особи відповідного статусу пов'язується саме зі складанням присяги, і науковці також звертають увагу на те, що суб'єктом складення присяги є особа, вперше призначена на посаду державної служби. Окрім

обов'язку складення присяги, у призначуваних осіб виникає обов'язок виконувати її під час проходження служби [302, с. 95-96, 99], що свідчить про її сутність як певного зобов'язання.

Призначення здійснюється шляхом прийняття уповноваженою особою відповідного рішення, яке законодавець позначає актом про призначення. Уповноважена особа залежить від категорії посади та повноважень: у випадку категорії «А» безумовно і категорії «Б», якщо посада передбачає здійснення повноважень керівників державної служби, рішення приймає суб'єкт призначення, в інших випадках – керівник державної служби. Таке рішення приймається не пізніше 5 календарних днів з дня надходження результатів спеціальної перевірки, або після проведення співбесіди з кандидатом, при цьому в рішенні вказується дата призначення. Форма рішення (акту про призначення на посаду) як правило має форму наказу, як і рішення про визначення переможця конкурсу, яке відповідно до п. 59 Порядку № 246 оформлюється наказом (розпорядженням) або протокольним рішенням, але також може, відповідно до ч. 4 ст. 33 Закону № 889-VIII, бути у вигляді указу, постанови, розпорядження. У день призначення особи на посаду службою управління персоналом організовується складення Присяги державного службовця, після чого службовця ознайомлюють під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку і посадовою інструкцією. Цим завершується вступ на державну службу. Водночас, для службовця визначається строк випробування (від одного до шести місяців), яке встановлюється у випадку зайняття посади вперше обов'язково, а в інших випадках – за бажанням суб'єкта призначення; а також присвоюється ранг – відповідно до ч. 5 ст. 39 Закону № 889-VIII це відбувається або одночасно з призначенням на посаду або після закінчення строку випробування у випадку його встановлення.

Звернемо увагу на формулювання ч. 1 і 3 ст. 31 Закону № 889-VIII, де відбувається дублювання норм. У ч. 1 зазначається, що «На посаду державної служби призначається переможець конкурсу», у той час як в абз. 1 ч. 3 вказано, що «На посаду державної служби призначається особа, визначена переможцем конкурсу». По суті ці два положення встановлюють одне і те саме правило: на

посаду державної служби призначається переможець конкурсу, і на нашу думку, варто виключити одне із зазначених речень. Також слід зауважити, що на посаду державної служби призначаються не тільки переможці конкурсу, а ще й особи, перелік яких розглядався вище, які вступають на державну службу без проведення конкурсу, наприклад, у випадку переведення або поворотного прийняття.

Існують особливості щодо призначення на посади державної служби особливого характеру. Наприклад, відповідно до ст. 14 Закону України «Про дипломатичну службу», суб'єктом призначення є або Президент України (для посад Надзвичайного і Повноважного Посла України, Надзвичайного і Повноважного Посла України з резиденцією в Києві, Постійного представника України при міжнародній організації і т.п.), або Державний секретар Міністерства закордонних справ України (для інших посад). Відповідно до п. 9 Положення про Офіс Президента України Керівник Апарату Офісу Президента України призначається на посаду Президентом України, а інші працівники Офісу – Керівником Апарату Офісу.

Отже, призначення на посаду як процедура вступу на державну службу полягає в юридичному оформленні результатів конкурсної процедури та складанні Присяги й ознайомлення з посадовими обов'язками. Складення Присяги, як слушно зауважують вчені, фіксує зміну правового статусу кандидата на службовця [35, с. 49]. Обов'язковість складення присяги підкріплюється наслідками відмови від неї, що передбачені у ч. 4 ст. 36 Закону № 889-VIII, і полягають в наданні особі статусу такої, що відмовилася від зайняття посади державної служби, а акт про її призначення на посаду скасовується.

Поняття присяги в українському законодавстві не наводиться. Присягу визначають як урочисту обіцянку додержуватися певних зобов'язань, а деякі науковці визначають її як юридично зобов'язуючий акт [200, с. 242-243; 303, с. 33]. Розвитком думки про суто юридичну природу присяги є її визначення як юридичного факту [303, с. 20]. Окремо, Цуркан М. І. визначає присягу як обов'язковий структурний елемент правового статусу особи. Кремова Д. С. зазначає, що присяга є юридичним фактом, пов'язаним із набуттям особою правового статусу публічного службовця [302, с. 38, 45]. На нашу думку останнє визначення слід

доповнити вказівкою на те, що статус службовця виникає з моменту складення присяги тільки в особи, яка вступає на службу вперше.

Текст присяги закріплений у профільному Законі у ст. 36; її текст відрізняється від попередніх редакцій законів про державну службу: як слушно вказують науковці, частини присяги «поважати та охороняти права...» та «сумлінно виконувати свої службові обов'язки» є новітніми по відношенню до Закону 1993 року [200, с. 243]. Текст присяги може відрізнитися, інколи суттєво, коли йдеться про вступ особи на державну службу особливого характеру. Зокрема, Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу» встановлює у ч. 4 ст. 14 інший текст присяги. Її особливостями є вказівка на «усвідомлення особою потенційної відповідальності та проголошення обов'язку мати та виховувати певні моральні якості». Закон України «Про ДБР» у ст. 14<sup>1</sup> закріплює текст присяги, схожий на присягу службовців у Державній кримінально-виконавчій службі, який зводиться до відданості українському народові, дисциплінованість та охорону державної таємниці. Для посад поліцейських встановлюється текст присяги, орієнтований на служіння народові України, несення високого звання поліцейського та сумлінне виконання службових обов'язків. Відомі і випадки, коли текст присяги не відрізняється від закріпленого у профільному Законі, наприклад, для дипломатичних службовців відповідно до ст. 15 Закону України «Про дипломатичну службу».

Текст присяги носить, за поглядами деяких науковців, моральне, етичне, релігійне значення та має виконувати виховну функцію шляхом утвердження у службовця патріотизму, доброчесності і поваги до закону, прав і свобод людини. Хоча деякі науковці вважають, що присяга має насамперед нормативне значення, а інші елементи є додатковими [302, с. 106-107]. На нашу думку, варто зауважити, що у той час як присяга не слугує засобом виховання державного службовця, прийняття присяги державного службовця може мати позитивний ефект утворення гідного, піднесеного іміджу державного службовця, а також допомагає у формуванні правосвідомості майбутнього службовця, з огляду на виділення окремих моральних категорій у вищезгаданих текстах присяги.

Відповідно до ч. 2 ст. 36 Закону № 889-VIII, присяга виголошується у присутності державних службовців структурного підрозділу, на посаду в якому її призначено і представників служби управління персоналом відповідного державного органу. Після виголошення, текст Присяги підписується кандидатом, який також зазначає дату її складення. На думку вчених, ця новела нового Закону має урочистий характер, який підкреслює особливу роль державних службовців [304, с. 178]. Ми погоджуємося з тим, що така церемоніальна подія справляє психологічний вплив на новоприйнятого державного службовця, і слугує підсиленню почуття відповідальності у нього.

Водночас, розглянутий вище порядок призначення кандидата на посаду може відбуватися з певними особливостями, а саме на основі контракту про проходження державної служби, який відповідно до ч. ст. 31<sup>1</sup> Закону № 889-VIII, може бути укладено з особою, яка призначається на посаду. На думку вчених, метою контракту є прийняття ефективних рішень з управління персоналом для виконання завдань і функцій що мають тимчасовий характер [200, с. 234-235]. Така мета знайшла закріплення у п. 2 Порядку укладення контрактів про проходження державної служби. Іншою, неочевидною метою контракту, є зниження загальної кількості державних службовців, адже контрактна модель передбачає залучення службовців до роботи в режимі “on-demand”, тобто, за потреби. З іншого боку, це послаблює позиції державного службовця за контрактом, до якого, як зазначається в науковій доктрині, окрім загальних обмежень і підстав звільнення застосовуються і передбачені контрактом обмеження [305, с. 16].

У такого контрактного призначення є низка відмітних особливостей, наприклад, строковість – контракт укладається на строк до трьох років, відповідно до ч. 8 ст. 31<sup>1</sup> Закону № 889-VIII, але цей термін, відповідно до ч. 13 тієї ж статті може бути подовжено. Іншою відмінністю є наявність істотних умов контракту, які визначають умови проходження служби. У ч. 5 ст. 31<sup>1</sup> Закону № 889-VIII викладені такі істотні умови контракту, серед яких на увагу заслуговують дата набрання чинності та строк дії контракту; завдання і ключові показники результативності, ефективності та якості їх виконання, строки виконання; умови оплати праці;

відповідальність сторін та вирішення спорів; підстави зміни умов, припинення дії та розірвання контракту. Додаткові істотні умови можуть бути визначені за домовленістю сторін, що не завжди відбувається в режимі двосторонніх обговорень. Особливою умовою є завдання і ключові показники результативності, ефективності й якості, а також строки виконання завдань. Передбачається, судячи зі ст. 31<sup>1</sup> Закону, що такі показники не відрізнятимуться для кандидатів, які приймаються на постійну службу, або відрізнятимуться несуттєво, не звужуючи при цьому обсяг прав контрактних службовців, як більшість інших викладених істотних умов. Важливо зауважити, що у той час як для звичайної служби показники ефективності роботи встановлюються з урахуванням посадових обов'язків, оцінка ефективності роботи службовця за контрактом провадиться на основі виконання ним завдань у визначені строки.

Контрактна служба в Україні в цілому характеризується виконанням конкретно поставлених завдань поетапно, що свідчить про дуже високий рівень організації роботи та планування, значно вищий за роботу звичайного державного службовця. Про виконання завдань п. 10 Порядку укладення контрактів про проходження державної служби передбачене звітування, що також підкреслює поетапний характер визначення завдань. Значення цієї умови велике, оскільки п. 4 Порядку укладення контрактів про проходження державної служби говорить про те, що завдання має бути конкретним, заздалегідь визначеним, досяжним, і не виконується постійно; при цьому робота за контрактом не може бути типовою та повторюваною. Одразу постає питання про визначення того, яка робота є тимчасовою та нетиповою. Якщо тимчасовість роботи підкреслюється тимчасовістю проходження служби за контрактом та строковим характером повноважень за посадою, то щодо нетиповості роботи пояснення у Порядку укладення контрактів про проходження державної служби не надається. Таке неточне формулювання викликає ситуації, коли сфера застосування контракту необґрунтовано розширюється, що також, на думку вчених, ставить під сумнів дотримання принципу стабільності державної служби [306, с. 107, 109]. Пропонується нетиповою роботою вважати таку роботу, яка є нерегулярною: наприклад,



виконання завдань для реалізації строкового проекту, здійснення повноважень в рамках особливих умов і правил.

Також зазначається, що при укладанні контракту не допускається звуження передбачених Законом № 889-VIII прав державного службовця. Проте таке звуження може відбутися з огляду на незрозумілість додаткових підстав звільнення, передбачених контрактом. Стаття 88<sup>1</sup> Закону № 889-VIII лише говорить, що контрактом можуть бути встановлені додаткові, окрім передбачених цим Законом, підстави припинення державної служби. На нашу думку, було б доцільно уточнити текст цієї статті, наприклад як «Контрактом про проходження державної служби можуть бути встановлені додаткові, крім передбачених цим Законом, підстави припинення державної служби, пов'язані із невиконанням або неналежним виконанням сторонами умов контракту». У такому випадку можна говорити про захист державних службовців від необґрунтованих підстав припинення державної служби.

Серед позитивних рис контрактного призначення можна виокремити додаткову премію, передбачену виключно для цього виду проходження державної служби. Зокрема, п. 3 ч. 3 ст. 50 Закону № 889-VIII називає місячну або квартальну премію за належне виконання умов контракту про проходження державної служби, при цьому відсутні положення про те, що до контрактних службовців не можуть застосовуватися інші дві премії, передбачених ч. 3 цієї статті, в межах 30% фонду посадового окладу за рік.

Контрактна служба можлива також і для державної служби особливого характеру: наприклад, ч. 4 ст. 14 Закону України «Про дипломатичну службу» говорить про те, що призначення на посади дипломатичної служби за контрактом відбувається лише у двох випадках, а саме у разі заміщення посади в закордонній дипломатичній установі на час довготермінового відрядження, або при заміщенні посади дипломатичної служби працівником іншого державного органу. Частиною 3 ст. 14 Закону України «Про ДБР» передбачене прийняття на службу за контрактом. Іншим прикладом є Національна поліція України – контракт передбачений для значно ширшого кола осіб ніж дипломатична служба, зокрема для осіб, які

приймаються на службу в поліції вперше, а також для керівників та заступників керівників структурних органів поліції у різних адміністративно-територіальних одиницях, відповідно до ст. 63 Закону України «Про Національну поліцію».

Загалом, на нашу думку, контракт на державній службі є дуже актуальним інструментом з точки зору надання оцінки характеру повноважень за конкретною посадою, вироблення плану їх виконання та оптимізації часу для здійснення повноважень. Таким чином здійснюється тимчасове прийняття співробітника для виконання конкретних завдань за чітким планом. Звичайно, у контракті є і недоліки, наприклад, враховуючи строковість його укладення, по завершенню роботи службовець або мусить знову проходити конкурс, щоб потрапити на іншу посаду, або просто йде у приватний сектор, а державна служба втрачає досвідченого фахівця. У випадку потреби у цьому фахівці на цю посаду буде прийнята вже інша особа, якій потрібен буде певний час на навчання, оволодіння робочим процесом та адаптацію.

Призначення на державну службу в КНР здійснюється з певними особливостями, при цьому основні нормативно-правові акти КНР у сфері вступу на державну службу не дають відповіді на те, як оформлюється, або яким чином регулюється призначення особи на посаду. Для некерівних посад, відповідно до ст. 38 Правил прийому державних службовців, призначення відбувається відповідно до обраної конкурсною комісією та затвердженою вищестоящим органом кандидатурою, яку після схвалення комісія передає до кадрової служби державного органу, яка встановлює для нових державних службовців іспитовий строк в один рік. Саме на цьому етапі особа офіційно займає посаду, але повноцінним державним службовцем стає у випадку проходження цього іспитового терміну, відповідно до ст. 40 вищевказаних Правил, коли отримує відповідний ранг державної служби за результатами державної реєстрації. Одночасно з цим новий державний службовець приносить конституційну присягу. Для керівних посад, відповідно до ст. 28 Заходів публічного відбору державних службовців, іспитовий строк може встановлюватися, але не є обов'язковим і його тривалість не може перевищувати 6 місяців.

Питання призначення регулюють Заходи з державної реєстрації державних службовців, відповідно до п. 1 ст. 6 яких новоприйняті державні службовці що пройшли іспитовий строк є об'єктом обов'язкової державної реєстрації. Процедура державної реєстрації, за результатами якої особі призначають ранг державного службовця, наступна: визначається категорія службовця який реєструється, складається пакет документів, що включає реєстраційну форму, результати оцінювання та особову справу службовця, і подається до відповідного вищестоящого державного органу. Відповідно до ст. 10 Заходів з державної реєстрації державних службовців реєстрація здійснюється протягом одного місяця. Це є актуальним для службовців, які вперше приймаються на некерівні посади. В усіх інших випадках, службовця призначають на посаду із передачею його документів до нового місця роботи, а кадрова служба реєструє його як службовця конкретного структурного підрозділу державного органу під час щорічної обов'язкової реєстрації. Момент складання присяги також не врегульований, і тому відноситься до дискреційних повноважень державних органів.

Конституційна присяга у КНР по суті відповідає Присязі державного службовця в українському законодавстві. У КНР вона закріплюється ст. 9 Закону КНР і ст. 27 Конституції КНР, відповідно до яких на момент призначення на посаду службовець має публічно скласти конституційну присягу. Її текст міститься у п. 2 Рішенні щодо запровадження системи конституційної присяги, а саме: «Я присягаю бути вірним Конституції Китайської Народної Республіки, слідувати Конституції, підтримувати її авторитет, належним чином виконувати свої посадові обов'язки, бути вірним Батьківщині та народу, скрупульозно виконувати свої обов'язки, бути чесним і неупередженим, визнавати нагляд народу і наполегливо працювати для побудови сильної, демократичної, цивілізованої, гармонійної та красивої сучасної соціалістичної влади». Відтак, текст конституційної присяги спрямовано на три аспекти: повага до Конституції КНР, служіння і вірність народу та належне виконання посадових обов'язків.

Присягу в Китаї відносять ще до феодалських часів, та вказується на те, що з перетворенням суспільства та державного ладу «вірність» залишається ключовою

характеристикою будь-якого громадянина або службовця, хоча і змінюється з вірності монарху до вірності держави, а сьогодні – до вірності державі і народу. Як можна побачити, подвійне використання терміну «Конституція» у двох різних формулюваннях свідчить про вимогу вірності не тільки державі і народу, від якого теоретично походить уся влада, а ще й закону, втіленням якого є Конституція КНР як нормативно-правовий акт, поряд із політичним документом, яким є Конституція КНР [217, с. 82-85]. У минулих редакціях конституційної присяги слова «бути вірним Конституції» звучали як «підтримувати Конституцію», проте були згодом змінені, оскільки підтримку визнали як недостатню, таку, що свідчить про загальний настрій, у той час як вірність передбачає комплекс конкретних обов'язків [217, с. 87, 92].

Загалом, конституційну присягу оцінюють скоріше як політичну прокламацію і психологічну установку, а з юридичної точки зору вона має значення лише як передумова зайняття посади і останній крок у вступі на державну службу [217, с. 95-96]. Щодо відповідальності за її порушення, то зважаючи на загальність тексту присяги вона відсутня, але слідування присязі враховується як складова вимоги щодо слідування Конституції КНР при вступі на службу. Час, протягом якого особа має скласти присягу, не зазначений: вищезгаданим Рішенням закріплюється необхідність складення присяги до зайняття посади, а процедура (за винятком обов'язкових державних символів Китаю у приміщенні) залишається на розсуд державного органу. Проте характер присяги є урочистим, а складення відбувається за присутності інших державних службовців органу.

Призначення на державну службу в КНР може також відбуватися на контрактній основі, яка, як і в Україні, в цілому є більш розвиненою та організованою ніж звичайна служба. Але як і в Україні, КНР має не набагато більший досвід, оскільки контракт отримав закріплення у Законі КНР 2005 року, але перше укладення контракту відбулося лише у 2007 році, у Шеньчжені [307, с. 73]. Одразу після цього більше 10 інших провінцій (наприклад, Шанхай і Цзянсу) випробували контрактну службу на основі регіональних пілотних програм, і

сьогодні ця система поширюється на усю державу, набуваючи популярності [27, с. 156-157].

Контракт, відповідно до ст. 100 Розділу 16 Закону КНР застосовується для посад, які вимагають надзвичайно високої кваліфікації і за характером обов'язків є допоміжними. При цьому ч. 2 зазначеної статті прямо забороняє укладення контракту при прийнятті на посади, які передбачають доступ до державної таємниці. Це невизначене коло осіб, але на практиці контрактна служба застосовується або для тимчасового призначення окремих експертів у тій чи іншій галузі, і як правило в рамках одного проекту, або для наповнення допоміжних посад [27, с. 159-160]. Якщо для конкретної посади вирішено набрати осіб за контрактом (ст. 101 Закону КНР), то може або проводитися конкурс (в такому разі посада, скоріше за все, є допоміжною і не передбачає ані високих вимог, ані значного матеріального забезпечення), або призначення (а по суті – пропозиція укласти контракт, як у вищенаведеному прикладі з набором експертів).

Принципами контракту є рівність, добровільність і прийняття рішень шляхом обговорення, а суттєвими умовами контракту, відповідно до ст. 103 Закону КНР, є права і обов'язки сторін, строк дії контракту (1-5 років), функції і обов'язки за посадою, оплата праці, заохочення, страхування і підстави відповідальності. Відповідно до ст. 102 Закону, контракт може бути розірвано за ініціативою сторін. Проте вченими вказується на те, що відсутність стандартів та рекомендацій щодо добору на контрактну державну службу, яка очевидно відрізняється від звичайної, сприяє виникненню корупційних ризиків. Розповсюдженою думкою є те, що варто запровадити лише конкурсний добір на контрактну службу, а призначення залишити для особливих випадків [308, с. 150-151]. Слід зауважити, що вимоги до кандидатів на контрактні посади окремо не закріплені у законодавстві, й дорівнюють загальним, включаючи верхній віковий поріг.

Контракт запроваджує суттєві відмінності порівняно з традиційною китайською державною службою. Однією з гарантій і принципів державної служби є її безстроковість, а також можливість звільнення службовців тільки у надзвичайних випадках, і тільки за суттєві порушення. У той же час контракт

передбачає строковість, яка є предметом дебатів у китайській правовій думці. При цьому про стабільність працевлаштування мова не йде, оскільки контракт може бути укладено на час виконання конкретного завдання, для якого потрібен висококваліфікований фахівець, пошук якого шляхом оголошення про наявність вакантної посади може займати значний проміжок часу. Після виконання цього завдання контракт завершується й особа знову потрапляє на ринок праці, причому потреба в цьому фахівцеві на державній службі може і не виникнути в майбутньому. Також не до кінця зрозумілим є механізм мотивації залучення висококваліфікованих осіб з приватного сектору до тимчасової державної служби. Працюючи в приватному секторі, особа користується набагато більшим обсягом свобод, ніж перебуваючи на державній службі. З огляду на тимчасовість призначення, у випадках коли укладається контракт для виконання конкретного завдання, короткостроковий стаж державної служби є недостатнім для обіймання в майбутньому керівних посад, а компенсації, наприклад, надання службового житла або транспортного засобу, не застосовуються.

Що стосується оплати праці, то як зазначають вчені, вона для контрактної служби у КНР є вищою за звичайну службу. Це є логічним з точки зору мотивації, але можна легко передбачити, що навіть підвищена заробітна плата державного службовця є меншою за оплату праці висококваліфікованого фахівця у приватному секторі. Про це кажуть і науковці, які звертають увагу на те, що у більшості провінцій оплата праці на державній службі за контрактом суттєво нижче за ринковий показник у приватному секторі, а відсутність стандартів оплати праці контрактних службовців тільки поглиблює цю нерівність [308, с. 149-150]. На відсутність чітко закріплених стандартів вказує також і те, що кінцева заробітна плата розраховується на основі середньої зарплати державних службовців на схожих посадах, до якої з огляду на складність роботи додається якась умовна сума, а потім проходять додаткові переговори з метою визначення ціни, прийнятної для кандидата, що призводить до утворення кінцевої ціни [307, с. 75]. Звичайно, така ціна не буде нижче за визначену в контракті початкову ціну, але непрозорим є механізм її формування, що може несе корупційні ризики.

Повертаючись до строковості контрактної державної служби, ця ідея так подобається окремим науковцям, що вони пропонують запровадити строковість державної служби в цілому, але тільки для керівних посад, де строк становитиме 10 років, тобто, два строки по 5 років [31, с. 8]. Варто зауважити, що хоча це сприятиме постійному оновленню державної служби, у цьому не вбачається нагальної потреби, а також немає тенденції до переходу китайської державної служби на строкову, оскільки, по-перше, нечасто службовець затримується на одній посаді довше 10 років поспіль без переведення, звільнення або підвищення, а по-друге, з точки зору проведення конкурсів, це створюватиме низку проблем, які пов'язані з тим, що тепер конкурси треба буде проводити не з метою зайняття посади через певні обставини (розширення штату, реорганізацію державного органу або нечасте звільнення державного службовця), а просто регулярно через кінець терміну попереднього працівника. Додатково, сама мета контракту полягає у тому, щоб тимчасово зайняти посаду державної служби для виконання невідкладних завдань, коли не планується, після виконання завдання, цю посаду далі утримувати. Строковість регулярної державної служби зводить нанівець саму мету існування контрактної державної служби, і ми вважаємо неможливим її запровадження в Україні.

Щодо сфер діяльності, де у КНР застосовується контрактна державна служба, то як правило, фахівців залучають за контрактом для роботи у сфері права, обліку і аудиту, а також інформаційних технологій, у той час як під допоміжними посадами розуміються посади секретаріату та статистичної обробки даних [308, с. 150]. В цілому, як можна побачити, мета контракту в КНР приблизно така сама як і в Україні – виконання конкретного завдання в рамках тимчасової роботи, хоча в КНР і не ставиться акцент на тому, що робота обов'язково має бути нетиповою. Система мотивації для контрактної служби також загалом подібна до української – незважаючи на очевидно вищу зарплату приватного сектору контрактна державна служба як правило оцінюється вище за регулярну державну службу, організована в цілому більш детально з урахуванням необхідності звітувати про розплановані етапи робочих завдань. На нашу думку контрактна служба має очевидні переваги і

для бюджетної системи країни з огляду на відсутність періодів невеликої ефективності державних службовців, оскільки після виконання завдання особа звільняється.

#### **2.4. Напрямки вдосконалення законодавства щодо вступу на державну службу з урахуванням досвіду КНР.**

Проведена порівняльно-правова характеристика вступу на державну службу за законодавством України та КНР, дозволяє зробити висновок, що велика кількість факторів, якими обумовлене правове регулювання вступу на державну службу у КНР, не є актуальними для України та не можуть бути враховані в подальшому для реформування інституту державної служби. Для поліпшення конкурсної процедури, що відповідає за доступ до посад державної служби професійних кадрів, вважаємо за можливе запозичення китайського досвіду, для чого сформуваємо пропозиції за певними напрямками.

Так, вбачається можливим врахувати досвід КНР в частині правової регламентації вимог до кандидатів та заборон до вступу на державну службу.

1. Наявність спеціалізованої освіти як обов'язкової вимоги до кандидатів на посади державної служби.

На сьогодні українське законодавство йде шляхом залучення якомога більшої кількості людей до проходження конкурсів на державну службу, чим обумовлюється закріплення мінімально достатнього рівня вищої освіти. У той же час, проблема такого підходу, у поєднанні із загальним характером деяких етапів оцінювання кандидатів, полягає в неможливості забезпечити прийняття на державну службу особи, яка володіє актуальним набором навичок, отриманих на профільній освіті. Варто зауважити, що частина конкурсів у довоєнний період містила вимоги до конкретного напрямку вищої освіти, проте це явище не було поширеним. Прийняття рішення щодо запровадження спеціальної освіти, як вимоги, належить до дискреційних повноважень державного органу, але на нашу думку, вона має бути обов'язковою. Звертаючи увагу на досвід КНР, можна побачити обов'язковість спеціалізованої вищої освіти кандидатів на посади державної служби. Метою цієї



пропозиції є створення умов, за яких кандидатами на посади будуть представники конкретного, релевантного напряму вищої освіти, які з більшою вірогідністю володіють повним набором важливих навичок. Досягти цього можна шляхом внесення змін до ч. 2 ст. 20 Закону № 889-VIII, де передбачити для кожної категорії посад наявність спеціалізованої вищої освіти або встановити обов'язкове визначення спеціалізованої освіти суб'єктами призначення чи керівниками державної служби при оголошенні конкурсу.

Наслідком такого рішення буде те, що кандидати, маючи відповідний напрям вищої освіти, матимуть в середньому вищий рівень галузевих знань, а також можна буде запобігти ситуаціям, коли на посаду вступає особа, яка за освітою і компетенціями, не підходить займаній посаді. Щодо цього можна зауважити, що якщо особа пройшла такі етапи конкурсу як, скажімо, співбесіду, це свідчить про те, що вона володіє принаймні мінімально потрібним набором навичок. Але, по-перше, бувають випадки коли з-поміж усіх кандидатів не знаходиться особи з відповідною освітою і тоді конкурсна комісія змушена обирати переможців серед осіб які набрали мінімально можливі прохідні бали, а по-друге, хоча наявність у особи спеціалізованої вищої освіти ще не говорить про оволодіння в повному обсязі необхідними знаннями та вміннями, спеціалізована вища освіта дає особі перевагу над іншими кандидатами, оскільки її набір навичок може містити приховані, тобто такі, що не перевіряються конкурсом, уміння, які стануть в нагоді під час виконання обов'язків за посадою. На нашу думку і конкурсна процедура, особливо запитання для співбесіди або тестові запитання, в такому разі буде будуватися із відповідним рівнем очікування від кандидатів конкретних навичок, які можна буде більш стандартизовано перевірити.

2. Акцентуючи увагу на безумовності та необхідності кандидатам на посади державної служби відповідати моральним та етичним вимогам, вважаємо за необхідне відмовитися від абстрактного їх формулювання, особливо для кандидатів на посади державної служби особливого характеру, зокрема в органах Державної кримінально-виконавчої служби і ДБР.

Огляд досвіду КНР дозволяє зробити висновок про те, що вимогам етичного, морального, а головне – політичного характеру приділяється надзвичайно велика увага, і дуже часто досвідчений кандидат (в основному на керівні посади) може не отримати посаду через невідповідність політичним або моральним вимогам. Проблема, на яку звертають увагу науковці, полягає в тому, що вимоги мають являти собою ті навички, які характеризують особу як бажаного кандидата, а державного службовця – як професіонала, який ефективно здійснює обов'язки за посадою, при цьому важливою умовою ефективності вимог до кандидатів є їх належна перевірка конкурсною процедурою. Проте реальних критеріїв перевірки таких вимог в українському законодавстві як «особисті, ділові та моральні якості» не вироблено, що не дозволяє говорити про адекватну оцінку здібностей кандидатів конкурсом на посади Державної кримінально-виконавчої служби і ДБР. Також виникає питання про вибір саме цих посад, оскільки в ідеалі високоморальною людиною має бути кожний державний службовець. Метою видалення зазначених якостей з переліку вимог є оптимізація конкурсної процедури, її спрямування на перевірку інших, більш конкретних і актуальних вимог, а також досягнення прозорості конкурсної процедури, яка побудована на чіткому плануванні та ясних критеріях відбору. Формулювання вимог про відповідність кандидата на посаду, що відповідає «особистими, діловими та моральними якостями» слід розцінювати як декларативну, оскільки чітко не визначаються критерії для оцінки їх рівня. Їх виключення жодним чином не означає, що «soft skills» або просто загальні етичні правила втратять актуальність, оскільки такі навички перевірятимуться, серед іншого, через співбесіду, а юридична техніка під час складання переліку вимог до посад стане чіткою та зрозумілою.

Крім іншого необхідним є врахування досвіду КНР щодо поліпшення конкурсної процедури з наступними пропозиціями.

1. Персоналізація тестових завдань в залежності від посади.

Оцінювання компетентностей кандидатів є найважливішим елементом конкурсної процедури, яке в Україні поділяється на тестування і співбесіду, а у КНР виділяється в один етап. Особливість полягає в тому, що для оцінки навичок

кандидатів застосовуються різні методи – від проходження різноманітних тестувань або вирішення ситуаційних завдань до співбесіди, проте українське тестування на знання законодавства є не завжди релевантним по відношенню до роботи, яку кандидат буде виконувати на посаді. Метою персоналізації тестових завдань в залежності від посади є створення тестування яке, перевіряючи важливі для службовця загальні питання (статус державного службовця, антикорупційні вимоги), буде спрямоване на визначення рівня володіння спеціальним законодавством, дозволяючи точніше оцінювати кандидатів. Застосовуючи досвід КНР, варто запровадити обов'язок державних органів розробляти тестові завдання на знання спеціального законодавства в залежності від повноважень за посадою (спеціальна частина), залишаючи при цьому релевантну частину завдань, що стосуються статусу державного службовця (загальна частина). Слідуючи розподілу цього обов'язку в КНР, де загальні завдання визначає центральний орган влади у сфері державної служби, а спеціальну частину складає конкретний орган, до якого проводиться добір, варто покласти на НАДС обов'язок виробити загальні питання для цього тестування, а на кожний орган державної влади – вироблення спеціальних завдань.

При цьому можна зауважити, що наслідком таких змін буде надзвичайно велике навантаження на кадрові служби державних органів, але слід врахувати, що загальну частину тестування можна розробити один раз на основі вже існуючого переліку тестових запитань та відповідей до них і оновлювати відповідно до змін у законодавстві, а з огляду на стандартизацію посад державної служби для кожної можна буде розробити низку запитань, складаючи подібні завдання для схожих посад. Це можна зробити оперативно і один раз, оновлюючи запитання за потребою. Позитивним результатом персоналізації тестових завдань стане прийняття на державну службу осіб, вже знайомих хоча б з основними законодавчими актами у відповідній сфері, навіть на найнижчі посади, що в цілому підвищить професіоналізм державної служби та забезпечить змагальність під час конкурсної процедури.

2. Встановлення відповідальності членів конкурсних комісій і кандидатів на зайняття посад державної служби, за порушення під час конкурсної процедури.

Сьогодні у цьому питанні немає одностайної думки, але за законодавством фактично не передбачена відповідальність членів конкурсних комісій і особливо кандидатів за порушення конкурсної дисципліни. Єдиною санкцією для кандидатів є дискваліфікація за дуже специфічні порушення процедури, яка дає можливість кандидату, який намагався, скажімо, списувати на етапі тестування або розв'язання ситуаційних завдань, наступного дня зробити те саме (можливо цього разу – успішно) в іншому конкурсі на іншу посаду, інколи в тому ж органі, і навіть потрапити на службу. Жодної відповідальності не передбачено для членів конкурсних комісій, які не вступаючи у попередню змову (що інакше є складом корупційних правопорушень), халатно виконуючи обов'язки, не помічають фактів списувань кандидатами відповідей, або вчиняють інші порушення конкурсної процедури. У КНР закріплюється юридична відповідальність учасників конкурсу з обох сторін за допущення або вчинення визначеного низки порушень. Вважаємо, для запобігання таким випадкам в Україні також було б доцільно запровадити наслідок порушення притягнення особи до відповідальності. Метою закріплення санкцій для членів конкурсних комісій та кандидатів має стати поліпшення процедури конкурсу, підвищення рівня дисципліни та довіри громадськості до органів державної влади в цілому. До цього також додається переважний ефект у вигляді забезпечення прийняття на службу кваліфікованих кадрів.

Такий підхід вже частково розглядався вітчизняними науковцями, які пропонували запровадити притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності за неналежне виконання своїх обов'язків, зокрема, якщо особа, що подала недостовірну інформацію для участі в конкурсі, пройшла такий конкурс попри обов'язок конкурсної комісії ретельно перевіряти подані документи [309, с. 265]. На нашу думку, встановлення дисциплінарної відповідальності є найм'якшим проявом юридичної відповідальності для державних службовців, яке у той же час, зважаючи на пов'язані з цим обмеження, може бути достатньо ефективним. Для кандидатів на державну службу пропонується передбачити обмеження, пов'язані із забороною приймати участь у конкурсах на державну службу протягом трьох років після дискваліфікації за порушення конкурсної процедури. Це стане ефективним

бар'єром для недобросовісних кандидатів, який втім не буде значно обмежувати їх право на доступ до управління державними справами з огляду на тимчасовість такої заборони.

3. Проведення спеціальної перевірки на етапі розгляду заяв кандидатів про участь у конкурсі.

У сучасному стані спеціальна перевірка, призначена відсіювати кандидатів, що не відповідають вимогам до посади або підпадають під дію заборон до вступу, проводиться після закінчення конкурсу, коли кандидата вже обрано за результатами співбесіди із суб'єктом призначення або керівником державної служби. У випадку якщо особу визнають такою, що не пройшла спеціальну перевірку, а інші переможці відмовляються від зайняття посади або вже працевлаштувалися, конкурс доводиться проводити заново, а це означає простій посади ще принаймні декілька тижнів. Навіть якщо наступні кандидати у рейтинговому списку виявляють бажання займати посаду, все одно доводиться чекати на результати спеціальної перевірки щодо них. Вважаємо, таку перевірку взагалі не можна охарактеризувати як ефективну з точки зору збереження часу і ресурсів, оскільки проведення з особою тестування, розв'язання ситуативних завдань і співбесіди є тривалою процедурою. У КНР ця перевірка здійснюється на етапі розгляду поданих кандидатами документів, що є доцільним.

Метою перенесення спеціальної перевірки на етап розгляду заяв кандидатів стане оптимізація конкурсної процедури, скорочення загальної тривалості конкурсу і менший час простою вакантної посади. Реалізація цієї зміни можлива через перенесення етапу спеціальної перевірки на етап розгляду заяв. Вона відбуватиметься шляхом направлення конкурсною комісією документів до відповідних державних органів щодо всіх кандидатів. У такий спосіб потрібні відомості можуть бути дуже швидко надані шляхом простого використання відповідного Реєстру, де пошук навіть двох десятків осіб не займає багато часу. Завдяки скороченню кількості кандидатів на цьому етапі можна прискорити та полегшити проведення, скажімо, співбесіди. У КНР така практика реалізується з початку запровадження конкурсної процедури, і хоча у Стародавньому Китаї схожа

перевірка проводилася саме після визначення переможців на посади за результатами іспиту, сучасна система набагато краще оптимізує час, що обумовлюється високою кількістю державних службовців КНР і по суті є необхідним.

Таким чином, з урахуванням розумного застосування зарубіжного досвіду, яке включає не просте перенесення положень законодавства інших країн до вітчизняного, а скоріше поступове запровадження окремих невеликих змін, можливим є оновлення процедури вступу на державну службу в Україні. На нашу думку досвід КНР допоможе досягнути поставлених завдань, а також сприятиме проведенню подальших порівняльних досліджень для цілей гармонізації та оновлення українського правового регулювання державної служби.

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснене теоретичне узагальнення та вирішення наукового завдання, яке полягає в отриманні результатів у формі наукових висновків щодо вступу на державну службу на підставі проведення порівняльно-правової характеристики законодавства України та КНР, поглибленні теоретичних засад вступу на державну службу, виявленні проблем правової регламентації у вказаній сфері, а також наданні обґрунтованих рекомендацій та пропозицій для вдосконалення законодавства України.

1. В історичному аспекті вступ на державну службу в Україні та КНР пройшов довгий шлях становлення. Перші згадки про вступ на державну службу в Україні відносять до часів Київської Русі, а формування стабільної державної служби із визначеним переліком посад відбулося у період козацтва. Поява заборон до вступу є властивою для періоду перебування українських земель у складі Російської імперії, а детальне нормативно-правове закріплення вступу на державну службу відбулося у радянську добу. Щодо Китаю є суперечливі дані, але перші згадки про вимоги до державних службовців відносяться до часів розквіту конфуціанства, також приблизно у II ст. до н.е. відбулося запровадження єдиних іспитів для державних службовців; Китай став першою країною у світі де для вступу на державну службу запроваджено оцінювання кандидатів. Пройшовши через інститут купівлі посад у Середньовіччі, формалізований характер вступу залишався актуальним до початку XX ст., коли його було на деякий час скасовано. У середині – другій половині XX ст. вступ на основі змагальності був повернутий, і згодом оформився у сучасне поєднання конкурсу та призначення на посади для некерівних та керівних посад відповідно. Історичний шлях розвитку та сучасний політичний курс держав, що досліджуються, обумовлює основні відмінності між розглядуваними моделями вступу на державну службу: в Україні існує відкрита модель, яка передбачає політичну неупередженість кандидатів та вступ на основі рівного доступу, а у КНР – закрита, традиційна система, де найвищі посади заміщуються у порядку призначення, а вимоги до кандидатів свідчать про політичну складову статусу

державного службовця. У той же час окремі елементи вступу на державну службу в КНР виявляються успішними та ефективними.

2. В Україні вступ на державну службу врегульовано нормами адміністративного права, які містяться у Законах України, і знаходять деталізацію у підзаконних нормативно-правових актах, особливо стосовно вступу на державну службу особливого характеру. У КНР нормативно-правове регулювання вступу на державну службу здійснюється схожим чином, але з тією відмінністю, що вступ на окремі види державної служби регулюється на законодавчому, а не підзаконному рівні. Основними актами КНР у сфері вступу на державну службу пропонується вважати Закон КНР «Про державних службовців», підзаконні акти «Правила прийому державних службовців» і «Заходи публічного відбору державних службовців», якими державні органи наділяються значними дискреційними повноваженнями щодо організації конкурсу. У законодавстві КНР помітний дуалістичний підхід до регулювання вступу на державну службу в залежності від того, чи є посада за характером повноважень керівною чи некерівною. Норми, що стосуються встановлення вимог до кандидатів або заборон до вступу, а також принципів державної служби пов'язаних зі вступом на неї характеризуються політичним характером та підкреслюють політизацію державної служби у КНР.

3. Аналіз законодавства України та КНР свідчить про необхідність його оновлення в частині встановлення конкретних вимог до членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби, а саме наявність конкретного напрямку вищої освіти та встановлення для них обов'язкового тестування; закріплення обов'язкової профільної освіти як вимоги до кандидатів на посади державної служби, що є запозиченням позитивного досвіду КНР з метою підвищення рівня професіоналізму кандидатів шляхом внесення змін до ст. 19 Закону України «Про державну службу»: «...та яким присвоєно ступінь вищої освіти за визначеною суб'єктом призначення спеціальністю не нижче...».

4. Вимоги до кандидатів на посади державної служби в Україні закріплені з огляду на втілення державою політики щодо забезпечення рівного доступу до державної служби, який передбачає розширення кількості осіб, що можуть



реалізувати право на рівний доступ до державної служби, дозволяючи таким чином ефективно та оперативно наповнювати вакантні посади державної служби. Вимоги до кандидатів за законодавством України не становлять бар'єрів до вступу, і натомість спрямовані на забезпечення базового набору характеристик шуканого кандидата, які підвищуються в залежності від категорії посади. Відсутні чітко сформовані вимоги для кандидатів на посади державної служби особливого характеру, зокрема це «особисті ділові та моральні якості» для посад у Державному бюро розслідувань, «ділові та моральні якості» для посад у Державній кримінально-виконавчій службі, «розвинуті духовні і моральні якості» для посад поліцейських. З огляду на негативний досвід КНР по закріпленню абстрактних вимог без встановлених критеріїв, що призводить до неможливості об'єктивної оцінки дотримання кандидатом таких вимог на практиці, необхідним є надання чіткої характеристики таким вимогам. Вимоги до кандидатів на посади державної служби в КНР викладені з огляду на необхідність прийняття освічених, політично правильних осіб із незаплямованою репутацією, що проявляється у політичній складовій таких вимог як слідування Конституції КНР і підтримка лідерства Комуністичної партії КНР і соціалістичної системи, висока моральність і політична якість. Позитивним досвідом КНР у викладенні вимог до кандидатів є встановлення спеціалізованої освіти, яка персоналізується під посаду й індивідуалізує кожний конкурс на посади державної служби, забезпечуючи прийняття на службу осіб із релевантним набором навичок.

5. Заборони до вступу на державну службу в Україні та КНР покликані сприяти відбору через звуження кола кандидатів, призначення яких на посади державної служби є можливим і бажаним з точки зору публічного інтересу. З огляду на необхідність відповідності заборон до вступу реаліям, що склалися у сфері державної служби, розумним і логічним є виключення люстрації з переліку заборон, передбачених у Законі України «Про державну службу» як такої, що з часом втрачає актуальність та не відповідає обґрунтованості. Доцільним є поширення заборони щодо наявності судимості у кандидатів на посади Національної поліції України на усіх осіб, засуджених за кримінальне правопорушення незалежно від погашення або

зняття судимості. Характеризуючи заборони до вступу за українським законодавством можна зробити висновок про їх спрямування на захист державної служби від осіб, призначення яких несе ризик для публічного інтересу, а також прав і свобод людини і громадянина, у той час як у КНР заборони є в цілому більш суворими, і незважаючи на тимчасовість такі заборони є суттєвими перешкодами до вступу на державну службу, зокрема враховуючи й їх політичний характер.

6. Спеціальні вимоги, що встановлюються залежно від категорії посад (категорії «В», «Б» і «А» в Україні) або обсягу повноважень за посадою (некерівні та керівні посади у КНР) є передумовами реалізації права на державну службу. Вони покликані сприяти прийняттю на посади осіб, які не тільки відповідають загальним вимогам, але також володіють цінними для державного органу навичками. Враховуючи курс на євроінтеграцію України, а також складність висловлення думок з робочих питань на державній службі іноземною мовою, важливим є доповнення вимоги до володіння однією з офіційних мов Ради Європи вказівкою на його конкретний рівень, який буде достатнім для інформативного спілкування, наприклад, як «для посад категорії "А"... вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, на рівні не нижче B2 за системою CEFR». У КНР спеціальними вимогами можна вважати вимоги, що ставляться до кандидатів на керівні посади державної служби, що спрямовані на визначення ефективності роботи кандидатів або високого рівня їх професійних навичок за умови призначення поза межами державної служби.

7. Вступ на державну службу є комплексним явищем, окремим субінститутом державної служби, і розглядається через призму відбору та призначення. Відбір спрямований на утворення пулу кандидатів, кількість яких скорочується через оцінку відповідності їх вимогам до вступу, у той час як призначення спрямоване на закріплення результатів відбору шляхом надання особі статусу державного службовця. У світовій практиці історично відбір проводився через: конкурс, призначення, обрання, успадкування, купівлю посади та шляхом включення посади до переліку посад державної служби. Сьогодні в більшості країн вступ на державну службу відбувається шляхом проведення конкурсу, але призначення також

застосовується у деяких країнах без його проходження. У КНР більшість посад (некерівні) заміщуються за конкурсною процедурою, а частина – шляхом поєднання призначення із оцінюванням через конкурс (керівні).

8. Конкурс на державну службу розуміється як комплексна цілісна процедура, призначенням якої є добір кадрів на державну службу в порядку змагальності, що має соціально-правову природу та складається з низки послідовних етапів, кожен з яких має свою мету, призначення й алгоритм дій, вчинюваних різними суб'єктами. Значну кількість етапів конкурсу за законодавством України присвячено різним методам оцінювання кандидатів та встановленню результатів оцінювання. Для окремих видів державної служби особливого характеру передбачаються додаткові етапи, такі як фізичні випробування, перевірка на поліграфі або психологічні тести. Додаткові етапи конкурсу для державної служби особливого характеру вимагають відповідного перегляду зі скасуванням перевірки на поліграфі та надання можливості використовувати результати раніше пройденої фізичної перевірки при вступі до БЕБ. У КНР оцінювання відбувається простіше й сам конкурс проходить за меншої кількості етапів; позитивний досвід полягає у складенні державними органами спеціалізованих тестових завдань під кожен конкретну посаду, використанні більш розгалуженої системи оцінювання при тестуванні та співбесіді, проведення співбесіди лише спеціалістами з вищою освітою та спеціальної перевірки на етапі розгляду заяв. Важливим способом оптимізації законодавства України в частині принципів конкурсу пропонується встановлення нового принципу «ефективності розробки тестових завдань» для індивідуалізації оцінювання. Доцільно, щоб саме конкурсна комісія мала право остаточного вибору переможця серед кандидатів, що не тільки забезпечить прозорість конкурсу, але також оптимізує та забезпечить рівний доступ до державної служби.

9. Вступ на державну службу завершується прийняттям відповідного документу суб'єктом призначення та складенням присяги, з якою пов'язується момент виникнення статусу державного службовця у особи. Присяга має історичне коріння та зберігає з часом свій церемоніальний характер, який має виховну функцію. Тексти присяги відрізняються в Україні для більшості видів державної

служби (єдиний текст для звичайної та дипломатичної служби), натомість у КНР наявний лише один текст конституційної присяги. Особливою формою призначення є прийняття на посаду за контрактом, що передбачає особливості проходження державної служби, такі як строковість призначення й оцінювання на підставі виконаних завдань, що визначені у контракті. В Україні контракт застосовується для здійснення нетипової роботи, яку можна визначити як нерегулярна робота для реалізації строкового проекту або здійснення роботи в особливий період. У КНР контракт застосовується для оперативного виконання роботи фахівцем поза державною службою, що вимагає навичок, які знаходяться за межами володіння звичайного фахівця у конкретній галузі, і потребує вирішення експертом.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Плетньова Т. Р. Історико-правовий аналіз розвитку управління персоналом на державній службі України (окремі питання дослідження). *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: зб. наук. пр. за матеріалами V Міжнар. наук-практ. конф. (м. Харків, 20-21.05.2021). Харків: Право, 2021. С. 298-302.
2. Зайцева Ю. Л. Правове регулювання службових розслідувань у трудовому праві України: дис. доктора філософії (081 – Право). Київ, 2021. 214 с.
3. Калашніков В. М., Кривчик Г. Г., Марков К. А. Історія держави і права України: навчальний посібник. Дніпропетровськ, 2012. 261 с.
4. Аркуша О. Г., Бойко О. В., Бородін Є. І. та ін. Історія державної служби в Україні: у 5 т. К.: Ніка-Центр, 2009. Т. 1. 544 с.
5. Коломоєць Т. О., Колпаков В. К., Кушнір С. М. Вільне володіння державною мовою претендентами на державну службу в Україні; чи досконалою є новітня нормативно закріплена процедура визначення рівня? *Актуальні проблеми держави і права*. 2021. С. 86-94. DOI: <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i91.3235>
6. Чорна К. П. Запорізька Січ як національний політичний феномен і носій української державності. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. №4, Т. 29 (68), 2018. С. 20-25.
7. Берестень Д. Г. Адміністративно-правові засади добору на посаду поліцейського в Україні: дис. доктора філософії (081 – Право). Київ, 2021. 206 с.
8. Єфремова О. П. Конкурс в державній службі (історико-правові аспекти): монографія. Чернігів: Вид. Лозовий В.М., 2019. 112 с.
9. Грукач В. О. Інститут генерал-губернаторства у Правобережній Україні: правові засади та особливості функціонування (1832-1914 рр.): дис. канд. юрид. наук. Київ, 2015. 220 с.
10. Смолка О. В. Особливості проходження державної служби в окремих державних органах в Україні: дис. доктора філософії. Одеса, 2021. 222 с.
11. Новіков О. В. Публічно-правове забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку: дис. канд. юрид. наук. Київ, 2020. 209 с.

12. Кирюха К. І. Адміністративно-правове регулювання запобігання корупції в органах Національної поліції України: дис. доктора філософії. Львів, 2022. 268 с.

13. Шандала О. О. Правове регулювання громадянства в період українського державотворення 1917-1920 рр.: дис. канд. юрид. наук. Львів, 2017. 221 с.

14. Федчишин С. А. Дипломатична служба України: проблеми теорії, організації та правового забезпечення: монографія. Харків: Право, 2020. 528 с.

15. Солодка К. Ю. Правове становище державних службовців Наддніпрянської України за нормами законодавства Російської імперії у XVIII-XIX ст. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія: Історичні науки. Т. 30 (69), Вип. № 4, 2019. С. 93-97.

16. Заболотний А. В. Правове регулювання професійної діяльності в сфері державної служби: публічно-управлінський аспект: дис. канд. наук з держ. управління. Київ, 2021. 208 с.

17. Терницький С. М. Розвиток інституту конкурсного відбору на державну службу в період існування СРСР. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету: Юриспруденція*. Вип. №42, т. 2, 2019. С. 13-15.

18. Павловська І. В. Організаційно-правові засади забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР) (1919 рік – перша половина 1941 року): дис. канд. юрид. наук. Київ, 2016. 242 с.

19. Ганаба С. О. Ідея «шляхетної людини» Конфуція як принцип морального зразку в управлінні суспільством. *Китайська цивілізація: традиції та сучасність*: матеріали XIV міжнародної наукової конференції. 05.11.2020. Київ: Видавничий дім «Гельветика». С. 37-38.

20. Кухар Л. О., Сергієнко В. П. Конструювання тестів. Курс лекцій: навч. посіб. Луцьк: 2010. 182 с.

21. Кошовий С. А. Реформи Шан Яна: дис. кандидата історичних наук. Київ, 2016. 266 с.

22. 丁晓昌。试论古代官员书法修养及对当今公务员的借鉴价值。 *China Development*. Vol. 12, No. 2. April 2012. 85-89 页。 URL:

<http://115.182.21.10/sdyjy/201301/P020150518672532562133.pdf> (дата звернення: 14.02.2023).

23. Бандурка О. М., Швець Д. В., Бурдін М. Ю., Головка О. М. та ін. Історія держави і права зарубіжних країн: підручник. Харків: Майдан, 2020. 618 с.

24. 曾华。科举制度与西方公务员制度的比较研究。孝感学院学报。2008年9月，第28卷，第5期。36-40页。

25. Vuksanlekaj K. The reality confronting the merit principle in the Albanian civil service: a historical comparison going back to the roots. *SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*. Vol. 2, 2019. pp. 253-265. URL: [https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/1435-2869-2019-2-253.pdf?download\\_full\\_pdf=1](https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/1435-2869-2019-2-253.pdf?download_full_pdf=1) (дата звернення: 03.03.2023).

26. 曾华。科举制度与西方公务员制度之比较研。文化学刊。2009年3月，第2期。122-126页。

27. 张宏伟。我国公务员聘任合同研究一述评、比较、判断及启示。江苏社会科学：政治学与行政学研究。2016/6。156-157页。URL: <http://www.js-skl.org.cn/uploads/Files/2016-11/21/1-1479718945-817.pdf> (дата звернення: 04.03.2023).

28. Ying Bai, Ruixue Jia. Elite recruitment and political stability: the impact of the abolition of China's civil service exam. *Econometrica*. March, 2016. Vol. 84, № 2. New Haven, USA. pp. 677-733.

29. Рубель В. А. Історія середньовічного Сходу: підручник. К.: Либідь, 2002. 736 с.

30. 任爽，石庆环。科举制度与公务员制度：中西政治发展史上的一个交汇点。东北师大学报（哲学社会科学版）。2002年，第4期（总第198期）。5-12页。

31. 秦光荣。从中国科举制度和西方文官制度。看如何实现干部能上能下。云南大学学报（社会科学版）。第一卷 第二期。22.08.2002。URL: <https://www.bjdclib.com/ztfw/kjjc/examthesis/202301/P020230116683057550270.pdf> (дата звернення: 15.07.2023).

32. 兰庆庆, 金莹。新中国干部队伍建设70年: 发展轨迹与制度创新。 *Journal of Southwest University of Political Science & Law*. 2019年10月, 第21卷, 第5期。106-116页。

33. Грищук А. Б. Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні: дис. канд. юрид. наук. Львів, 2015. 230 с.

34. Єфремов А. О. – Правове регулювання охорони праці державних службовців в Україні: дис. канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2015. 216 с.

35. Даниленко Ю. С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 212 с.

36. Чаркіна А. О. Адаптація державної служби України до вимог ЄС: нормативно-правовий вимір: дис. канд. наук з державного управління. Дніпро, 2018. 225 с.

37. Прудіус Л. В. Управління якістю державної служби України: дис. доктора наук з державного управління. Дніпро, 2018. 517 с.

38. Носик О. А. Розвиток служби управління персоналом державного органу на засадах компетентнісного підходу: дис. канд. наук з державного управління. Харків, 2018. 264 с.

39. Євдокимов П. В. Адміністративно-правове регулювання реалізації кадрового забезпечення в органах публічної адміністрації в Україні: дис. канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2020. 237 с.

40. Гусак І. В. Засади державної політики у сфері управління персоналом органів влади в Україні: дис. канд. юрид. наук. Київ, 2020. 282 с.

41. Негара Р. В. Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика: дис. доктора філософії. Одеса, 2021. 300 с.

42. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.

43. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2010. 330 с.



44. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків: Право, 2010. 216 с.

45. Гавкалова Н. Л., Аведян Л. Й., Гордієнко Л. Ю. та ін. Теоретичні засади та організаційні механізми реформування державної служби в Україні: монографія. Харків: вид. ХНЕУ, 2012. 328 с.

46. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців: монографія. Київ: НАДУ, 2016. 296 с.

47. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів, 2018. 232 с.

48. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19.09.2019 №117-ІХ. Відомості Верховної Ради. 2019. №43, ст. 250.

49. Кривицький Ю. В. Механізм правового регулювання в сучасній теорії права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 74-79.

50. Соловійов В. М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України. *Університетські наукові записки*. 2007. № 3 (23). С. 27-33.

51. Приходько В. І. Адміністративно-правова профілактика транспортних пригод в Україні: дис. канд. юрид. наук. Київ, 2020. 268 с.

52. Козюбра М. І. Загальна теорія права: підручник. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.

53. Станкова І. М. Цивільно-правове регулювання захисту прав споживачів у сфері надання послуг: дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2021. 218 с.

54. Правдюк А. Л. Механізм правового регулювання державного екологічного контролю. *Право і суспільство*. 2016. №2. Ч. 2. С. 87-92.

55. Щерблюк О. В. Організаційні основи судоустрою в Україні: дис. канд. юрид. наук. Київ, 2021. 253 с.

56. Дрозд В. Г., Пономаренко А. В., Абламський С. Є., Гаврилюк Л. В. Організаційно-правові засади діяльності слідчих підрозділів Національної поліції України: монографія. Херсон: «Гельветика», 2020. 352 с.

57. Калайда А. В. Адміністративно-правові засади міжнародного співробітництва органів та підрозділів Національної поліції України: дис. доктора філософії (081 – Право). Київ, 2021. 214 с.

58. Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін. Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів вищих юридичних навчальних закладів / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2011. 584 с.

59. Панова Н. С. Концепт державної адміністративної служби України: дис. доктора юрид. наук. Одеса, 2021. 442 с.

60. Колодій О. А. Конституційно-правовий статус українського народу: дис. доктора юрид. наук. Київ, 2021. 520 с.

61. Ребезюк В. М. Забезпечення охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження; порівняльно-правовий аналіз, дисертація доктора філософії (081 – Право). Київ, 2021. 273 с.

62. Стрельцов Є. Л. Основне завдання законодавства – регулювання чи регламентування регулювання суспільних відносин: деякі міркування. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. №9. С. 8-15.

63. Янкова Людмила Юріївна. Організація і тактика кримінального переслідування у судових стадіях кримінального провадження: дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2021. 232 с.

64. Корінний С. О. Впровадження медіації в адміністративний процес України: дис. канд. юрид. наук. Ужгород, 2019. 243 с.

65. Токарева К. С. Адміністративно-правове регулювання медіації: сучасний стан та тенденції розвитку: дис. доктора юрид. наук. Київ, 2021. 468 с.

66. Кучер В. О. Трудове право України: навчальний посібник. Львів: ЛьВДУВС, 2017. 564 с.

67. Тарахонич Т. І. Правове регулювання та правовий вплив як юридичні категорії: співвідношення понять. *Часопис Київського університету права*. 2009. №4. С. 10-14.

68. Лепех Л. Л. Соціальна та юридична ефективність механізму правового регулювання: дис. канд. юрид. наук. Київ, 2019. 234 с.

69. Волк Н. В., Світличний О. П. Адміністративно-правове регулювання фармацевтичної діяльності в Україні: шляхи вдосконалення: монографія. Київ: НУБіП України, 2018. 185 с.

70. Нагаєв В. М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник. Харків: ХНАУ, 2018. 278 с.

71. Пащенко Марія. Нормативне та індивідуальне правове регулювання природних прав людини. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. №9. С. 175-180.

72. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2023, № 88, стор. 14.

73. Розвиток ефективності і професіоналізму у державній службі. К.: Вид-во УАДУ, 2000. 82 с.

74. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, №30, ст. 141.

75. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

76. Коновалова І. О. Службова кар'єра як етап проходження публічної служби. *Міжнародна науково-практична конференція*, м. Дніпро, 8-9 грудня 2017 р. Дніпро: 2017. С. 62-64.

77. Околот М. Г. Конституційно-правові засади вступу на державну службу. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права: матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Кременчук, 02-03.12.2022). Кременчук, Liha-Pres. 2022. С. 139-142.

78. Василевська Т. Е. Принцип меритократії на державній службі: моральні смисли. *Теорія та практика державної служби: матеріали наук.-практ. конф.*, м. Дніпропетровськ, 8 листопада 2013 р. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2013. С. 10-12.

79. Костюк В., Яцкевич І. Конституційне право на державну службу через призму новітнього законодавства: науково-теоретичний аспект. *Публічне право*. 2017. № 3 (27). С. 151-159.

80. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. *Офіційний вісник України*. 2004, № 35, стор. 11.

81. Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 №2148-VIII.

82. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text) (дата звернення: 24.07.2023).

83. Mihaela Tofan. European civil service. The principles of the legal framework in force. *Juridical Tribune*. Vol. 3, Issue 2. December 2013. pp. 250-258.

84. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. №4, ст. 43.

85. Домбровська О. До питання про становлення та розвиток державної служби у системі державного управління України *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2012. Випуск №9.

86. Губська О. А. Недоліки та прогалини законодавства у сфері працевлаштування державних службовців в умовах євроінтеграції України. *Збірник наукових праць «Актуальні проблеми держави і права»*. 2020. №86. С. 38-47.

87. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.

88. Соколова О. Утвердження статусу української мови як державної в XXI столітті: теорія і практика публічного управління. *Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі*. 2018. С. 331-334.

89. Іншин М. І. Теоретико-правовий аналіз новел законодавчого регулювання праці державних службовців. *Сфера дії трудового права та права соціального забезпечення: матеріали V Всеукраїнської наук.-практ. конф.* (м. Харків, 28.10.2016). Харків: ХНУВС, 2016. С. 29-34.

90. Околот М. Г. Ідеальні основи Закону України «Про державну службу» як джерела права у регулюванні питань вступу на державну службу. *Джерела права в наукових юридичних дослідженнях: тези доповідей аспірантського круглого столу за курсом «Форми (джерела) права»*, (м. Харків, 20-21.05.2021). Харків, 2021. С. 85-87.

91. Алісов Є. О., Мартиновський В. В., Настюк В. Я., Шевчук О. М. Відповідальність за корупційні правопорушення: навч. посіб. Харків: Юрайт, 2017. 168 с.

92. Кізілов Ю. Ю. Принципи проходження державної служби в умовах адміністративної реформи. *Теорія та практика державної служби: матеріали наук.-практ. конф, м. Дніпропетровськ, 23 листопада 2015 р.* Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015. С. 109-112.

93. Грищук А. Б. Принцип професіоналізму в державній службі. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету: Серія ПРАВО*. Вип. 65. 2021, с. 227-232.

94. Костюк В. Л., Воробйова І. Б. Принципи державної служби в умовах правової держави: науково-теоретичний підхід. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2017, вип. №2 (16). с. 1-18. URL: <https://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17kvlntp.pdf> (дата звернення: 25.07.2023).

95. Федчишин С. Забезпечення рівного доступу до державної служби: окремі питання змістовної характеристики та законодавчого регулювання. *Публічне право*. Серія: адміністративне право і процес. 2002, Вип. № 2 (46). С. 43-50.

96. Околот М. Г. Професіоналізм як принцип та вимога до державного службовця. Правові засади діяльності правоохоронних органів: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами VII Міжнародної науково-практичної конференції (10-11 грудня 2020 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Серія «Сектор безпеки України». Вип. 36. Друкарня Мадрид, 2020. С. 73-75.

97. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 №19-IX. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 35, стор. 5.

98. Околот М. Г. Проблемні питання відбору членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби. *Юридичні науки: проблеми та перспективи*: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 24-25.02.2023). Львів – Торунь: Liha-Pres, 2023. С. 131-134.

99. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 30.12.2005. №52, с. 2693, ст. 561.

100. Михальченко Ю. В. Принцип рівності конституційно-правового статусу людини і громадянина. *Проблеми захисту прав та свобод людини і громадянина*: тези Міжнар. наук.-практ. конф. молодих вчених та студентів (м. Чернігів, 22-23.05.2014). Чернігів: Десна Поліграф. С. 662-666.

101. Гуцелюк В. А., Співак М. В. Гендерний підхід в діяльності органів влади. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності МВС України, НП України та інших суб'єктів публічної адміністрації*. Матеріали XIV науково-практичного семінару. 17.10.2019. Київ: НАВС. С. 90-94.

102. Бобко В. Г. Рівність конституційних прав і свобод у сфері релігійних переконань та їх вплив на трудові відносини. *Реалізація норм Конституції України у цивільних та інших приватно-правових відносинах: проблеми теорії і практики*: Матеріали Міжвузівського науково-теоретичного круглого столу, присвяченого 25-й річниці Конституції України (Київ, 22.06.2021). Київ: Національна академія внутрішніх справ. С. 12-16.

103. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. №49, ст. 2056.

104. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII. *Офіційний вісник України*. 2019 р. № 41, стор. 9.

105. Цивільний Кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №40, ст. 356.

106. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. №51, ст. 1122.

107. Кримінальний Кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. №25, ст. 131.
108. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII. *Офіційний вісник України*. 2014 р., № 82, стор. 7.
109. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 №183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. №35, ст. 237.
110. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 №794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. №6, ст. 55.
111. Про Державну кримінально-виконавчу службу: Закон України від 23.06.2005 №2713-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. №30, стор. 1214.
112. Хомишин І. Нормативно-правове та організаційне забезпечення комплектування персоналу в Державній кримінально-виконавчій службі України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». Т. 7, №2, 2020. С. 180-188.
113. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 № 2449-VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. № 50, стор. 7.
114. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63, стор. 33.
115. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV. *Офіційний вісник України*. 1999. №24, стор. 27.
116. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. №35-36, №37. Ст. 446.
117. Кодекс законів про працю України. *ВВР*, 1971, додаток до №50, ст. 375.
118. Худякова О. В. До проблеми регулювання проходження служби у Національній поліції України нормами трудового законодавства. *Сфера дії трудового права та права соціального забезпечення: матеріали V Всеукраїнської наук.-практ. конф.* (м. Харків, 28.10.2016). Харків: ХНУВС, 2016. С. 319-321.
119. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. №46, стор. 13.

120. Бурдейна О. В. До питання реалізації права вступу на державну службу в судових органах в умовах воєнного стану. *Гарантії та забезпечення прав людини в Україні: становлення, розвиток та перспективи*: збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу, присвяченого Міжнародному дню прав людини. Харків: НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. С. 8-11.

121. Про стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14.04.2000. №599/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. №16. С. 63.

122. Солопова І. В. Становлення і розвиток законодавства України про державну службу в умовах проголошення реформ. *Lex Portus*. Серія: Публічне управління, адміністративне та інформаційне право. Вип. № 2 (10), 2020. С. 95-109.

123. Ковбасюк Ю. В., Оболенський О. Ю., Серьогін С. М. та ін. Державна служба: підручник у 2 т. Т. 1 Київ; Одеса: НАДУ, 2012. 372 с.

124. Солопова І. Кодифікація законодавства про державну службу в Україні. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики*: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції. (м. Київ. 05-06.07.2018). К.: ВД «Дакор», 2018. С. 381-385.

125. Мельник В. І. Правові засади трансформації управління людськими ресурсами в системі державної служби України. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. Вип. 2 (26), 2020.

126. Кізілов Ю. Ю. Особливості проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи: дис. канд. наук з держ. управління. Дніпро, 2017. 274 с.

127. Грищук А. Б. Виникнення та розвиток державної служби на теренах України. Історія й сучасність. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*: Серія юридична. Вип. № 1, 2018. С. 125-133.

128. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. *Офіційний вісник України*. 2021. №61, стор. 17.



129. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. *Офіційний вісник України*. 2016. № 28, стор. 179.

130. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014. №500. *Офіційний вісник України*. 2014. №81. С. 28.

131. Плетньова Т. Р. Національне агентство України з питань державної служби в системі суб'єктів управління персоналом на державній службі: особливості адміністративно-правового статусу *Правова позиція*. 2021. №1 (30). С. 39-44.

132. Шевчук О. М., Ковтун М. С., Спасенко В. О. Контрольна діяльність Національного агентства України з питань державної служби. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Серія «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право». № 1. 2023. С. 201-205.

133. Про затвердження Порядку укладення контрактів про проходження державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2020 № 494. *Офіційний вісник України*. 2020. № 51, стор. 86.

134. Про затвердження Порядку проведення іспитів на рівень володіння державною мовою: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2021. № 409. *Офіційний вісник України*. 2021. № 36. С. 40 ст. 2148.

135. Негара Р. В. Підтвердження рівня володіння державною мовою під час вступу на державну службу; генеза та сучасний стан. *Юридичний науковий електронний журнал*. Вип. № 8, 2021. С. 240-245.

136. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 №448. *Офіційний вісник України*. 2016. № 59, стор. 11.

137. Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення: Рішення від 09.02.2018 №166. *Офіційний вісник України*. 2018. №28, стор. 302.

138. Давидова М. М., Коцюбинська Ю. М. Детермінанти корупції в Україні. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі*: матеріали VI Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ, 09-10.12.2021). Київ: Нац. акад.. внутр. справ, 2021. С. 225-227.

139. Тимошенко В. І. Корупція як загроза безпеці людства. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі*: матеріали VII Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ, 08-09.12.2022). Київ: Нац. акад.. внутр. справ, 2022. С. 97-101.

140. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 171. *Офіційний вісник України*. 2015. № 28, стор. 115.

141. Пилипів В. І. Адміністративно-правове регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування України: дис. канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2021. 202 с.

142. Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.06.2016 № 2. *Офіційний вісник України*. 2016 р., № 61, стор. 405.

143. Регламент роботи конкурсних комісій з проведення конкурсу на зайняття вакантних посад гласних та негласних штатних працівників, які мають спеціальні звання, у Бюро економічної безпеки України: Наказ Бюро економічної безпеки України від 23.10.2021 № 6. *Офіційний вісник України*. 2021. № 82, стор. 639.

144. Про затвердження Порядку проведення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа у роботі Бюро економічної безпеки України: Наказ Бюро економічної безпеки України від 09.11.2021 № 1470/37092. *Офіційний вісник України*. 2021. № 86, стор. 421.

145. Про затвердження Положення з організації перевірки рівня фізичної підготовленості кандидатів до вступу на службу в Національну поліцію України:

Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.02.2016 № 90. *Офіційний вісник України*. 2016. № 22, стор. 170.

146. Про затвердження Порядку психофізіологічного обстеження кандидатів на службу в поліції та Порядку обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності кандидатів на службу в поліції: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 17.12.2015 №1583. *Офіційний вісник України*. 2016. № 9, стор. 94.

147. Щодо участі у конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби особи, яка є членом конкурсної комісії: Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 24.10.2017 № 35-р/з. URL: <https://nads.gov.ua/npas/shchodo-uchasti-u-konkursi-na-zajnyattya-vakantnoyi-posadi-derzhavnoyi-sluzhbi-osobi-yaka-ye-chlenom-konkursnoyi-komisiyi> (дата звернення: 14.08.2023).

148. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо окремих питань визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», та підготовки умов проведення конкурсу: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 15.01.2021 №4-21.

149. 中华人民共和国宪法。1982年12月4日。URL: [http://www.npc.gov.cn/npc/c191/c505/201905/t20190521\\_263492.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c191/c505/201905/t20190521_263492.html) (дата звернення: 12.06.2023).

150. 中华人民共和国公务员法。27.04.2005。URL: <http://legal.people.com.cn/n1/2019/0402/c42510-31007735.html> (дата звернення: 18.06.2023).

151. Федорко Я. Я. Державний службовець в Китайській Народній Республіці. *Збірник тез Всеукраїнського студентського онлайн-форуму «Державний службовець закордоном: знімаємо маски»*. 2018. С. 144-148.

152. 毛桂荣。中国公务员制度的构建：问题与改革建议。法学研究。2022年8月，113号。73-107页。

URL: [https://meigaku.repo.nii.ac.jp/record/3820/files/hougaku\\_113\\_73-107.pdf](https://meigaku.repo.nii.ac.jp/record/3820/files/hougaku_113_73-107.pdf)  
(дата звернення: 17.12.2022).

153. 中华人民共和国公职人员政务处分法。06.20.2020。URL:  
<http://npc.people.com.cn/n1/2020/0620/c14576-31754012.html> (дата звернення:  
19.01.2023).

154. 中华人民共和国刑法。1979年7月1日。URL:  
<http://www.chnlawyer.net/law/subs/xingfa.html#42> (дата звернення: 05.08.2023).

155. 中华人民共和国国籍法。1980年9月10日。URL:  
<https://www.nia.gov.cn/n741440/n741547/c1013967/content.html> (дата звернення:  
27.08.2023).

156. 中华人民共和国法官法。28.02.1995。URL:  
[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-04/23/content\\_2086082.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-04/23/content_2086082.htm) (дата  
звернення: 17.07.2023).

157. 中华人民共和国检察官法。18.04.2023。URL:  
[https://www.spp.gov.cn/zdgz/201904/t20190423\\_415970.shtml](https://www.spp.gov.cn/zdgz/201904/t20190423_415970.shtml) (дата звернення:  
11.01.2023).

158. 中华人民共和国人民警察法。28.02.1995。URL:  
<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?MmM5MDImZGQ2NzhiZjE3OTAxNjc4YmY3NGNlZjA2YTk%3D> (дата звернення: 16.04.2023).

159. 公务员录用规定。06.11.2007。URL:  
[http://www.scs.gov.cn/zcfg/202001/t20200108\\_16198.html](http://www.scs.gov.cn/zcfg/202001/t20200108_16198.html) (дата звернення: 19.05.2023).

160. 公务员公开遴选办法。24.01.2013。URL:  
[http://www.scs.gov.cn/zcfg/202110/t20211014\\_16345.html](http://www.scs.gov.cn/zcfg/202110/t20211014_16345.html) (дата звернення: 19.05.2023).

161. 公务员范围规定。23.12.2019。URL:  
[http://www.scs.gov.cn/zcfg/202003/t20200313\\_16203.html](http://www.scs.gov.cn/zcfg/202003/t20200313_16203.html) (дата звернення: 23.05.2023).

162. 公务员登记办法。23.12.2019。URL:  
[http://www.scs.gov.cn/zcfg/202003/t20200313\\_16204.html](http://www.scs.gov.cn/zcfg/202003/t20200313_16204.html) (дата звернення: 17.08.2023).

163. 实行宪法宣誓制度的决定。2015年7月1日。URL: <http://npc.people.com.cn/n/2015/0702/c14576-27240439.html> (дата звернення: 11.02.2023).

164. 公务员录用违规违纪行为处理办法。09.11.2009。URL: [http://www.scs.gov.cn/zcfg/202110/t20211014\\_16343.html](http://www.scs.gov.cn/zcfg/202110/t20211014_16343.html) (дата звернення: 13.02.2023).

165. 公务员考核规定。2006年12月26日。URL: [http://www.scs.gov.cn/zcfg/202101/t20210111\\_16219.html](http://www.scs.gov.cn/zcfg/202101/t20210111_16219.html) (26.11.2022).

166. 党政领导干部考核工作条例。2019年4月7日。URL: <http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0422/c419242-31041587.html> (дата звернення: 26.11.2022).

167. 国家公务员通用能力标准框架。23.10.2008。URL: [http://www.scs.gov.cn/zcfg/201409/t20140902\\_367.html](http://www.scs.gov.cn/zcfg/201409/t20140902_367.html) (01.08.2023).

168. 公务员职务、职级与级别管理办法。2019年12月23日。URL: [http://www.scs.gov.cn/zcfg/202003/t20200313\\_16205.html](http://www.scs.gov.cn/zcfg/202003/t20200313_16205.html) (дата звернення: 11.04.2023).

169. 2018 — 2022年全国干部教育培训规划。01.11.2018。URL: <https://www.12371.cn/2018/11/02/ARTI1541110325478883.shtml> (дата звернення: 15.08.2023).

170. Околот М. Г. Правове регулювання вступу на державну службу: порівняння законодавства України та Китаю. *Актуальні питання у сучасній науці: Серія «Право»*. Вип. № 8(14), 2023. С. 543-561.

171. Права і свободи людини і громадянина в Україні (доктрина Європейського суду з прав людини і Конституційного Суду України): навч. посіб. / за заг. ред. Мартиненка П. Ф. Київ: 2013. 376 с.

172. Разметаєва Ю. С. Доктрина та практика захисту прав людини: навчальний посібник. Київ: ФОП Голембовська О. О., 2018. 364 с.

173. Сьох К. Я. Механізм реалізації конституційного права на державну службу в органах державної влади України. *Південноукраїнський правничий часопис*. Ч. 1. 2020. С. 136-139.

174. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 №2235-III. *Відомості Верховної Ради України*. 30.03.2001. №13. С. 65.

175. Воронянський О. В., Кулішенко Т. Ю., Скубій І. В. Політологія: підручник. Харків: ХНТУСГ імені Петра Василенка, 2017. 180 с.

176. Купіна Л. Ф. Ефективність норм трудового права України: дис. доктора юрид. наук. Київ, 2021. 471 с.

177. Пунда О. О. Адміністративно-правове регулювання забезпечення здійснення особистих немайнових прав: дис. доктора юрид. наук. Ірпінь, 2018. 449 с.

178. Павловська Н. В. До питання регулювання трудових відносин громадян які працюють за кордоном. *Матеріали VI-их наукових читань, присвячених пам'яті академіка В.В. Конєйчикова*. Київ, 2016. 170 с.

179. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 №5067-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. №24.

180. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. *Офіційний вісник України*. 2014 р., № 63, стор. 7.

181. Болюбаш Н. М., Ємельянов В. М. Упровадження дистанційних технологій у професійну підготовку державних службовців. *Наукові праці. Державне управління*. 2012. Випуск №190. Том 202. С. 116-120.

182. Баранова Л. О. Кадрове забезпечення державної служби: проблеми та перспективи реформування. *Правові засади діяльності правоохоронних органів: VII Міжнародна науково-практична конференція, (м. Харків, 10-11.12.2020)*. Харків, 2020. С. 120-122.

183. Гадзало Г. Удосконалення законодавства про державну службу в контексті європейської інтеграції як чинник розвитку правової культури в державному управлінні. *Демократичне врядування: Науковий вісник*. Вип. 2, 2008. С. 1-11. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26503/gadzalo.pdf> (дата звернення: 13.03.2023).

184. Чернявська Л. І. Деякі аспекти впливу соціальних факторів на професійний розвиток державних службовців України. *Правові, управлінські та*

*економічні аспекти трансформації сучасного громадянського суспільства*. Ч. 1. 2016. С. 731-733.

185. Коробенко С. В. Адміністративно-юрисдикційні провадження в діяльності митних органів: дис. канд. юрид. наук. Київ, 2021. 224 с.

186. Кунєв Ю. Д. Державна служба: дієвість основних положень нового Закону України. *Правова позиція*. Вип. № 1 (16), 2016. С. 38-43.

187. Околот М. Г. Загальні вимоги до кандидатів на зайняття посад державної служби: порівняння законодавства Китаю та України. *Правовий часопис Донбасу: Серія «Адміністративне право і процес. Фінансове право. Інформаційне право»*. Вип. № 3 (84), 2023. С. 10-18.

188. Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад керівників територіальних органів державної виконавчої служби: Наказ Міністерства юстиції України від 21.10.2016 № 3005/5. *Офіційний вісник України*. 2016. № 87, стор. 400.

189. Про затвердження кваліфікаційних вимог до професійної придатності осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України: Наказ Міністерства юстиції України від 06.01.2022 № 27/5. *Офіційний вісник України*. 2022. № 5, стор. 195.

190. Іншин М. І. Особливості правового регулювання державної служби в Україні: сучасний стан, проблеми, перспективи розвитку. *Форум права*. Вип. №2, 2013. С. 165-179.

191. Дегтяр О. А. Державна служба: конспект лекцій для студентів бакалавріату всіх форм навчання спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування. Харків: ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2019. 128 с.

192. Кихтюк Р. М. Правові засади процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві: дис. канд. юрид. наук. Київ, 2019. 251 с.

193. Дрозд О. Ю. Види правових засобів регулювання проходження державної служби в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016, Вип. № 3 (12). С. 69-73.

194. Сурмін Ю. П., Мотренко Т. В., Науменко Р. А. та ін. Державна служба в Україні: соціально-правовий та організаційний аспекти: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2011. 204 с.

195. Фаєр Ю. Г. Втрата права на державну службу або його обмеження як підстава припинення державної служби. *Держава та регіони*. 2014. № 4 (46). С. 47-53.

196. Коломоєць Т. О., Лученко Д. В., Кушнір С. М. Чи можна вважати іспит на рівень володіння державною мовою претендентом на державну службу дієвим «антикорупційним фільтром»? *Юридичний науковий електронний журнал*. Вип. № 8, 2021. Запоріжжя: Запорізький національний університет. С. 16-19.

197. Додаток 1 до Звіту за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Національної комісії зі стандартів державної мови на 2021–2023 роки. URL: <https://mova.gov.ua/diyalnist-i-proyekti/protidiya-ta-zapobigannya-korupciyi/antikorupciyna-programa> (дата звернення: 17.07.2023).

198. Довгань В. І., Захаркевич Н. П. Нормативно-правове регулювання прийому на державну службу в умовах воєнного стану. *Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу*: зб. тез доповідей III Всеукраїнської наукової конференції, присвяченої 60-річчю Хмельницького національного університету. 17.04.2022. Хмельницький: ХНУ. С. 49-52.

199. Серєда О. Г., Бурнягіна Ю. М. Окремі питання добору на державну службу: зарубіжний досвід та вітчизняні перспективи. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Вип. № 1, 2023. С. 72-78.

200. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навчальний посібник. 2020, Одеса. 511 с.

201. Стефанчук М. О. Адикція як підстава обмеження цивільної дієздатності фізичної особи. *Університетські наукові записки*. 2006, № 3-4 (19-20). С. 173-176.

202. Цивільний процесуальний кодекс України. *Офіційний вісник України*. 2004 р., № 16, стор. 11.

203. Острогляд О. В. Інститут судимості в Україні: недоліки законодавчої регламентації. *Актуальні проблеми правознавства*. Вип. № 1, 2016. С. 176-179.

204. Комарова Ю. М. Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України: дис. канд. юрид. наук. Київ, 2018. 229 с.



205. Прейс Є. В. Положення п. 2 ч. 2 ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію» в контексті ідеї людської гідності. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова*. Серія 18. Право, Вип. 37, 2022. С. 27-38.

206. Гладун О., Єрмоєнко І. Особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. Вип. 3, 2017. С. 36-45.

207. Константиновський С. Щодо питання множинного громадянства в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. Серія: Конституційне право. Вип. 5, 2018. С. 163-167.

208. Кравчук В. Люстрація як механізм очищення влади: теоретичні та деонтологічні грані. *Актуальні проблеми правознавства*. Серія: Теорія та історія держави і права. Історія політичних і правових вчень. Філософія права. Вип. № 3 (27), 2021. С. 25-30.

209. Сенюк Т. А. Деякі аспекти вдосконалення правового регулювання проходження державної служби в Україні. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. Вип. 3 (47), 2020, Київ, с. 106-112.

210. Поліванова О. М. Сумісність застосування заходів люстрації із правом на повагу до приватного життя відповідно до ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. *Часопис Київського університету права*. Вип. № 2, 2020. С. 457-469. DOI: 10.36695/2219-5521.2.2020.91.

211. Самойленко А. В. Відповідність люстраційних заходів концептуальним принципам демократичної держави. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Спецвипуск, ч. 1, 2017. С. 169-172.

212. Краковська А., Євтушенко Д. Порухення прав публічних службовців та Закон України «Про очищення влади». *Гарантії та забезпечення прав людини в Україні: становлення, розвиток та перспективи*: збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу, присвяченого Міжнародному дню прав людини. Харків: НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. С. 54-59.

213. Кутєпов М. Ю., Левицький С. А. Люстрація як засіб запобігання корупції. *«Молодий вчений»*. Серія: Юридичні науки. Вип. № 1 (53), 2018. С. 654-659.

214. Полухін Ю. А., Савченко Р. В. Особливості проведення адміністративного аналізу результатів спеціальних перевірок в умовах воєнного стану (на прикладі Національної поліції України). *Актуальні питання та перспективи розвитку кримінального аналізу в правоохоронній системі України*: матеріали міжвідом. наук.-практ. конф. (Київ, 11.08.2022). Київ: Нац. акад. внутр. справ. С. 135-139.

215. Кобаль М. І. Забезпечення трудових прав державних службовців в умовах євроінтеграції: дис. канд. юрид. наук. Київ, 2017. 182 с.

216. Софінська І. Д. Філософсько-правова доктрина громадянства: дис. докт. юрид. наук. Львів, 2019. 519 с.

217. 邢斌文。“忠于中华人民共和国宪法”的法理解读与规范分析。北大法律评论。2019. 第20卷 第2号。79-97页。URL: <https://www.aisixiang.com/data/123677.html> (дата звернення: 09.02.2023).

218. Горлач М. І., Кремень В. Г. Політологія: наука про політику: підручник. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 840 с.

219. Чеченко К. О. Компаративно-правовий аналіз принципу доброчесності державної служби за законодавством України та Китайської Народної Республіки. *Юридичний науковий електронний журнал*. Вип. № 4, 2022. С. 402-405.

220. 孙海婷。公务员人力资源激励机制研究。 *Advances in Social Science, Education and Humanities Research: Proceedings of the 2021 6<sup>th</sup> International Conference on Modern Management and Education Technology*. Vol. 582, 2021. 186-189 页。

221. 中华人民共和国刑事诉讼法。1979年7月1日。URL: <http://www.chnlawyer.net/law/proc/xingsufa.html> (дата звернення: 13.07.2023).

222. 崔志伟。积极刑法立法背景下前科消灭制度之构建。 *Modern Law Science*。2021年11月, 第43卷第6期。162-179页。URL: <https://qks.swupl.edu.cn/docs/2021-12/20211228232704497895.pdf> (дата звернення: 13.07.2023).

223. 于志刚。前科株连效应的刑法学思考。 *法学研究*。2011年第1期。150-166页。

URL:

[http://www.faxueyanjiu.com/Admin/UploadFile/publish\\_article/2011/1/20110112.pdf](http://www.faxueyanjiu.com/Admin/UploadFile/publish_article/2011/1/20110112.pdf)

(дата звернення: 13.07.2023).

224. Околот М. Г. Загальні заборони щодо вступу на державну службу за законодавством КНР: аналіз і вироблення пропозицій. *Актуальні питання у сучасній науці*: Серія «Право». Вип. № 10(16), 2023. С. 412-424.

225. Про приєднання України до Статуту Ради Європи: Закон України від 31.10.1995 № 398/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 38, ст. 287.

226. Дивнич Г. А. Англомовна компетентність державних службовців: Європейський досвід. *Держава та регіони*: Серія «Державне управління». Вип. № 3 (59), 2017. С. 49-54.

227. Коломоєць Т. О., Крємова Д. С. Іншомовна спроможність державних службовців як обов'язкова умова реалізації пріоритетних дій Уряду України у період повоєнної відбудови держави (правовий аспект). *Юридичний науковий електронний журнал*. Вип. №3, 2023. С. 295-297. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-3/68>.

228. Соколова Т. А. Сучасні тенденції розвитку інституту державної служби. *Економіка та держава*: Державне управління. Вип. №1. 2011. С. 137-140.

229. Проневич О. С. Професіоналізація як стратегічний імператив модернізації публічної служби: доктринально-правовий аспект. *Журнал східноєвропейського права*. № 112, 2023. С. 21-32.

230. Горяченко Р. В. Формування та реалізація кадрової політики в органах Національної поліції: адміністративно-правовий аспект: дис. доктора філософії. Київ, 2022. 334 с.

231. Ткач Г. Вимоги до професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні*: матеріали XX звітної науково-практичної конференції (6-7.02.2014, м. Львів). Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2014. С. 200-203.

232. Яремчук Р. А. Психолого-правові засади використання поліграфа в кадровому забезпеченні підрозділів МВС України: дис. доктора філософії. Київ, 2022. 232 с.

233. Василевська Т. Е. Професійна підготовка публічних службовців в контексті етичних викликів публічно-управлінської діяльності. *Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві*: зб. тез міжнар. круглого столу. 08.07.2021. Київ: Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. С. 13-14.

234. Оганова Карина. Проблеми взаємовпливу правового виховання та державотворення в Україні. *Філософія і право*: тези доп. XVI Міжнар. наук. конф. аспірантів та студентів (22.05.2020 р.). Харків: Право, 2020. С. 139-141.

235. Прудиус Л. В. Європейські стандарти управління персоналом як умова забезпечення якості державної служби. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. № 3 (55), 2016. С. 162-167.

236. Невельська-Гордєєва О. П., Нечитайло В. О. «Чорна риторика» як маніпулятивна техніка. *Вісник Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*. Серія: філософія, філософія права, політологія, соціологія: зб. наук. пр. №2 (49). Харків: Право, 2021. С. 81-90.

237. Енциклопедія державного управління у 8 т. Т. 2: Методологія державного управління. Київ: НАДУ, 2011. 676 с.

238. Сандюк Л. О., Симоненко С. П., Сулим О. В., Шмиголь М. Ф. та ін. Основи філософії: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2017. 412 с.

239. Данильян О. Г., Тараненко В. М. Філософія: підручник. Харків: Право, 2010. 312 с.

240. Сергеєнкова О. П., Столярчук О. А., Коханова О. П., Пасека О. В. Загальна психологія: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2012. 296 с.

241. Околот М. Г. Особливості вступу на державну службу до Державного бюро розслідувань. *Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики*: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами X

Міжнародної науково-практичної конференції, (м. Харків, 19-20.05.2022). Харків, 2022. С. 74-75.

242. 来宾市直属机关 2023 年度公开遴选公务员公告。URL: <https://lb.gxrc.com/Article/info/2a7d33df-5140-4908-83ec-e9292daaa32b> (дата звернення: 15.08.2023).

243. 常荔, 袁晓羽。公务员职务与职级并行制度的价值意蕴、现存问题及优化策略。中州学刊。2021年7月, 第7期(总第295期)。20-26页。

244. 于鸿飞。我国基层公务员激励机制问题研究与对策分析。社会科学前沿, 2021, 10(3)。613-619页。

URL: [https://pdf.hanspub.org/ASS20210300000\\_46366979.pdf](https://pdf.hanspub.org/ASS20210300000_46366979.pdf) (дата звернення: 25.08.2023).

245. Mohamed Faizal. Civil service in an emerging democracy: the case of the Maldives: Doctor of Philosophy thesis, New Zealand, 2013. 297 p. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/41338123.pdf> (дата звернення: 14.06.2023).

246. Itrich-Drabarek Jolanta. The civil service in Poland: Theory and experience. August 2015. Peter Lang Edition. 271 p.

247. Кокорєв О. В. Відповідність Естонії антикорупційним цінностям ЄС. *Науковий журнал «Політикус»*. Розділ 4. Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку. № 1, 2020. С. 52-57.

248. Itrich-Drabarek Jolanta, Mroczka Kamil, Swietlikowski Lukasz. Civil Service in Poland. Warsaw: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2012. 98 p.

249. Alimehmeti Evis, Petrela Iris. A comparative analysis of the new Civil Service Law in Albania in view of the Commitments under of the Stabilisation-Association Agreement with the European Union. *Global Journal of Politics and Law Research*. Vol. 3, № 2. April 2015. pp. 57-68.

250. Шевченко О. О., Шевченко Н. О., Доброгорський О. В. Впровадження в Україні в умовах воєнного часу світового досвіду проходження публічної служби. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Публічне управління та адміністрування. Том 33 (72), № 3, 2022. С. 145-151.

251. Губська О. А. Особливості правового регулювання трудової діяльності державних службовців у Європейських країнах: теоретико-правова характеристика. *Науковий вісник публічного та приватного права: Трудове право, право соціального забезпечення*. Вип. 1, 2020. с. 87-95.

252. Герман Г. Ю. – Організаційно-правові засади кар'єрної цивільної служби в демократичних державах. *Економіка та держава: Державне управління*. Вип. 8, 2012. С. 130-132.

253. Белоусова Є. В. Механізми формування та реалізації кадрового потенціалу державної служби: дис. канд. наук з державного управління. Харків, 2021. 225 с.

254. Dedi Amrizal. The Recruitment and Placement of Civil Servants Based on Position, Volume, and Workload, Medan, Indonesia. *ISOR Journal of Humanities And Social Science*. (August, 2017). Vol. 22, Issue 8, Ver. 12. pp. 49-57. DOI: 10.9790/0837-2208124957.

255. Anugrahwanto R. B., Nurhayati S. Implementation of experiential learning approach to the training of character development of civil servants in Ministry of transportation environment. *Jurnal Ilmiah Program Studi Pendidikan Luar Sekolah*. Vol. 9 (2), September 2020. pp. 254-261. DOI: 10.22460/empowerment.v9i2p254-261.1896

URL: <https://e-journal.stkipsiliwangi.ac.id/index.php/empowerment/article/view/1896> (дата звернення: 22.12.2022).

256. Soo-Young Lee. Civil service reforms and the development of Korea. *Korean Journal of Policy studies*. Vol. 29 (1), pp. 46-67. URL: [https://ink.library.smu.edu.sg/soss\\_research/3632/](https://ink.library.smu.edu.sg/soss_research/3632/) (дата звернення: 22.12.2022).

257. Плахотнюк Н. Г. Процедури прийняття на посади державної служби в Україні: теоретико-правовий аспект. *Університетські наукові записки*. 2005, № 4 (16). С. 326-332.

258. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. 2005. 251 с.

259. Шевчук О. М., Ковтун М. С., Спасенко В. О. Деякі аспекти запровадження інноваційних технологій управління персоналом на державній службі *Юридичний бюлетень*. Вип. 29, 2023. С. 280-287.

260. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 №2259-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 42, стор. 70.

261. Про Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25.06.2019 № 436/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. №51, стор. 17.

262. Смолка О. В. Правове регулювання проходження державної служби у допоміжних органах, утворених Президентом України. *Юридичний науковий електронний журнал*. Вип. № 8, 2020. С. 590-592.

263. 陈振明。转变中的国家公务员制度 - 中西方公务员制度改革与发展的趋势及其比较。厦门大学学报(哲学社会科学版)。2001 年第 2 期 (总第 146 期)。71-80 页。

264. 魏姝。效率机制还是合法性机制：发达国家聘任制公务员改革的比较分析——兼论中国聘任制公务员范围的选择。2017/3 江苏社会科学，政治学与行政学研究。114-124页。

265. Олуйко В. М. Управління персоналом в умовах децентралізації. Київ, 2018. 504 с.

266. Чан Б. Л. Принципи права Китайської Народної Республіки: дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 212 с.

267. Беля В. В. Традиція і модернізація китайського соціуму в умовах глобальних трансформацій: дис. канд. філософських наук. Київ, 2015. 209 с.

268. 朱正。浅析公务员职业生涯规划：东南大学学报 (哲学社会科学版)。2011 年 6 月，第13卷增刊。148-151页。

269. Околот М. Г. Закритий конкурс на зайняття посад державної служби як складова забезпечення національної безпеки. Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами ІХ Міжнародної науково-практичної конференції (15-16 квітня 2021

року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Серія «Сектор безпеки України». Вип. 37. Редкол.: А.П.Гетьман, Ю.П.Битяк, Є.О.Алісов, В.М.Гаращук, В.Я.Настюк, Ю.В.Мех та ін. Харків: Друкарня Мадрид, 2021. С. 52-53.

270. Кравець В. Р. Теоретико-правова характеристика призначення на державну службу за Законом «Про державну службу» 2011 р. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2014, № 12, Том 1. С. 86-89.

271. Луценко О. Призначення державного службовця на вакантну посаду без проведення конкурсу: проблеми правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. Серія: Трудове право. Вип. 5 (267), 2018. С. 86-89.

272. Кобелєв О. І. Особливості проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби в умовах реформування Державної фіскальної служби України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Серія: адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Вип. 1-2, 2016. С. 39-42.

273. Звіт про виконання у 2018 році Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки: Директорат публічної адміністрації Секретаріату Кабінету Міністрів України, 2018. 118 с.

274. Багрім О. А. Сучасний стан формування потенціалу державної служби України в умовах аксіологічного транзиту: проблеми та перспективи. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. Випуск №6, 2021. С. 48-51.

275. Дослідження організаційної культури державної служби України: 2020. «Державна служба в Україні: ваша точка зору». Київ, 2020. 95 с.

276. Околот М. Г. Вступ на державну службу у період карантину. Права людини в «ковідному» світі: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (14 травня 2021 року). Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. 2021. С. 143-147.



277. Курочка Л. М. Реалізація принципу рівного доступу до державної служби в умовах пандемії, спричиненої корона вірусом SARS-COV-2 в Україні: ретроспективний аналіз. *Інвестиції: практика та досвід*. Серія: Державне управління. Вип. № 13-14, 2021. С. 131-136.

278. Статистичні дані щодо кількості оголошених конкурсів на посади державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nads.gov.ua/news/statistichni-dani-shchodo-kilkosti-ogoloshenih-konkursiv-na-posadi-derzhavnoyi-sluzhbi888888> (дата звернення: 17.01.2023).

279. Статистичні дані про кількісний склад державних службовців станом на 30.06.2023: Національне агентство України з питань державної служби. URL: [https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/інфографіка\\_2кв\\_23.pdf](https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/інфографіка_2кв_23.pdf) (дата звернення: 19.08.2023).

280. Негара Р. В. Система принципів проведення конкурсу у державній службі. *Прикарпатський юридичний вісник*. Вип. № 1 (22), 2018. С. 133-139.

281. Сергєєв І. С. Державна служба Сполучених Штатів Америки. *Актуальні проблеми держави та права України в контексті євроінтеграції*: зб. матеріалів круглого столу. 2015. С. 24-26.

282. Про оголошення конкурсу на зайняття посади державного секретаря Міністерства економіки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2021 № 1712-р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 2, стор. 162.

283. Хома В. О., Молдован Е. С. Особливості застосування мотиваційних факторів під час відбору кандидатів на службу до органів державної фіскальної служби України в умовах інституційної реформи. *Актуальні проблеми держави і права*. 2016, с. 202-208.

284. Селіванов С. В. Оцінювання діяльності персоналу органів державної влади як компонент особистісного розвитку державного службовця для планування кар'єри. *Інвестиції: практика та досвід*: Державне управління. Вип. №19, 2017. С. 90-95.

285. Зарубіна Ірина Наїллівна. Деякі аспекти проведення конкурсу на зайняття посад державної служби (у світлі оновленого законодавства про державну службу).

*Правове забезпечення оперативно-службової діяльності: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення*: матеріали постійно діючого наук.-практ. семінару, м. Харків, 23 трав. 2019 р. Харків: Право, 2019. С. 19-22.

286. Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25.12.2015 № 1631. *Офіційний вісник України*. 2016. № 6, стор. 163.

287. Приклад ситуаційного завдання для перевірки професійних знань кандидатами на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А», посади яких відносяться до посад фахівців з питань реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Komisija%20A/zrazku%20document/pryklad-sytuaciynogo-zavdannya-1.pdf> (дата звернення: 18.08.2023).

288. Сердюк В. П. Застосування поліграфа (детектора брехні) у кримінальному провадженні України. *Інформація і право*. № 2 (11), 2014. С. 68-71.

289. Кобзар О. Ф. Проблеми використання поліграфного опитування під час прийняття на службу до Національної поліції України. *Науковий вісник Сіверщини*. Серія: Право. № 1 (3), 2018. С. 222-229.

290. Людькова І. І. Процедура проходження поліграфної перевірки як механізм добору кадрів на керівні посади центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Право і суспільство*. Серія: Адміністративне право і адміністративний процес, інформаційне право. № 3, 2016. С. 127-131.

291. Полішко Н. Л. Правове регулювання праці жінок, які проходять службу в Національній поліції України: дис. доктора філософії (081 – Право). Київ, 2021. 257 с.

292. Луговий В. О. Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими: дис. канд. юрид. наук. Київ, 2019. 281 с.

293. Burns J. P., Wang Xiaoqi. Civil Service Reform in China: Impacts on Civil Servants' Behaviour. *The China Quarterly*. 2010, pp. 58-78. URL:

<https://hub.hku.hk/bitstream/10722/135393/1/Content.pdf?accept=1> (дата звернення: 14.07.2023).

294. 吕洪楼, 顾兴树。ERG理论视角下西部边远地区“新生代”基层公务员激励路径探析。现代管理, 11(12), 2021。1243-1250页。URL: [https://pdf.hanspub.org/MM20211200000\\_49736826.pdf](https://pdf.hanspub.org/MM20211200000_49736826.pdf) (дата звернення: 14.07.2023).

295. Brødsgaard K. E., Beck K. I. Big Business and Cadre Management in China. *Copenhagen Journal of Asian Studies*. Vol. 39(2). pp. 53-76. URL: [https://research-api.cbs.dk/ws/portalfiles/portal/69799423/6399\\_Article\\_Text\\_22105\\_1\\_10\\_20211114.pdf](https://research-api.cbs.dk/ws/portalfiles/portal/69799423/6399_Article_Text_22105_1_10_20211114.pdf) (дата звернення: 11.05.2023).

296. Калашник Н. Професійне навчання державних службовців Китайської Народної Республіки як чинник ефективності державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Вип. 2 (17), 2013. с. 170-179.

297. 李学尧。法律职业义。法学研究。2005, 6期。3-19页。

298. 广东省2023年考试录用公务员公告 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://rsks.gd.gov.cn/zwgg/gzdt/content/post\\_4078054.html](http://rsks.gd.gov.cn/zwgg/gzdt/content/post_4078054.html) (дата звернення: 25.08.2023).

299. Zhao Xiaoting. China's Civil Service Examination in the Post-Epidemic Era Status, Problems and Optimization Strategies of the Interview Hiring Process. *Proceedings of the 2022 5<sup>th</sup> International Conference on Humanities Education and Social Sciences*. 30.12.2022, pp. 1130-1137. DOI: 10.2991/978-2-494069-89-3\_132.

300. 2023年浙江省经济和信息化厅面向基层公开遴选优秀公务员公告. URL: [https://jxt.zj.gov.cn/art/2023/7/24/art\\_1229128321\\_58930843.html](https://jxt.zj.gov.cn/art/2023/7/24/art_1229128321_58930843.html) (дата звернення: 25.08.2023).

301. 2023年度重庆市公开遴选公务员公告 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.cq.gov.cn/zwgg/zfxxgkzl/fdzdgknr/zkly/zkkg/202306/t20230629\\_12103945.html](https://www.cq.gov.cn/zwgg/zfxxgkzl/fdzdgknr/zkly/zkkg/202306/t20230629_12103945.html) (дата звернення: 17.08.2023).

302. Кремова Д. С. Інститут присяги у службовому праві України: дис. доктора філософії. Запоріжжя, 2021. 223 с.

303. Кравчук О. Л. Припинення державної служби за порушення присяги: дис. канд. юрид. наук. Львів, 2021. 219 с.

304. Панова Н. Новітні положення Закону України «Про державну службу» 2015 р. *Підприємництво, господарство і право*. Серія: Адміністративне право і процес. Вип. 12, 2017. С. 178-182.

305. Serhii M. Gusarov. Certain aspects of state service reform. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Vol. 27, No. 1, 2020*. pp. 14-25.

306. Янюк Н. Проблемні питання щодо укладання контракту за Законом України «Про державну службу». *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XXV звітної науково-практичної конференції*. (м. Львів, 6-7 лютого 2020 року). Ч. 2, Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2020. С. 106-109.

307. Huang Zhiya. Rethinking and Perfecting the Appointment System of Civil Servants in My Country. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*. Vol. 610, 2021. pp. 73-77.

308. 柯娟娟。 公务员聘任制的实践困境及对策。 *Open Journal of Legal Science* 。 2020, 8(1) 。 148-153 页 。 URL: [https://pdf.hanspub.org/OJLS20200100000\\_54300800.pdf](https://pdf.hanspub.org/OJLS20200100000_54300800.pdf) (дата звернення: 20.11.2022).

309. Зубрицький М. І. Проблеми юридичної відповідальності державних службовців у трудовому праві України: дис. доктора юрид. наук. Київ, 2019. 435 с.

## ДОДАТОК

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*у яких опубліковано основні наукові результати дисертації:*

1. Околот М. Г. Правове регулювання вступу на державну службу: порівняння законодавства України та Китаю. *Актуальні питання у сучасній науці*: Серія «Право». Вип. № 8(14), 2023. С. 543-561.

2. Околот М. Г. Загальні заборони щодо вступу на державну службу за законодавством КНР: аналіз і вироблення пропозицій. *Актуальні питання у сучасній науці*: Серія «Право». Вип. № 10(16), 2023. С. 412-424.

3. Околот М. Г. Загальні вимоги до кандидатів на зайняття посад державної служби: порівняння законодавства Китаю та України. *Правовий часопис Донбасу*: Серія «Адміністративне право і процес. Фінансове право. Інформаційне право». Вип. № 3 (84), 2023. С. 10-18.

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

4. Околот М. Г. Професіоналізм як принцип та вимога до державного службовця. *Правові засади діяльності правоохоронних органів*: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами VII Міжнародної науково-практичної конференції (10-11 грудня 2020 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Серія «Сектор безпеки України». Вип. 36. Друкарня Мадрид, 2020. С. 73-75.

5. Околот М. Г. Закритий конкурс на зайняття посад державної служби як складова забезпечення національної безпеки. *Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики*: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами IX Міжнародної науково-практичної конференції (15-16 квітня 2021 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Серія «Сектор безпеки України». Вип. 37. Редкол.: А.П.Гетьман, Ю.П.Битяк, Є.О.Алісов, В.М.Гаращук, В.Я.Настюк, Ю.В.Мех та ін. Харків: Друкарня Мадрид, 2021. С. 52-53.

6. Околот М. Г. Вступ на державну службу у період карантину. *Права людини в «ковідному» світі*: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за

матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (14 травня 2021 року). Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. 2021. С. 143-147.

7. Околот М. Г. Ідеальні основи Закону України «Про державну службу» як джерела права у регулюванні питань вступу на державну службу. *Джерела права в наукових юридичних дослідженнях: тези доповідей аспірантського круглого столу за курсом «Форми (джерела) права»*, (м. Харків, 20-21.05.2021). Харків, 2021. С. 85-87.

8. Околот М. Г. Особливості вступу на державну службу до Державного бюро розслідувань. *Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами X Міжнародної науково-практичної конференції*, (м. Харків, 19-20.05.2022). Харків, 2022. С. 74-75.

9. Околот М. Г. Конституційно-правові засади вступу на державну службу. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права: матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Кременчук, 02-03.12.2022). Кременчук, Liha-Pres. 2022. С. 139-142.

10. Околот М. Г. Проблемні питання відбору членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби. *Юридичні науки: проблеми та перспективи: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Запоріжжя, 24-25.02.2023). Запоріжжя, Львів, Торунь: Liha-Pres, 2023. С. 131-135.