

ЩОДО АТЕСТАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Правильний підбір кадрів не вичерпується проведенням конкурсів. Це постійний процес виявлення найбільш компетентних і висококваліфікованих працівників, висунення відповідаючи їх здібностям на посади.

Удосконалення і впорядкування проходження служби державним службовцем неможливе без їх періодичної атестації (від лат. *attestatio* – свідчення, підтвердження), розробка правил проведення якої і просування по службі є тісно взаємопов'язаними процедурами. Тому інститут атестації державних службовців одержить тільки тоді повне осмислення, коли буде чітко визначено його становище у структурі державної служби, точніше, в системі її проходження. Періодична атестація служить ефективним засобом раціонального підбору й розміщення кадрів.

Окремі питання проблематики атестації державної служби тією чи іншою мірою аналізували такі вчені, як Ю.П. Битяк, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, В.Р. Кравець, Ю.М. Старилів [Див.: 1-4; 8] та

ін. Але системного комплексного адміністративно-правового дослідження атестації державних службовців в національній науці поки що бракує.

Атестація вперше була введена в СРСР у 1968 р. для працівників науково-дослідних, проектних, конструкторських, технологічних організацій, науково-дослідних підрозділів вищих навчальних закладів і науково-дослідних інститутів, а згодом поступово поширена на керівних, інженерно-технічних працівників і спеціалістів виробничих галузей народного господарства, вчителів, викладачів і керівників середніх спеціальних навчальних закладів, працівників апарату радянських органів і громадських організацій. Іншими словами, виявилась чітка тенденція підвищення значення атестації, розширення кола осіб, на яких вона поширювалася. Практично вона стала засобом оцінки діяльності керівників і фахівців різних рівнів, в результаті чого мали місце певні правові наслідки стосовно істотних умов праці.

Уперше про атестацію державних службовців в Україні на рівні нормативно-правового акта було згадано в Програмі кадрового забезпечення державної служби, затвердженій указом Президента України від 10 листопада 1995 р., № 1035/95 [5; 2004. – № 10. – Ст. 579], у якій одним з ефективних засобів роботи з кадровим резервом було названо періодичну (один раз на 5 років) атестацію державних службовців. Саме цей Указ став підґрунтям для розробки в подальшому Положення про атестацію державних службовців в органах виконавчої влади, яке було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14 серпня 1996 р., № 950 [7]. Ним було запроваджено таке періодичне атестування державних службовців, передбачено проведення першої атестації в 1997 р. й визначено, що це Положення може застосовуватися щодо державних службовців, які працюють не тільки в органах виконавчої влади, а й в інших органах, установах та організаціях.

Але проведення атестації один раз на 5 років не змогло задовольнити сучасні вимоги до кадрової роботи. Очевидно, що така періодичність не в змозі вчасно забезпечити оцінювання діяльності державних службовців. Крім того, майже 40 % останніх з тих чи інших причин

були звільнені від атестації: це особи, (а) призначені на посади Президентом України, (б) обрані або призначені на посади колегіальним органом чи органом вищого рівня, (в) які перебувають на посадах менше одного року, (г) які перебувають на посадах патронатної служби, а також (д) молоді спеціалісти, (е) жінки у відпустці по вагітності, (є) працівники прийняті на посади на відповідний строк.

Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. затверджено нову редакцію Положення про проведення атестації державних службовців [5; 2001. – № 1. – Ст. 27], що передбачає атестацію один раз на 3 роки всіх державних службовців, у тому числі й тих, які внаслідок організаційних змін державних органів обіймають посади менше року, але їх посадові обов'язки не змінилися. Особливості цього процесу для державних службовців, посади яких віднесені до 1 та 2 категорій, визначаються органами, що призначають їх на ці посади. За вказаним Положенням під час атестації державних службовців оцінюванню підлягають результати їх роботи, її обсяги і строки виконання, якість (тобто можливість застосування результатів їх діяльності без доопрацювання або з незначним чи суттєвим доопрацюванням), а також такі її мето-

ди, як самостійність, ініціативність, співпраця з колегами, відповідальність, орієнтація на кінцевий результат, терпимість і готовність допомогти, рівень конфліктності, вміння висловлюватись усно й письмово. У керівників, крім того, оцінюється зональність розподілу роботи серед працівників, делегування функцій, підтримка й заохочення якісної роботи, особистий приклад, сприяння професійному зростанню підлеглих.

За наслідками атестації може бути прийнято низку рішень. Державні службовці, визнані комісією відповідаючими займаній посаді або відповідаючими останній за певних умов вважаються атестованими. У разі прийняття рішення про відповідність працівника його посаді комісія може рекомендувати керівникові зарахувати його до кадрового резерву, дозволити пройти стажування на більш високій посаді, присвоїти черговий ранг державного службовця, рекомендувати встановлення надбавки, передбаченої законодавством, або зміни її розміру, порушити в установленому порядку клопотання про продовження строку перебування на державній службі тощо. У випадку прийняття рішення про відповідність службовця займаній посаді за певних умов комісія пропонує керівникові призначити повторне атестування через рік,

якщо цей службовець погодиться виконати надані йому рекомендації. При прийнятті рішення про невідповідність державного службовця займаній посаді комісія пропонує керівникові перевести того за його згодою на іншу посаду, що відповідає його професіональному рівню, або звільнити із займаної посади. Кожна рекомендація повинна мати детальне обґрунтування. Результати засідання комісії її голова доводить до відома керівника, який після цього видає відповідний наказ.

Певним негативним моментом цієї процедури, як вбачається, є той факт, що рішення атестаційної комісії має рекомендаційний характер, оскільки вона не правомочна підвищувати державного службовця на посаді чи звільняти його навіть за невідповідності займаній посаді. Цими повноваженнями наділено лише керівника державного органу або іншу особу, яка призначала цього службовця на посаду. У зв'язку із цим доволі часто трапляються випадки, коли робота атестаційних комісій – це чиста формальність. Рішення ж комісії про невідповідність працівника його посаді приймаються тільки у випадках, якщо керівник попередньо санкціонував і спрямував її на вказаний результат. У ситуації, коли в кінцевому підсумку юридичну долю працівника визначає

його керівник, в обох суб'єктах виникає величезна спокуса шляхом хабара чи надання якоїсь послуги вирішити питання щодо подальшого залишення на роботі.

Надзвичайно цікавою є судова практика стосовно проведення атестацій. Так, у листопаді 2002 р. Ж. звернувся до суду з позовом до Волинської митниці про поновлення на роботі і стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу, посиляючись на те, що з липня 1999 р. працював у відповідача на посаді інспектора митного поста «Луцьк». Наказом начальника Митниці від 7 жовтня 2002 р. його звільнено з посади за п.2 ст. 40 КЗпП. Вважаючи звільнення незаконним, здійсненим з порушенням вимог закону, Ж. просив позов задовольнити.

Луцький міський суд рішенням від 4 лютого 2003 р. Ж. у задоволенні позову відмовив. Колегія суддів судової палати у цивільних справах Апеляційного суду Волинської області рішенням від 6 червня 2003 р. рішення суду першої інстанції скасувала, позов Ж. задовольнила. У касаційній скарзі Митниця просила скасувати постановлене у справі рішення апеляційного суду з підстав порушення ним норм матеріального та процесуального права. Розглянувши матеріали справи, Судова палата у цивільних спра-

вах Верховного Суду України вирішила, що касаційна скарга підлягає відхиленню з таких підстав.

Згідно з п. 11 зазначеного Положення (від 28 грудня 2000 р.) комісія на підставі всебічного аналізу виконання державним службовцем основних обов'язків, складності здійснюваної ним роботи та її результативності приймає одне з таких рішень: (а) відповідає займаній посаді; (б) відповідає займаній посаді за умови виконання рекомендацій щодо підвищення кваліфікації з певного фахового напрямку, набуття навичок роботи з комп'ютером тощо; (в) не відповідає займаній посаді.

Матеріали указаної справи свідчать, що підставою для звільнення позивача послужив висновок атестаційної комісії про його невідповідність займаній посаді з причини низького професіонального рівня знань, низької ефективності роботи з пропозицією про звільнення з роботи. Суд установив, що атестаційна комісія дійшла такого висновку лише за результатами перевірки теоретичних знань позивача (зокрема, законодавства) й не врахувала даних про те, що (а) порушень трудової й виконавської дисципліни він не допускав, (б) завдання й доручення керівництва виконував вчасно, (в) різні ситуації, що виникали під час митного оформлення, оцінював

правильно й об'єктивно, (г) заохочувався за успіхи в роботі. Отже, на порушення вимог п. 12 названого Положення атестаційна комісія виконання позивачем своїх основних обов'язків, складність дорученої йому роботи та її результативність зовсім не проаналізувала, а свою рекомендацію щодо звільнення позивача з роботи як слід не обґрунтувала. Неповні знання нормативно-правових актів, які перевірялися при проведенні атестації працівника, є недостатньою підставою для висновків про його невідповідність займаній посаді з рекомендацією про звільнення.

Пленум Верховного Суду України у п. 21 постанови від 6 листопада 1992 р., № 9 «Про практику розгляду судами трудових спорів» роз'яснив, що при розгляді справ про звільнення за п. 2 ст. 40 КЗпП суд може визнати правильним припинення трудового договору в тому разі, якщо встановить, що воно проведено на підставі фактичних даних, які підтверджують, що внаслідок недостатньої кваліфікації або стану здоров'я працівник не в змозі належно виконувати покладених на нього трудових обов'язків або їх виконання є протипоказаним за станом здоров'я або небезпечним для членів трудового колективу чи громадян, яких він обслуговує, і його неможливо перевести за його згодою на іншу роботу.

У розглядуваній справі немає будь-яких фактичних даних про те, що позивач через недостатню кваліфікацію не може належно виконувати покладених на нього трудових обов'язків, а відповідач не надав суду доказів, які підтверджували б протилежне. Отже, звільнення позивача було проведено незаконно [9].

Атестація державних службовців покликана забезпечити реальне функціонування механізму просування їх по службових сходах, підтримку стабільності державної служби, попередження і припинення корупції й корупційних діянь в останній [4, с. 1]. На думку Ю.П. Битяка, це один зі способів спонукати державних службовців краще виконувати свою роботу, постійно над собою працювати, тобто це оцінка їх трудової діяльності й можливостей для подальшого вдосконалення [1, с. 268]. Вона є юридичним обов'язком державних службовців проходити у встановленій організаційно-правовій формі періодичну перевірку їх професіональних, ділових і моральних якостей з метою вдосконалювання діяльності державного органу, поліпшення підбору й розміщення кадрів, стимулювання росту їх професійної компетенції й підвищення відповідальності за результати прийнятих рішень, розвитку ініціативи і творчої активності. Під атестацією державних службовців

можна розуміти також діяльність, у процесі якої атестаційна комісія в межах науково обґрунтованої процедури з метою виявлення ступеня відповідності працівника займаній посаді здійснює оцінку ділових та особистих якостей, процесу й підсумків його службової діяльності, результатами якої стають її висновки й рекомендації щодо покращання праці як службовця, якого атестують, так і всього апарату того чи іншого державного органу.

Істотною прогалиною Закону України «Про державну службу» [6] є брак належного законодавчого регулювання такого органічного елементу організації проходження державної служби, як атестація. Це, як вбачається, пов'язано з неоднозначною оцінкою ролі атестації з боку різних категорій службовців державних органів та їх апарату під час проведення в недалекому минулому так званих атестаційних кампаній. Докорінно на краще ситуація з атестацією, на жаль, не змінилась і в даний час.

Через брак законодавчої регламентації проблеми проведення атестацій стали розв'язуватися виключно на рівні підзаконної нормотворчості. Тому, з нашого погляду, до вказаного Закону необхідно включити окремі статті, спеціально присвячені основним вимогам щодо умов і порядку про-

ведення цієї важливої процедури, якої повинно стати визначення рівня професійної підготовки й відповідності чиновників займаним посадам, а також вирішення питання про присвоєння чергових рангів. Атестація, на нашу думку, має розглядатись як необхідний елемент механізму проходження служби і просування по ній, який спирається на використання об'єктивних демократичних критеріїв оцінки ефективності та якості виконання службовцями своїх обов'язків; вона, як вбачається, повинна відбуватися у формі складання кваліфікаційних іспитів.

Крім того, в законодавчому порядку мають бути закріплені основні параметри проведення атестацій, як-то: (а) періодичність планових атестацій, (б) відкритість і неупередженість, (в) участь у роботі атестаційних комісій представників трудового колективу державного органу, (г) право службовця на ознайомлення з матеріалами атестації, (д) обов'язковість винесення рішень атестаційними комісіями, (е) право службовців на їх оскарження в суді. Результати атестацій належить обов'язково брати до уваги при зарахуванні працівника до кадрового резерву чи висуванні його кандидатури для зайняття більш високої посади.

Список літератури: 1. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. Монографія. – Х.: Право, 2005. – 304 с. 2. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні. – К., Вид. дім «Ін Юре», 1999. – 242 с. 3. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудових відносин в Україні: Монографія. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 337 с. 4. Кравець В.Р. Атестація державних службовців в Україні.: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – О., 2004. – 20с. 5. Офіційний вісник України. 6. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993р., № 3724–XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490. 7. Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади: Пост. КМ України від 14.08.1996 р., № 950 // ЗПУ України. – 1996. – № 16. – Ст. 448. 8. Старилов Ю.Н. Аттестация кадров аппарата управления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 1989. – 21с. 9. Ухвала судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 25.02.2004 р. // Вісн. Верхов. Суду України, – 2004. – № 6.

Надійшла до редакції 07.03.2008 р.

УДК 343.163 (477)

В.В. Смирнова, здобувачка
при кафедрі організації судових та
правоохоронних органів
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

УЧАСТЬ ПРОКУРОРА ПРИ РОЗГЛЯДІ В СУДІ СПРАВ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ ПРИМУСОВИХ ЗАХОДІВ МЕДИЧНОГО ХАРАКТЕРУ

Однією з найважливіших гарантій прав і законних інтересів усіх учасників кримінального процесу є прокурорський нагляд. Широке повноваження прокурора, передбачені в ст. 227 КПК, дозволяють йому повністю забезпечити дотримання законності, прав та свобод людини і громадянина при розслідуванні кримінальних справ. Прокурорський нагляд набуває особливого значення, коли

йдеться про осіб, які за своїм психічним станом не завжди можуть піклуватися про охорону своїх прав та законних інтересів. Ось чому Закон України «Про психіатричну допомогу» окреслив правові й організаційні засади забезпечення громадян психіатричною допомогою [1, ст. 143]. У ньому чітко визначаємо, що кожна особа вважається такою, яка не має психічного розладу, доки його на-