

ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Ю. Битяк, професор НЮА України,
директор Інституту державного будів-
ництва та місцевого самоврядування
АПРН України

Проблеми нормативно-правового регулювання оцінки діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування

Процеси формування кадрового апарату та проходження державної служби і служби в органах місцевого самоврядування (публічної служби) полягають у доборі, підготовці, перепідготовці, розстановці кадрів, підвищенні їх кваліфікації. Однак правильне використання кадрів не закінчується заповненням вакантних посад, оскільки це постійний процес, пов'язаний з пошуком найбільш компетентних, висококваліфікованих фахівців, їх висуненням на відповідні посади, перестановкою в разі необхідності.

Питання оцінки діяльності державних службовців, їх атестації знаходяться в центрі уваги науковців та практичних працівників, які досліджують проблеми організації й правового забезпечення роботи з кадрами. Зокрема, цими питаннями останнім часом тією чи іншою мірою займалися В. Авер'янов, О. Андрійко, Д. Бахрах, Л. Біла, С. Дубенко, В. Кравець, Г. Леліков, Н. Нижник, О. Оболенський, І. Пахомов, О. Петришин, Ю. Старілов, Г. Шишко та ін. Незважаючи на їх значний внесок у розв'язання проблеми оцінки діяльності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, деякі питання організаційного характеру й законодавчого регулювання цієї діяльності залишаються невирішеними. Виникає потреба в підготовці теоретичної бази стосовно кадрової роботи та визначення шляхів удосконалення законодавства щодо встановлення результатів службової діяльності керівників і фахівців.

Результати підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, оцінки ефективності діяльності керівників і спеціалістів по виконанню

покладених на них завдань і функцій, обов'язків, відповідності їх за діловими та моральними якостями займаним посадам або посадам, на заміщення яких вони претендують, визначаються шляхом періодичної оцінки їх діяльності.

Оцінка діяльності державних службовців здійснюється у двох формах: поточна оцінка — кожного року; загальноновизнана організаційно-правова оцінка, яка проводиться періодично, — атестація.

Щорічна оцінка виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань проводиться, по-перше, з метою здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців; по-друге, для поліпшення добору й розстановки кадрів, розвитку ініціативи і творчої активності державних службовців, визначення їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку, планування кар'єри, вдосконалення процесу планування та організації діяльності як державного службовця, так і державного органу в цілому, виявлення організаційних проблем та оперативного реагування на них, аналізу виконання посадових інструкцій. Вона проводиться безпосередніми керівниками шляхом перевірки якості діяльності державних службовців відповідно до посадових інструкцій і особистих планів роботи¹.

Встановлений Головним управлінням державної служби України Загальний порядок проведення щорічної оцінки викликає неоднозначне ставлення до нього. Звертає на себе увагу незбігання мети щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань з підсумковим оцінюванням діяльності службовця, де вже йдеться не про розвиток ініціативи і творчої активності, визначення їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації, вдосконаленні процесу планування та організації діяльності та ін., а лише про рівень виконання обов'язків.

Оскільки не існує єдиної системи оцінки професійних, ділових, моральних якостей (про моральні якості в Загальному порядку взагалі не йде, хоча вони мають важливе значення і можуть слугувати підставою для звільнення з посади), а критерії та показники якості роботи державного службовця не враховують специфіку державної служби (до речі, серед критеріїв названо і «етика поведінки», що фактично одне і те ж саме), то можливі різні підходи до оцінки як самих критеріїв, показників оцінки, так і до об'єктивності самої оцінки. Якщо ж урахувати, що

¹ Див.: Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань: Наказ Головного управління державної служби України від 31.10.2003 р. // Офіц. вісник України. — 2003. — № 48. — Ст. 2546.

оцінку здійснює безпосередній керівник, а Загальний порядок надає йому значні можливості для розсуду, то важко говорити про певну об'єктивність оцінки та її вплив на підвищення професіоналізму державного службовця. На щорічну оцінку можуть істотно впливати такі чинники, як рівень правової культури і професіоналізму керівника та кадрових служб, що здійснюють оцінку, їх психологічні риси, як і характерні риси особи, стосовно якої проводиться оцінка, її особиста оцінка результативності своєї діяльності.

Процедура (механізм) оцінки, наведена у Додатку № 1 до Загального порядку, полягає у проведенні співбесіди з керівником, кадровою службою та встановленням показників якості роботи державного службовця. Перелічені у Додатку № 1 показники і критерії достатньо продумані й обгрунтовані. Однак, на наш погляд, було б корисним доповнити їх ще й іншими методами, які можуть надати більш об'єктивну характеристику діяльності державних службовців, — проведення ділових ігор, складання іспитів, тестування, програмований контроль тощо.

Щорічна оцінка виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань, безумовно, має певне значення при їх атестації, розгляді питань просування по службі, присвоєнні чергового рангу, встановленні надбавок, премій, формуванні кадрового резерву тощо. Але слід враховувати, що ці питання мають вирішуватися безпосередніми керівниками державних службовців не лише при проведенні заходу в січні–лютому кожного року, а постійно, що на практиці і робиться. Адже важко уявити, що керівник для переміщення за посадою, присвоєння рангу, призначення на вакантну посаду тощо чекатиме на проведення щорічної оцінки. Тому вважаємо, що завищувати значення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань недоцільно.

Атестація як головна форма перевірки і оцінки якості управлінських кадрів виконує достатньо важливі функції та є принциповим компонентом усієї кадрової роботи. Атестація спрямована на розвиток управлінського потенціалу державних органів, органів місцевого самоврядування, їх апаратів, підвищення ефективності реалізації управлінських функцій, організацію роботи апарату, вдосконалення діяльності з підготовки, добору, розстановки і переміщення кадрів. Одночасно вона сприяє раціональному використанню творчого потенціалу кожного атестованого, позитивно впливає на професійне зростання й громадську активність.

Правове регулювання атестації кадрів державних органів та органів місцевого самоврядування має стати важливою невід'ємною складовою всієї системи кадрової роботи. На сьогодні атестація державних служ-

бовців проводиться згідно з Положенням про проведення атестації державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р.¹, на основі Методичних рекомендацій щодо застосування Положення про проведення атестації державних службовців, яке затверджене Наказом Голодержслужби України від 2 березня 2001 р.²

Щодо конституційності постанови стосовно Положення про проведення атестації державних службовців було порушено справу в Конституційному Суді України (справа про атестацію державних службовців). На думку суб'єкта конституційного подання (51 народного депутата України), «Конституція України та Закон України “Про державну службу” не наділили Кабінет Міністрів України правом перевіряти фахові та особисті якості державних службовців органів законодавчої, виконавчої, судової влади шляхом проведення їх атестації», а в разі звільнення державного службовця за результатами атестації буде порушено вимоги положень ч. 6 ст. 43 Конституції України щодо гарантування захисту громадян від незаконного звільнення.

Конституційний Суд України дійшов висновку про те, що постанова не встановлює достатніх підстав для припинення державної служби у разі визнання державного службовця таким, що не відповідає займаній посаді, не порушує гарантій захисту громадян від незаконного звільнення з роботи і не суперечить ч. 6 ст. 43 Конституції України, а тому визнав постанову конституційною³.

Відповідно до Положення атестація проводиться з метою підвищення ефективності діяльності державних службовців та відповідальності за доручену справу один раз на три роки. Під час атестації оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками при виконанні службових обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками державних органів. Атес-

¹ Див.: Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р. // Офіц. вісник України. – 2001. – № 1. – Т. 1. – Ст. 27.

² Див.: Державна служба в Україні // Бюл. законодавства і юрид. практики України. – К., 2002. – С. 201–226.

³ Див.: У справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» (справа про атестацію державних службовців): Рішення Конституційного Суду України від 08.07.2003 р. № 15-рп/2003 // Офіц. вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1487.

тації підлягають державні службовці усіх рівнів. Для організації та проведення атестації наказом керівника державного органу утворюється атестаційна комісія, яка повинна забезпечувати об'єктивний розгляд і професійну оцінку діяльності державного службовця щодо виконання покладених на нього службових обов'язків, а також принциповий підхід у підготовці рекомендацій для подальшого використання його досвіду і знань у роботі державного органу.

Дієвість атестації залежить від низки чинників, зокрема, від того, наскільки обґрунтовано й продумано вимоги, пов'язані з окремими етапами роботи з організації і проведенням атестації, оформленням необхідної документації; рівня кваліфікації керівника, секретаря і членів комісії; забезпечення умов для проведення атестації; забезпечення можливостей щодо виконання рекомендацій атестаційної комісії; рівня правової врегульованості порядку проведення атестації.

На останньому чиннику слід заострити особливу увагу, оскільки чим досконалішими будуть правові норми щодо проведення атестації, тим ефективнішими будуть її результати, що дозволить більш глибоко вивчити кадри, об'єктивно оцінити їх, поліпшити їх добір і розстановку, комплектування апарату кваліфікованими фахівцями. З цього приводу, на нашу думку, відносини щодо проведення атестації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування доцільно врегулювати на рівні закону. Це підвищить роль і значення роботи з проведення атестації та самої атестації, сприятиме формуванню правової бази регулювання державно-службових відносин на рівні закону, створенню їх цілісного комплексу. Крім того, атестація проводиться не тільки в системі органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а й в інших державних органах, що становлять окремі гілки влади.

Є й змістовні елементи правового забезпечення атестаційної роботи. Так, у законі мають бути закріплені завдання атестації, оскільки вона не може зводитися лише до збирання, аналізу й узагальнення інформації про службовця, який атестується, його ділові й професійні якості, висновки щодо відповідності обійманій посаді та оцінки результатів роботи. Атестація повинна мати своїми завданнями: виявлення перспективи в службовій кар'єрі особи, яка атестується, її потенційних можливостей, а також забезпечення просування по службі; стимулювання управлінської праці; вдосконалення форм і методів роботи, її стилю; розвиток гласності, врахування громадської думки в реалізації кадрової політики, її демократизацію; забезпечення контролю за кадровою роботою, в тому числі громадського; боротьбу з корупцією та бюрократизмом; виявлення моральних та психологічних якостей службовців; зміцнення службо-

вої дисципліни. На ці завдання атестації неодноразово зверталася увага в спеціальній літературі¹.

Більш широко в законодавстві має бути визначено мету атестації. Крім підвищення ефективності діяльності державних службовців та їх відповідальності за доручену справу, атестація проводиться з метою визначення шляхів раціонального використання кадрів, поліпшення їх роботи та їх усунення, створення дійового резерву.

На наш погляд, у Положенні про проведення атестації державних службовців недостатньо повно визначено права й обов'язки атестаційної комісії, критерії та методи оцінки якостей державного службовця. В основу рішення атестаційної комісії покладено службову характеристику, атестаційний лист попередньої атестації, щорічні оцінки виконання державним службовцем покладених на нього завдань та обов'язків за період після попередньої атестації, співбесіду з особою, яка атестується, та її безпосереднім керівником.

У разі незгоди з відомостями у службовій характеристиці державний службовець може подати до комісії відповідну заяву, обґрунтування, додаткові відомості щодо своєї службової діяльності. Таким чином, підтвердження ділових, професійних, моральних якостей при виникненні спірних питань покладено на державного службовця. В зв'язку з цим особиста співбесіда (звіт про роботу) особи, яка атестується, з членами комісії в присутності безпосереднього керівника є надзвичайно важливою.

З огляду на те, що будь-які методи оцінки службовця несуть елемент суб'єктивності, вважаємо за доцільне надати комісії право за своєю ініціативою одержувати відомості (додаткову інформацію) щодо службовця у відповідному органі чи у його керівника, провести бесіду в колективі, де він працює, ставити питання безпосередньому керівнику. Заради об'єктивності слід також зобов'язати членів атестаційної комісії знайомитися з службовою характеристикою особи, яка атестується, а комісію — попередньо перевіряти правильність і достовірність наданих матеріалів, роз'яснювати на засіданні права й обов'язки такої особи, своєчасно оформляти протоколи засідання комісії.

¹ Див.: *Старилов Ю. Н.* Аттестация кадров аппарата управления (на материалах аттестационной практики советских органов УГЭР): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 1989; *Кравець В. Р.* Атестація державних службовців в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2004; *Шишко Г. Б.* Аттестация кадров: организационно-правовой аспект. – Мн., 1986; *його ж.* Аттестация кадров: правовые аспекты. – Мн., 1994; *Мелешко Х. Т.* Правовые проблемы аттестации рабочих и служащих. – Мн., 1990; *Грозман В. А.* Право и проверка деловых качеств работников. – М., 1981 та ін.

Необхідно також звернути увагу ще на одне питання: наскільки рекомендації атестаційної комісії є обов'язковими для керівника за умови прийняття рішення як про невідповідність займаній посаді, так і про відповідність займаній посаді за умови виконання рекомендації щодо підвищення кваліфікації з певного фахового напрямку або про відповідність займаній посаді, коли надаються рекомендації стосовно зарахування працівника до кадрового резерву, стажування на більш високій посаді, присвоєння більш високого рангу державного службовця, встановлення надбавки, зміни її розміру, порушення клопотання про продовження строку перебування на державній службі? Адаже навіть при позитивному рішенні атестаційної комісії про відповідність державного службовця займаній посаді рекомендації не завжди можуть бути реалізовані (відсутність місця в резерві, грошових коштів на встановлення надбавки та ін.). Що ж стосується порушення клопотання про продовження строку перебування на державній службі, то воно може мати місце лише за згодою державного службовця.

Атестація — це один із способів спонукати державних службовців краще виконувати свої обов'язки, постійно працювати над собою, оцінка їх службової діяльності та можливостей для подальшого вдосконалення. Атестація корисна в організаційному і виховному аспектах, оскільки дозволяє розкрити творчий потенціал державного службовця, можливості використання його на займаній чи інших посадах у подальшому, напрями підвищення кваліфікації чи перепідготовки.

Безумовно, щорічна оцінка виконання державними службовцями покладених на них завдань і обов'язків, їх періодична атестація можуть породжувати нестандартні, а часом і конфліктні ситуації. Тому чіткий порядок проведення щорічних оцінок та атестації, об'єктивність висновків та рекомендацій за їх результатами мають важливе значення для розв'язання кадрових проблем, підвищення ефективності роботи державних службовців, активізації й актуалізації їх навчання з метою вдосконалення управлінської діяльності.

Атестація державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є важливою складовою всієї системи публічної служби, її проходження. В Законі України «Про державну службу» питання атестації державних службовців не врегульовано, а тому в практичній діяльності виникають певні проблеми. Те, що в даний час правове регулювання атестації державних службовців здійснюється значним масивом нормативно-правових актів різної юридичної сили, само по собі є обґрунтованим. Атестація проводиться в різних державних органах, різних структурах хоча і єдиною системою органів виконавчої влади, але

вони мають свої специфічні функції, завдання й обов'язки. Проведення атестації в системі органів внутрішніх справ має свої особливості і не може бути повністю тотожним з проведенням атестації в митних органах, обласних державних адміністраціях, як і в інших органах державної влади. Тому діють галузеві або за сферами діяльності положення й інструкції щодо проведення атестації працівників, наприклад, Положення про атестування прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України, Інструкція про проведення атестації особового складу органів внутрішніх справ України, Інструкція про атестацію службових осіб митних органів України та ін.

Разом з тим атестація державних службовців прямо стосується проходження державної служби, що становить основу державно-службових відносин, основу державної служби, у зв'язку з чим саме і виникає необхідність врегулювання державно-службових відносин, що постають у процесі атестації державних службовців на рівні закону, як того вимагає Конституція України. Розв'язання цієї проблеми можливе через прийняття Закону України «Про атестацію державних службовців в Україні» (можливо, як варіант, і посадових осіб місцевого самоврядування) або в окремому розділі нового Закону України «Про державну службу» та шляхом доповнення до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», де доцільно закріпити поняття, принципи, мету (цілі) атестації, завдання, права й обов'язки атестаційних комісій, права й обов'язки осіб, що атестуються, процедуру (механізм) атестації тощо. Нормативно-правові акти нижчого рівня (Кабінету Міністрів України, міністерств, інших органів виконавчої влади) прийматимуться на основі загальних правил, визначених Законом, конкретизуватимуть їх та регулюватимуть (встановлюватимуть) особливості атестації державних службовців окремих галузей і сфер державної діяльності, посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Надійшла до редколегії 10. 10. 05