

АТЕСТАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ – ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Статтю присвячено розгляду атестації державних службовців, як важливої складової проходження державної служби, встановленню причинно-наслідкового зв'язку між результатами проходження атестації державними службовцями та подальшим проходженням ними державної служби.

Видатний державний і політичний діяч Отто фон Бісмарк казав: «З поганими законами і гарними чиновниками управляти країною цілком можливо. Але якщо чиновники погані, то не допоможуть і найкращі закони» [1]. Саме тому при проходженні державної служби важлива роль відводиться оцінюванню діяльності державних службовців, оскільки саме знання та вміння державних службовців, їх узгоджені дії здатні забезпечити досягнення цілей, що ставляться перед державними органами.

Одним зі способів оцінювання державних службовців є атестація державних службовців, яка є не лише способом оцінювання, а й сприяє розвитку кадрового потенціалу, формуванню потужного і дієздатного державного апарату, становленню професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби.

Атестація не є новим явищем або таким, що застосовується лише на державній службі, оскільки для деяких категорій працівників законодавством також передбачено проходження атестації. Водночас, враховуючи специфіку державної служби як особливого виду діяльності, що пов'язаний з практичним виконанням завдань і функцій держави, правове регулювання атестації державних службовців має свою специфіку, що проявляється в процесі її проходження та наслідках атестації для кар'єри державного службовця.

Окремі питання атестації досліджувалися такими вченими, як А.П. Жиров, В.І. Курилов, Л.І. Лазор, Х.Т. Мелешко. Безпосередньо різні аспекти атестації державних службовців висвітлювали у своїх працях В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, С.Д. Дубенко, С.В. Ківалов, В.Р. Кравець, В.Я. Малиновський, В.М. Манохін, А.П. Ноздрачов, О.Ю. Оболенський, Д.М. Овсянко, Ю.М. Старілов, Ю.С. Шемшученко, Д.Г. Шушпанов та ін.

Однак питання причинно-наслідкового зв'язку між результатами проходження атестації державними службовцями та подальшим про-

ходженням державної служби не знайшло належного відображення в роботах науковців та потребує подальшого дослідження.

Метою статті є розгляд атестації державних службовців, як важливої складової проходження державної служби, та встановлення залежності між рішеннями атестаційної комісії, рішеннями керівника, що приймаються на їх основі та їх наслідками для подальшої кар'єри державних службовців.

Перш ніж розглядати наслідки проходження атестації державними службовцями для подальшого проходження ними державної служби, необхідно з'ясувати, що собою являє атестація взагалі та атестація державних службовців зокрема.

Ф.П. Негру зазначав, що атестація – це проведення перевірки кваліфікації працівника шляхом періодичної оцінки його знань, досвіду, навичок, здібностей, тобто його відповідності займаній посаді або виконуваній роботі [2, с. 10]. На думку А.П. Жирова, «атестацією є встановлена державою форма періодичної перевірки спеціальної правосдатності певної категорії працівників та якості трудової функції, яку вони виконують, з метою встановлення відповідності осіб, що атестуються, займаній посаді, підвищення їх професійно-ділового та морально-політичного рівня, а також сприяння адміністрації в поліпшенні підбору і розстановки кадрів» [3, с. 7].

Щодо визначення поняття «атестація державних службовців» серед науковців існують різні підходи. Так, Д.М. Овсянко визначив атестацію як процедуру, яка сприяє вдосконаленню діяльності з підбору, підвищенню кваліфікації, розстановці державних службовців, визначенню рівня їхньої професійної підготовки та відповідності займаній посаді, присвоєння чергового кваліфікаційного розряду [4, с. 104].

Д.М. Бахрах взагалі веде мову про двоїсте трактування атестації: загальну атестацію, що проводиться з метою оцінки роботи державних службовців, підвищення у них почуття відповідальності, і персональну атестацію, яка проводиться відносно окремих державних службовців з метою вирішення питань про надання державному службовцю чергового звання, про призначення державного службовця на іншу посаду, про звільнення службовця [5, с. 249-253].

На думку В.Я. Малиновського, під атестацією необхідно розуміти діяльність, у процесі якої атестаційна комісія в межах установленої процедури виявляє ступінь відповідності працівника посаді, яку він обіймає [6, с. 117].

В.М. Манохін зазначає, що крім перевірки відповідності державного службовця займаній посаді проведення атестації спрямоване на досягнення більш конкретних цілей: визначення перспектив кар'єрного

росту, мотивування службовця до підвищення своєї кваліфікації [7, с. 43]. Дійсно, атестація може стати поштовхом для кар'єрного зростання державного службовця, якого за її результатами може бути зараховано до кадрового резерву на вищу посаду.

Деякі дослідники визначають атестацію державних службовців як правовий засіб розширення демократичних засад у кадровій політиці і в управлінні державною службою, засіб забезпечення формування і реалізації цілеспрямованої та передбачувальної кадрової політики в органах виконавчої влади і органах місцевого самоврядування (Н.М. Колісниченко) [8, с. 116].

У науковій літературі атестацію розглядають в широкому та вузькому розумінні (С.Д. Дубенко, О.Ю. Оболенський, Т.Л. Желюк, В.І. Курілов та ін.). Атестація в широкому розумінні є одним із чинників проведення державної кадрової політики у сфері державної служби, завданнями якої є: 1) дотримання на практиці принципів державної служби; 2) забезпечення законності в системі функціонування державної служби; 3) формування професійного кадрового персоналу державних органів; 4) виявлення потенційних можливостей державного службовця з метою підвищення його по службі; 5) застосування до державного службовця заходів відповідальності та стимулювання; 6) підвищення дисципліни та відповідальності; 7) стимулювання підвищення кваліфікації та професіоналізму державних службовців.

Атестація у вузькому розумінні проводиться з метою перевірки і оцінювання професійних, ділових та особистих якостей службовця, визначення його службово-посадової відповідності вимогам, що пред'являються по службі. Отже, в цьому розумінні основним завданням атестації є визначення відповідності службовця посаді, яку він обіймає [9, с. 314-315].

На жаль, ані чинний Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ [10], ані Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI, що має набути чинності 1 січня 2015 р. [11], не закріплюють положень, які б стосувалися проходження атестації державними службовцями, хоча досвід зарубіжних країн свідчить про закріплення процедури атестації на законодавчому рівні (наприклад, ст. 76 «Атестація» Закону Республіки Болгарія «Про державного службовця») [12].

В Україні порядок атестації державних службовців регулюється Положенням про проведення атестації державних службовців, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922 [13] (далі – Положення). Розглядаючи справу про конституційність цієї постанови Кабінету Міністрів України, Конституційний Суд України рішенням від 8 липня 2003 р. № 15-рп/2003 визнав її кон-

ституційною, хоча в окремій думці по цій справі судді В.М. Шаповала цілком обґрунтовано зазначено, що питання атестації, з огляду на їх значущість, повинні регулюватися на законодавчому рівні [14]. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне закріплення на законодавчому рівні обов'язку державних службовців проходити атестацію.

Відповідно до п. 1 Положення атестація – це оцінювання результатів роботи, ділових та професійних якостей, виявлених працівниками при виконанні службових обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками державних органів відповідно до Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів.

Метою атестації є підвищення ефективності діяльності державних службовців та відповідальності за доручену справу в державних органах.

Під час проходження державними службовцями державної служби не всі державні службовці підлягають атестації та не щорічно її проходять. Положенням встановлено періодичність проведення атестації державних службовців: один раз на три роки. Порівняно з періодичністю, передбаченою законодавством європейських держав, вона є досить тривалою, оскільки в більшості держав атестація чиновників здійснюється щорічно, хоча й наявні коливання від шести місяців (Фінляндія) до двох років (Бельгія [15, с. 178], Польща) [16, с. 41]. Це може бути пов'язано з відсутністю в законодавстві деяких держав щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них завдань та обов'язків, що передбачена національним законодавством.

Як вже було зазначено, атестації підлягають не всі державні службовці. Так, керуючись положеннями чинного законодавства щодо атестації державних службовців, О.С. Продаєвич у своєму дисертаційному дослідженні виокремлює три категорії державних службовців: 1) ті, що підлягають атестації: державні службовці усіх рівнів, у тому числі ті, які внаслідок організаційних змін обіймають посади менше ніж один рік, якщо їхні посадові обов'язки не змінилися; 2) ті, що не підлягають атестації: державні службовці патронатної служби, а також державні службовці, що перебувають на займаній посаді менше ніж один рік (крім зазначених вище випадків); 3) ті, що можуть проходити атестацію за власним бажанням: службовці, призначені на посаду на визначений строк та вагітні жінки [17, с. 12–13].

Законодавством передбачено ще одну категорію службовців. Особи, які до неї відносяться, можуть проходити атестацію не раніше ніж через рік після виходу на роботу: жінки, які перебували у відпустці

у зв'язку з вагітністю та пологами і відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку [13]. Принагідно зауважимо, що чинне законодавство передбачає можливість використання зазначених видів відпусток не лише жінками, що є матерями дитини, а й іншими особами (ч. 2 ст. 17, ч. 3 ст. 18 Закону України «Про відпустки» [18]). Враховуючи зазначене пропонуємо абз. 4 п. 2 Положення викласти в такій редакції: «Особи, які перебували у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами або відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, проходять атестацію не раніше ніж через рік після виходу на роботу».

Розглядаючи залежність між рішеннями атестаційної комісії, рішеннями керівника, що приймаються на їх основі та їх наслідками для подальшого проходження державним службовцем державної служби, вбачається можливим здійснення їх класифікації на: 1) позитивні – державний службовець відповідає займаній посаді; 2) умовно-позитивні – державний службовець відповідає займаній посаді за умови отримання його згоди виконати рекомендації атестаційної комісії; 3) негативні – державний службовець не відповідає займаній посаді.

Кожне з перелічених рішень тягне за собою певні наслідки для службової кар'єри державного службовця. Так, якщо результат атестації позитивний і атестаційна комісія прийняла рішення про *відповідність державного службовця займаній посаді*, то наслідком ухвалення такого рішення може бути: 1) зарахування працівника, що атестується, за його згодою, до кадрового резерву; 2) дозвіл на проходження стажування на більш високій посаді; 3) присвоєння чергового рангу державного службовця; 4) встановлення надбавки, передбаченої законодавством або зміна її розміру; 5) порушення в установленому порядку клопотання про продовження строку перебування на державній службі.

Якщо ж атестаційна комісія прийняла рішення про *відповідність займаній посаді за певних умов*, особливо при змінах в організації праці, зокрема, при розширенні (підвищенні) кваліфікаційних вимог (посадових інструкцій), то наслідком прийняття такого рішення може бути (звичайно ж за наявності згоди державного службовця): набуття державним службовцем певних знань або навичок, наприклад: здобуття відповідної освіти; проходження перепідготовки; підвищення кваліфікації; стажування на відповідній посаді тощо. За цих умов комісія рекомендує керівникові призначити через рік повторне атестування, якщо державний службовець погодиться їх виконати.

У разі, коли державний службовець не погоджується на виконання рекомендацій атестаційної комісії, вона, як правило, приймає негативне рішення: про невідповідність займаній посаді.

Наслідком прийняття атестаційною комісією рішення про *невідповідність державного службовця займаній посаді* може бути: 1) звільнення державного службовця із займаної посади; 2) переведення державного службовця за його згодою на іншу посаду, що відповідає його професійному рівню.

Якщо ж державний службовець не згоден з переведенням на іншу посаду, що відповідає його професійному рівню або в державному органі немає таких вакантних посад, то він підлягає звільненню з державної служби.

У випадку, коли комісія рекомендує звільнити державного службовця із займаної посади, це рішення є підставою для припинення державно-службових відносин між державним органом та державним службовцем, а державний службовець звільняється з державної служби на загальних підставах відповідно до п. 2 ст. 40 Кодексу законів про працю України.

Проблемним та таким, що потребує чіткого правового регулювання, є положення законодавства щодо обов'язковості рішення атестаційної комісії, оскільки чинним законодавством передбачено, що остаточне рішення за результатами атестації приймає керівник державного органу і видає відповідний наказ (розпорядження) [19]. Необхідно зазначити, що така законодавча позиція вбачається недосконалою та такою, що потребує доопрацювання, оскільки таке положення зводить нанівець роботу атестаційної комісії, яка під час атестації проводить копійку роботи щодо об'єктивного розгляду і професійної оцінки діяльності державного службовця: 1) вивчає службову характеристику державного службовця, де зазначається інформація стосовно: аналізу виконання державним службовцем посадових обов'язків; відомості про обсяг, якість, своєчасність і самостійність виконання роботи, ділові якості (ініціативність, відповідальність), стосунки з колегами, знання та користування державною мовою під час виконання службових обов'язків, інформацію про підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації тощо; 2) вивчає щорічні оцінки виконання державним службовцем покладених на нього завдань та обов'язків за період, що минув після попередньої атестації; 3) знайомиться з атестаційним листом попередньої атестації [13].

Крім того, атестаційна комісія є достатньо компетентною для визначення відповідності працівника займаній посаді, оскільки до її складу включаються кваліфіковані працівники державних органів з досвідом роботи у відповідних сферах. Також за рішенням керівника державного органу до роботи в комісіях можуть залучатися незалежні експерти (наукові працівники, психологи, представники системи навчання державних органів та інші фахівці). Оцінка експертами якостей

державного службовця не може бути домінуючою, а враховується як один із аргументів, що характеризує державного службовця [19]. На думку деяких дослідників до складу атестаційних комісій обов'язково потрібно включати вчених або викладачів державних навчальних закладів [20, с. 16]. Вважаємо таку пропозицію недоречною, оскільки, по-перше, не всі вчені або ж викладачі навчальних закладів обізнані з положеннями законодавства, що регулює діяльність державних службовців, а, по-друге, це уповільнить роботу атестаційних комісій, адже їм потрібно буде погоджувати час засідань комісії з вченими або ж викладачами, що аж ніяк не сприятиме виконанню своїх безпосередніх посадових обов'язків членами комісії.

Водночас, атестаційна комісія, надаючи керівникові ту чи іншу рекомендацію, обґрунтовує її.

Таким чином, вбачається за необхідне внесення відповідних змін до чинного законодавства України та закріплення в ньому положення про те, що рішення атестаційної комісії є обов'язковим для керівника відповідного державного органу та є підставою для видання наказу (розпорядження).

Крім того, враховуючи варіативність рішень, що можуть бути прийняті на підставі рішення атестаційної комісії, пропонуємо чітко закріпити в законодавстві наслідки того чи іншого рішення атестаційної комісії.

Не завжди державні службовці погоджуються з рішенням атестаційної комісії, звинувачуючи її членів у суб'єктивізмі або ж зведенні рахунків та використовують законодавчо закріплене право на оскарження рішення комісії керівникові державного органу.

У цьому випадку за дорученням керівника комісія повторно проводить атестацію, приймає рішення і передає його керівникові для розгляду та прийняття остаточного рішення [13]. Принагідно зауважимо, що для ефективності реалізації цього положення доцільним було б для повторної атестації формувати атестаційну комісію у новому складі, що додатково гарантуватиме об'єктивність та неупередженість під час прийняття рішення та визначити строк її проведення. У зв'язку з цим пропонуємо запозичити досвід Естонії, законодавством якої передбачено, що чиновник, який не погоджується з результатами атестації, може вимагати проведення повторної атестації, яка проводиться комісією у новому складі в місячний строк від дня першої атестації (п. 2 § 104 Закону Естонської Республіки «Про публічну службу») [21].

Враховуючи гарантоване ч. 1 ст. 55 Конституції України право на оскарження в суді рішень посадових і службових осіб [22], законодавством, що регулює порядок проведення атестації державних

службовців, передбачено право державного службовця оскаржити рішення керівника безпосередньо до суду [19].

Отже, підсумовуючи, необхідно відзначити, що: 1) атестація повинна бути не лише способом оцінювання, а й інструментом, який стимулюватиме державних службовців до підвищення рівня ділових і професійних якостей; 2) чинне законодавство, що регулює порядок проведення атестації державних службовців, потребує доопрацювання: по-перше, з огляду на юридичні наслідки атестації для подальшого проходження державним службовцем державної служби, необхідно врегулювати це питання в Законі України «Про державну службу»; по-друге, законодавчо закріпити, що рішення атестаційної комісії є обов'язковим для керівника відповідного державного органу та є підставою видання відповідного наказу (розпорядження); по-третє, вважаємо за доцільне визначити та закріпити в законодавстві конкретні наслідки того чи іншого рішення атестаційної комісії для кар'єри державного службовця; по-четверте, законодавчо передбачити положення щодо оновлення складу атестаційної комісії для проведення повторної атестації та встановити строк її проведення, що слугуватиме додатковою гарантією об'єктивності та неупередженості атестаційної комісії.

Бібліографічний список:

1. Отто фон Бисмарк: цитати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ru.wikiquote.org/wiki/%CE%F2%F2%EE_%F4%EE%ED_%C1%E8%F1%EC%E0%F0%EA
2. Негру Ф.П. Научно-технический прогресс и трудовой договор (некоторые вопросы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ф.П. Негру. – М., 1972. – 26 с.
3. Жиров А.П. Правовые аспекты аттестации руководящих работников и специалистов в промышленности: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.05 / Жиров А. П. – М., 1979. – 21 с.
4. Овсянко Д.М. Административное право : учеб. пос. / Д.М. Овсянко, Г.А. Туманов. – М. : Юристъ, 1997. – 446 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебн. для вузов. – М. : Издат. гр. НОРМА – ИНФА • М, 2000. – 640 с.
6. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / В.Я. Малиновський – К.: Атіка, 2003. – 160 с.
7. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В.М. Манохин. – М. : Юристъ, 1997. – 296 с.
8. Колісниченко Н.М. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні. Civil Service in the EU. Europeanisation and Capacity building of the Ukrainian

- Civil Service : навч. посіб. / за заг. ред. М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого / Н.М. Колісніченко. – К. : Міленіум, 2009. – 248 с.
9. Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник / О.Ю. Оболенський – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
 10. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
 11. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 4. – Ст. 115.
 12. Про державного службовця: Закон Республіки Болгарія від 27 серпня 1999 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
 13. Положення про проведення атестації державних службовців, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 1. – Т. 1. – Ст. 27.
 14. Рішення Конституційного Суду України від 8 липня 2003 р. № 15-рп/2003 щодо відповідності Конституції України постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» (справа про атестацію державних службовців) // Офіційний вісник. – 2003.– № 29. – Ст. 1487.
 15. Кірмач А. В. Оцінювання діяльності державних службовців: європейський досвід правового регулювання / А.В. Кірмач // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 175–180.
 16. Розвиток ефективності і професіоналізму у державній службі. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 82 с.
 17. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.С. Продаєвич. – Одеса, 2008. – 19 с.
 18. Про відпустки: Закон України від 15 листопада 1996 р. № 504/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 2. – Ст. 4
 19. Методичні рекомендації щодо застосування Положення про проведення атестації державних службовців, затв. наказом Голодержслужби від 2 березня 2001 р. № 16 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bs-staff.com.ua/pb_kd/1041_1863_2.html
 20. Булгаков С.Н. Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «административное право; административный процесс» / С.Н. Булгаков. – М., 2013. – 24 с.
 21. Про публічну службу: Закон Естонської Республіки від 25 січня 1998 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.

22. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Статья посвящена рассмотрению аттестации государственных служащих, как важной составляющей прохождения государственной службы, установлению причинно-следственной связи между результатами прохождения аттестации государственными служащими и дальнейшим прохождением ими государственной службы.

The article examines the official evaluation of state servants, as an important part of the state service, establishes the cause-and-effect relationship between the results of passing the attestation of state servants and the future service career.