

УДК 349.2:351.74

К.Ю. МЕЛЬНИК, канд. юрид. наук, ст. наук. співр., Харківський національний університет внутрішніх справ

АТЕСТАЦІЯ СЛУЖБОВЦІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Ключові слова: атестація, правоохоронні органи, прокуратура, суд, органи внутрішніх справ

Проблема атестації кадрів неодноразово була предметом дослідження у науці трудового права. До її розроблення доклали зусилля такі відомі вчені радянської доби й сучасні російські та українські науковці, як М.Г. Александров, Б.К. Бегічев, Л.Я. Гінцбург, Г.С. Гончарова, В.Я. Гоц, В.В. Жернаков, А.П. Жиров, О.В. Лавріненко, Л.І. Лазор, А.М. Лушніков, Ю.П. Орловський, О.С. Пашков, П.Д. Пилипенко, Ю.Н. Полетаєв, О.І. Процевський, О.В. Смирнов, Є.Б. Хохлов, О.М. Ярошенко тощо. Однак аналіз наукових праць свідчить про те, що проблема атестації кадрів досліджувалася переважно в загальному плані, де атестації окремих категорій працюючих не завжди приділялася достатня увага. Так, проблематика атестації службовців правоохоронних органів залишилася поза увагою вчених-трудоваків. Виходячи з цього метою статті є виявлення особливостей атестації службовців правоохоронних органів і надання рекомендацій з удосконалення національного законодавства у зазначеній сфері. Новизна статті обумовлюється відсутністю комплексних досліджень атестації службовців правоохоронних органів та полягає в розробці нового підходу до нормативного закріплення порядку атестації службовців правоохоронних органів.

Зазначимо, що в юридичній літературі підходи до визначення категорії «атестація» дещо різняться. Так, А.П. Жиров під атестацією розуміє встановлену державою форму періодичної перевірки спеціальної трудової

правосуб'єктності певної категорії працівників і якості виконання ними своєї трудової функції з метою встановлення відповідності осіб, що атестуються, займаній посаді, підвищення їх професійно-ділового і морально-політичного рівня, а також сприяння адміністрації в поліпшенні підбора і розміщення кадрів [1, с.7]. З точки зору Л.І. Лазор, атестація – це передбачена законодавством обов'язкова періодична перевірка й оцінка ділової кваліфікації, особистісних і моральних якостей при визначенні відповідності займаній посаді або виконуваній роботі встановленої категорії працівників [2, с.33]. В.Я. Малиновський під атестацією розуміє діяльність, у процесі якої атестаційна комісія у межах встановленої процедури виявляє ступінь відповідності працівника посаді, яку він обіймає [3, с.117]. В.Р. Кравець під правовим інститутом атестації розуміє систему правових норм, які регулюють атестаційно-посадові відносини, які складаються при проходженні державної служби, щодо оцінки ділових, особистісних, моральних якостей службовців з метою: визначення рівня професійної підготовки та відповідності державного службовця займаній посаді на державній службі; підвищення ефективності управління [4, с.11]. Ю.Н. Полетаєв вважає, що атестація – це юридичний обов'язок службовців проходити періодичну перевірку рівня своєї професійної підготовленості (кваліфікації) і відповідності займаній посаді (виконуваній роботі), що організується роботодавцем відповідно до встановлених правил і положень, з метою оптимізації використання кадрів, стимулювання зростання їх кваліфікації, підвищення відповідальності, виконавської дисципліни і встановлення можливостей збереження, зміни або припинення трудових правовідносин [5, с.20].

Національне законодавство також не виробило однакового підходу до категорії «атестація». Так, відповідно до п.1 Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України, затвердженого нака-

зом Генерального прокурора України від 12.09.2005 р. № 2958, атестація – це управлінська кадрова процедура, спрямована на оцінку кваліфікації прокурорів і слідчих, а також працівників Академії прокуратури України, яким присвоєно класні чини, з метою визначення відповідності працівників прокуратури та навчальних закладів займаним посадам, стану їх професійної підготовки; формування резерву кадрів на висунення; удосконалення професійної майстерності; визначення напрямів підвищення кваліфікації, професійної підготовки і перепідготовки; внесення і обґрунтування пропозицій щодо призначення та переміщення кадрів. Згідно з п.п.1.3.9 Правил атестації зварників, затверджених наказом Державного комітету України по нагляду за охороною праці від 19.04.1996 р. № 61, атестація – це сукупність дій щодо визначення кваліфікації зварника і встановлення допуску до виконання конкретного виду зварювальних робіт. Підпункт 1.1 Типового положення про атестацію педагогічних працівників України, затвердженого наказом Міністерства освіти України від 20.08.1993 р. № 310 визначає атестацію педагогічних працівників як визначення їх відповідності зайнятій посаді, рівню кваліфікації, залежно від якого та стажу педагогічної роботи їм встановлюється кваліфікаційна категорія, та відповідний посадовий оклад (ставка заробітної плати) в межах схеми посадових окладів.

Сьогодні всі правоохоронні органи закріплюють власні правила проходження атестації для своїх службовців. Так, відповідно до Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29.07.1991 р. № 114, атестація проводиться з метою вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ, підвищення ефективності їх роботи, поліпшення добору, розстановки і виховання кадрів, стимулювання підвищення кваліфікації, ініціативності, творчої активності та відповідальності працівників за дору-

чену справу. При цьому всебічно оцінюються їх ділові, професійні, моральні та особисті якості, рівень культури і здатність працювати з людьми, робляться висновки про відповідність займаній посаді і даються рекомендації щодо подальшої служби.

Атестація осіб середнього, старшого і вищого начальницького складу проводиться на кожній із займаних посад через чотири роки, а також при призначенні на вищу посаду, переміщенні на нижчу посаду і звільненні з органів внутрішніх справ, якщо переміщення по службі або звільнення провадиться по закінченні року з дня останньої атестації, а у виняткових випадках незалежно від цього строку.

Відповідно до Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України, затвердженого Указом Президента України від 27.12.2007 р. № 1262, атестування проводиться з метою забезпечення правильного добору, розстановки, виховання, вдосконалення підготовки службовців, об'єктивної та принципової оцінки їх професійної підготовки, ділових і моральних якостей, визначення відповідності займаним посадам та перспективи службового використання, створення резерву кандидатів для просування по службі та направлення на навчання.

Атестування службовців Служби безпеки України у мирний час проводиться: а) перед закінченням строку контракту (не пізніше як за 3 місяці), але не менше ніж один раз на 5 років. За рішенням Голови Служби безпеки України атестування всіх військовослужбовців або окремих їх категорій може проводитись і в інші строки; б) при переміщенні військовослужбовців з вищих посад на нижчі; в) при поданні до звільнення через службу невідповідність службовців, на яких накладено дисциплінарне стягнення – попередження про неповну службу відповідність, якщо вони протягом року не виправили свою поведінку зразковим виконанням військового обов'язку і стягнення не відіграло виховної ролі. Атестування випускників вищих війсь-

кових навчальних закладів Служби безпеки України, аспірантів (ад'юнктів) і докторантів проводиться безпосередньо перед закінченням навчання. У рік закінчення вищого військового навчального закладу, аспірантури (ад'юнктури) чи докторантури за новим місцем служби вони не атестуються.

Атестування проводиться прямими начальниками за участі атестаційних комісій. Начальники, які атестують своїх підлеглих, несуть персональну відповідальність за об'єктивність атестацій та обґрунтованість викладених у них висновків і рекомендацій.

Затверджені атестації оголошуються атестованим службовцям їх прямими начальниками. Скарга на порушення порядку атестування та необ'єктивність атестації може бути подана в установленому порядку не пізніше місячного строку з дня оголошення атестації. Рішення за скаргою приймається начальником, який затвердив атестацію. Це рішення може бути оскаржене службовцем у встановленому порядку. В разі визнання скарги обґрунтованою до атестації вносяться відповідні зміни або складається нова атестація.

На відміну від вище зазначених положень, Положення про проходження військової служби за контрактом військовослужбовцями Управління державної охорони України, затверджене Указом Президента України від 19.10.2007 р. № 982, передбачає, що у разі переміщення службовців Управління державної охорони України по службі в міжатастаційний період атестація не проводиться. Мета проведення атестування службовців Управління державної охорони України повністю збігається з метою атестування службовців Служби безпеки України.

Для проведення атестування наказом начальника Управління державної охорони України утворюються атестаційні комісії. Порядок та організація проведення атестування визначаються начальником Управління державної охорони України. Затверджені висновки і рекомендації атестування оголошуються атестованим службовцям Управління їх прямими начальниками. Скарга на

порушення порядку атестування та необ'єктивність атестування може бути подана службовцем у встановленому порядку не пізніше місячного строку з дня оголошення йому результатів атестування. У разі визнання скарги обґрунтованою до висновків і результатів атестації вносяться відповідні зміни або складаються нові висновки та рекомендації.

Мета атестування службовців Державної прикордонної служби України збігається з метою атестування службовців Управління державної охорони України та Служби безпеки України. Положення про проходження військової служби особами офіцерського складу, прапорщиками (мічманами) Збройних Сил України, затверджене Указом Президента України від 07.11.2001 р. № 1053, передбачає, що особи офіцерського складу, прапорщики (мічмани) Державної прикордонної служби України, відряджені до органів виконавчої влади, підприємств і організацій, атестуванню не підлягають. Для призначення службовця на вищу посаду, направлення на навчання та представлення до нагородження чи присвоєння достроково військового звання у міжатастаційний період атестація не проводиться. У цих випадках складається службова характеристика.

Правила атестації суддів передбачені Законом України «Про статус суддів». Так, чергова кваліфікаційна атестація судді проводиться не пізніше одного місяця з дня закінчення строку його перебування у присвоєному йому кваліфікаційному класі. Дострокову кваліфікаційну атестацію судді може бути проведено не раніш як через два роки з часу останньої його атестації. Особи, вперше обрані на посаду судді, проходять кваліфікаційну атестацію протягом першого року роботи, але не пізніше шести місяців після обрання, якщо вони мають стаж роботи в галузі права не менш як три роки і протягом другого року, якщо такого стажу немає.

За результатами проведеної атестації кваліфікаційна комісія суддів приймає рішення про: присвоєння судді кваліфікаційного кла-

су; присвоєння судді більш високого кваліфікаційного класу; залишення судді у раніше присвоєному кваліфікаційному класі.

Суддя, не згодний з рішенням кваліфікаційної комісії суддів місцевих та апеляційних судів щодо його атестації, може оскаржити це рішення до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в десятиденний строк з дня вручення йому копії рішення.

Стаття 46 Закону України «Про прокуратуру» лише закріплює, що прокурори і слідчі прокуратури підлягають атестації один раз у п'ять років.

Більш повно порядок атестування службовців правоохоронних органів визначається спеціальними нормативними актами, присвяченими цьому питанню. Це Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України, затверджене наказом Генерального прокурора України від 12.09.2005 р. № 2958, Положення про порядок кваліфікаційної атестації суддів, затверджене наказом Державної судової адміністрації України від 04.08.2006 р. № 80, Інструкція про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ від 22.03.2005 р. № 181. Спеціальні нормативні акти, які закріплюють порядок атестації службовців деяких інших правоохоронних органів, мають обмежений доступ.

Відповідно до Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України, атестація прокурорів та слідчих проводиться один раз у п'ять років, а дострокова – при висуненні на керівні посади та переведенні до вищестоящих прокуратур, якщо з часу проведення попередньої атестації пройшло більше року; у разі невиконання чи неналежного виконання службових обов'язків. Дострокова атестація може призначатися за ініціативою безпосереднього керівника або керівника вищого рівня.

Молоді спеціалісти підлягають атестації після закінчення стажування, але не раніше

шести місяців від дня призначення на посаду. Перше атестування випускників Академії прокуратури України проводиться через 2 роки роботи на посаді.

Для організації та проведення атестації в органах прокуратури утворюються атестаційні комісії, кількісний та персональний склад яких затверджується керівниками відповідних органів прокуратури. У Генеральній прокуратурі України утворюється Вища атестаційна комісія, склад якої затверджується наказом Генерального прокурора України. Вища атестаційна комісія проводить атестацію прокурорсько-слідчих працівників Генеральної прокуратури, прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військових прокурорів регіонів і Військово-Морських Сил України, їх заступників, ректора, проректорів, директорів інститутів Академії прокуратури України. Прокурорами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військовими прокурорами регіонів і Військово-Морських Сил України, ректором Академії утворюються атестаційні комісії, які проводять атестації прокурорсько-слідчих працівників, за винятком тих, кого атестує Вища атестаційна комісія. За погодженням з Генеральною прокуратурою України прокурори Автономної Республіки Крим та областей можуть утворювати атестаційні комісії у прокуратурах великих міст з районним поділом. Зазначені комісії проводять атестацію прокурорсько-слідчих працівників, за винятком тих, які підлягають атестації комісіями прокуратур областей. Атестаційні комісії утворюються у складі голови, його заступника, відповідального секретаря та членів комісії.

На кожного працівника, який підлягає атестації, складаються атестаційні документи – біографічна довідка та характеристика ділових і особистих якостей. Працівник має бути ознайомлений з підготовленими на нього атестаційними документами під розписку не пізніше ніж за тиждень до атестації. У разі незгоди із службовою характеристикою пра-

цівник може подати атестаційній комісії свої заперечення та додаткові відомості щодо службової діяльності. Якщо працівник відмовляється від ознайомлення, складається відповідний акт.

Атестація починається з доповіді одного з членів комісії чи відповідального секретаря або безпосереднього керівника працівника, що проходить атестацію, який викладає основний зміст атестаційних документів. Головою комісії з'ясовується, чи згоден працівник зі змістом атестаційних документів, після чого члени комісії можуть задавати питання доповідачу та працівнику.

Комісія на підставі оцінки стану професійної підготовленості працівника, його особистих якостей та результатів службової діяльності приймає рішення про відповідність чи невідповідність працівника займаній посаді або про неповну службову відповідність з умовою повторної атестації через шість місяців чи через рік. Комісією також можуть бути внесені рекомендації про заохочення, встановлення надбавок до посадових окладів, присвоєння класного чину, призначення на вищу посаду чи зарахування в резерв, вивчення та поширення позитивного досвіду роботи, направлення на стажування чи навчання з метою підвищення кваліфікації, пониження у класному чині. У разі прийняття рішення про невідповідність працівника займаній посаді комісія рекомендує відповідному керівникові перевести цього працівника за його згодою на іншу посаду, що відповідає його професійному рівню, або звільнити із займаної посади.

Вища атестаційна комісія Генеральної прокуратури України та атестаційні комісії обласних і прирівняних до них прокуратур проводять засідання в присутності не менше двох третин від їх складу, а рішення приймають більшістю голосів від кількості присутніх відкритим або таємним голосуванням. У разі однакової кількості голосів членів комісії приймається рішення на користь працівника. Результати атестації повідомляються працівнику, який атестувався, та його ке-

рівникові одразу після проведення атестації.

Керівник прокуратури відповідного рівня приймає рішення за наданими атестаційною комісією документами протягом 10 днів. У разі незгоди з висновком атестаційної комісії він доручає перевірку об'єктивності службової характеристики та може призначити повторну атестацію. Протягом 5 днів після затвердження рішення комісії з ним має бути ознайомлений працівник, який пройшов атестацію.

Положення закріплює можливість працівника оскаржити рішення комісії керівнику прокуратури вищого рівня. Таке оскарження може здійснюватися упродовж 10 днів після ознайомлення з ним атестованого працівника. Керівник, до якого звернувся працівник зі скаргою, за наявності підстав може доручити, згідно зі своєю компетенцією, проведення повторної атестації комісією, рішення якої оскаржується, або атестаційною комісією прокуратури вищого рівня з попередньою перевіркою роботи працівника. Рішення керівника, прийняті за результатами атестації, можуть бути оскаржені до суду.

Працівник, якого комісією визнано таким, що не відповідає займаній посаді, не пізніше двох місяців після ознайомлення з рішенням може бути переведений за його згодою на іншу посаду. У разі відсутності такої згоди трудовий договір з ним розривається на підставі п.2 ст.40 КЗпП України.

У цілому норми Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України відповідають нормам Положення про проведення атестації державних службовців, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р. № 1922, однак мають свою специфіку. Так, у першому випадку чітко визначається строк прийняття рішення керівником прокуратури за наданими атестаційною комісією документами (10 днів), у другому – закріплена абстрактна норма такого змісту: «За результатами атестації керівник видає відповідний наказ (розпорядження)». У першому випадку засідання комісії

вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менш як дві третини її складу, а у другому – три чверті її складу. Крім цього, на відміну від Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України, яке закріплює поняття «атестація», Положення про проведення атестації державних службовців не містить визначення цього поняття, а лише передбачає мету проведення атестації. Це уявляється не зовсім вірним виходячи з того, що останній документ є основним нормативним документом, який регламентує атестацію всіх державних службовців.

Слід зауважити, що визначення поняття «атестація» не містить й Інструкція про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22.03.2005 р. № 181. Особливостями порядку проведення атестування в органах внутрішніх справ є передусім те, що атестаційна комісія приймає один з таких висновків: займаній посаді відповідає або займаній посаді не відповідає. Інструкція чітко визначає випадки, коли можливе прийняття рішення про невідповідність займаній посаді. Зокрема, такими, що не відповідають займаним посадам, визнаються працівники, які мають хоча б один із таких недоліків: низькі показники оперативно-службової діяльності; не забезпечують належним чином доручену ділянку роботи; не приділяють уваги підвищенню знань та професійної майстерності, бойової і фізичної підготовки; склали заліки зі службової та бойової підготовки на оцінку «незадовільно»; порушують порядок і правила, установлені чинним законодавством України, присягою, статутами, нормативно-правовими актами Міністерства внутрішніх справ України і наказами начальників органів внутрішніх справ, що видаються в межах їх повноважень.

Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України передбачає можливість проведення атестації за відсутності

працівника, якщо він не з'явився на друге засідання комісії без поважних причин. Відповідно до Інструкції це можна зробити вже на першому засіданні.

Інструкція встановлює такі ж правила прийняття рішення комісією, що і Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України за виключенням такого правила: «У разі однакової кількості голосів членів комісії приймається рішення на користь працівника», яке передбачається Положенням. Інструкцією закріплюється тиждневий термін, у межах якого затверджені атестаційні листи повинні бути надіслані до органів чи підрозділів внутрішніх справ за місцем служби осіб, які атестувалися, для оголошення результатів. Безпосередні начальники зобов'язані одразу після отримання атестаційних листів оголосити їх результати за місцем служби особам рядового і начальницького складу, які атестувалися. Начальники всіх рівнів з урахуванням висновків атестаційної комісії та рішення начальника, який їх затвердив, повинні у двомісячний термін забезпечити їх реалізацію.

У разі незгоди з висновком атестаційної комісії особа рядового чи начальницького складу після засідання атестаційної комісії протягом 10 днів з часу оголошення цього висновку подає мотивований рапорт на ім'я прямого начальника. Рапорти підлягають розгляду у місячний термін з дня подання.

Підсумовуючи дослідження правового регулювання атестації службовців правоохоронних органів, зазначу, що близькість умов та характеру служби в зазначених органах потребує встановлення однакових підходів до атестування їх службовців. Тому вбачається доцільним розробити та прийняти окремий нормативно-правовий акт, який би встановлював загальний для всіх правоохоронних органів порядок проведення атестації службовців. В межах зазначеного документа необхідно закріпити наступну дефініцію «атестація – це періодична перевірка й оцінка відповідності службовця правоохоронного

органу займаній посаді, яка здійснюється атестаційною комісією».

ЛІТЕРАТУРА

1. Жиров, А. П. Правовые аспекты аттестации руководящих работников и специалистов в промышленности : автореф. дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.05 / А. П. Жиров. – М., 1979. – 22 с.

2. Лазор Л.И. Правовые проблемы конкурсного подбора. Аттестация кадров и рабочих мест на современном этапе: дис. на сои-

скание науч. степени докт. юрид. наук : 12.00.05 / Лазор Л. И. – Луганск, 1991. – 246 с.

3. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.

4. Кравець В. Р. Атестація державних службовців в Україні : автореф. дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / В. Р. Кравець. – Одеса, 2003. – 14 с.

5. Полетаев Ю. Н. Аттестация работников : правовое регулирование: организационные вопросы / Ю. Н. Полетаев. – М. : Проспект, 2000. – 112 с.

Мельник К. Ю. Атестація службовців правоохоронних органів / К. Ю. Мельник // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 243–249 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10mkjcro.pdf>

Проведено дослідження категорії «атестація»; виявлено особливості атестації службовців правоохоронних органів; надано рекомендації з удосконалення національного законодавства у зазначеній сфері.

Мельник К.Ю. Аттестация служащих правоохранительных органов

Проведено исследование категории «аттестация»; выявлены особенности аттестации служащих правоохранительных органов; предложены рекомендации по усовершенствованию национального законодательства в указанной сфере.

Meknik K.Ju. Certification of Serving Law Enforcement Bodies

Research of a category «certification» is conducted; features of certification of serving law enforcement bodies are revealed; recommendations about improvement of the national legislation in the specified sphere are offered.