

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.51

**ВПЛИВ РЕЗУЛЬТАТІВ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ
ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ НА ЇХ СЛУЖБОВУ КАР'ЄРУ**

Стародубцев А. А.,

доктор юридичних наук,
професор кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація: У статті визначено роль та місце атестації у системі оцінювання результатів службової діяльності, з'ясовано юридичні наслідки оцінювання якості службової діяльності працівників органів внутрішніх справ України на їх службову кар'єру.

Ключові слова: вплив, результати, оцінювання якості, службова діяльність, працівник органів внутрішніх справ, службова кар'єра.

Аннотация: В статье определены роль и место аттестации в системе оценки результатов служебной деятельности, выяснены юридические последствия оценивания качества служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел Украины на их служебную карьеру.

Ключевые слова: влияние, результаты, оценки качества, служебная деятельность, сотрудник органов внутренних дел, служебная карьера.

Annotation: The article defines the role and position in the system of certification of the results of performance evaluation and determined the legal consequences of quality assessment of performance of the internal affairs of Ukraine in their service career.

Key words: impact, results, evaluation of quality, service activities, police officers, service career.

Службова кар'єра є важливим чинником проходження служби в органах внутрішніх справ. У свою чергу, ефективність діяльності органів внутрішніх справ безпосередньо залежить від рівня професіоналізму їх працівників, який, як і будь-який елемент особистісної характеристики діяльності, є оціночною категорією. Дієвим способом оцінки професійної діяльності службовця органів внутрішніх справ на предмет визначення його професійного рівня є атестація, що є вагомим важелем для оновлення дієздатного кадрового апарату, підготовки, перепідготовки та розстановки кадрів.

Атестація осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ проводиться відповідно до Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [1]. При цьому, згідно з вимогами п. 47 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [1], всебічно оцінюються їх ділові, професійні, моральні та особисті якості, рівень культури та здатність працювати з людьми, робляться висновки про відповідність займаній посаді й надаються рекомендації щодо подальшої служби [1]. Атестація осіб начальницького складу здійснюється при призначенні на посаду кожних чотири роки, а при призначенні на вищу посаду чи переміщенні на нижчу – здійснюється після року з дня проведення останньої атестації і лише в окремих випадках може не залежати від вказаних термінів. Такими випадками можуть бути форс-мажорні обставини, до яких належать реорганізація підрозділу чи скорочення штатів у ньому.

Аналіз сучасного стану наукових розробок та

правового регулювання атестації працівників органів внутрішніх справ надає можливість стверджувати, що цьому інституту приділяється мало уваги. Так, окремі питання проведення атестації в органах внутрішніх справ розглянуто в роботах М.І. Ануфрієва, В.О. Болотова, І.П. Голосніченка, Ю.В. Іщенка, А.Т. Комзюка, Я.Ю. Кондратьєва, М.В. Корнієнка, М.Н. Курка, В.І. Курилова, С.В. Курінного, Н.П. Матюхіної, О.В. Лавриненка, О.В. Негодченка, В.І. Олефіра, В.П. Петкова, С.В. Петкова, В.М. Плішкіна, В.І. Щербини, проте, на сьогодні наявна низка прогалин у правовому регулюванні цього інституту державно-службових відносин. Отже метою статті є аналіз впливу результатів оцінювання якості службової діяльності працівників органів внутрішніх справ України на їх службову кар'єру, у зв'язку з цим у статті планується проаналізувати способи оцінювання якості службової діяльності, визначити роль та місце атестації у системі оцінювання результатів службової діяльності, з'ясувати юридичні наслідки оцінювання якості службової діяльності працівників органів внутрішніх справ України на їх службову кар'єру.

Варто відзначити, що найбільш ефективним способом оцінювання діяльності працівників ОВС є проведення атестації. У науковій літературі поняття атестації не має однозначного трактування. Наприклад, М.С. Студенікіна вважає, що атестація – це визначення ділової та політичної кваліфікації робітника, характеристика його особистих якостей, оцінка результатів його службової діяльності [2, с. 16], що на сьогодні, на нашу думку, втратило актуальність лише в частині «політичної кваліфікації робітника». Автори сучасності також досліджують поняття атестації. В.Р. Кравець розглядає атестацію як порядок

проведення перевірки кваліфікації робітника шляхом періодичної оцінки його знань, досвіду, навичок, здібностей, тобто його відповідності займаній посаді чи роботі, яку він виконує [3, с. 10]. Тут підкреслюється періодичність атестації та визначаються об'єкти її оцінки. А.П. Рачинський, розглядаючи атестацію як один із можливих шляхів просування по службі – здійснення службової кар'єри, наголошує, що атестаційна комісія у рамках встановленої процедури вивчає та виявляє ступінь відповідності працівника посаді, яку він обіймає, оцінюючи ділові, моральні й особисті якості службовця та підсумки його службової діяльності, наводячи висновки та рекомендації атестаційної комісії, спрямовані на покращення праці як працівника, якого атестують, так і апарату всього державного органу [4, с. 59].

Натомість, відповідно до ст. 1 Закону України «Про професійний розвиток працівників» [5], атестація працівників – процедура оцінки відповідності професійного рівня працівників кваліфікаційним вимогам і посадовим обов'язкам, проведення оцінки їх професійного рівня. На нашу думку, таке визначення є досить вдалим, коректним, змістовним, емким та точним, тому ми цілком погоджуємось із ствердженням законодавця щодо визначення поняття атестації.

Повертаючись безпосередньо до впливу результатів оцінювання якості службової діяльності працівників органів внутрішніх справ України на їх службову кар'єру, варто зазначити, що хоча атестація працівників органів внутрішніх справ має на меті досягнення однієї цілі – з'ясування відповідності працівника займаній посаді, її наслідки можуть мати для працівника органів внутрішніх справ як позитивний, так і негативний характер. Ця норма закріплена в розділі 5 «Атестація» Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [1].

Оцінювання якості службової діяльності працівників органів внутрішніх справ може мати позитивні наслідки лише за умови ефективного використання результатів процесу. Для цього необхідно регулярно проводити бесіди-обговорення результатів оцінки показників службової діяльності між працівником і його безпосереднім керівником, використовуючи методику, що включає обговорення заходів щодо удосконалення певних показників службової діяльності працівника з плануванням його подальшого професійного розвитку, здійснення ним службової кар'єри, застосовуючи правильний стиль проведення бесіди, щоб працівник сприймав його не як суддю і контролера, а швидше як доброзичливого радника [6, с. 900; 7, с. 25].

Порядок здійснення атестації працівників органів внутрішніх справ визначений в Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ, затвердженій наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22 березня 2005 року № 181 [8]. У першу чергу, треба відмітити, що понятійно-категоріальний апарат положення [1] та інструкції [8] різний, однак, згідно з преамбулою інструкції [8], її затверджено на виконання пунктів 47 та 48

Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [1], що, ймовірно, свідчить про ідентичність вказаних понять [9, с. 125]. Проте, видається доцільним все ж таки привести у відповідність понятійний апарат. На нашу думку, коректніше вживати термін «атестація», уніфікуючи при цьому його з термінами, наданими в Положенні про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [1] та Законі України «Про професійний розвиток працівників» [5].

Згідно з п. 1.2. Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ [8], головними завданнями атестування є: (а) оцінка ділових, професійних, особистих якостей особового складу органів та підрозділів внутрішніх справ, їх освітнього та кваліфікаційного рівня, фізичної підготовки на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, які вони обіймають, (б) стимулювання їх творчої активності та відповідальності за стан боротьби зі злочинністю, зміцнення правопорядку, (в) визначення перспектив їх службової кар'єри, (г) запобігання вчиненню працівниками органів внутрішніх справ України протиправних дій, а також (д) виявлення таких працівників, які не спроможні виконувати покладені на них завдання.

Також маємо погодитись із В.Ю. Кікінчуком, який виокремлює класифікацію оцінювання якості службової діяльності працівників органів внутрішніх справ, визначаючи основними завданнями оцінювання основних показників діяльності службовців органів внутрішніх справ України, окрім здійснення контролю за їхньою діяльністю, такі:

- спрямовування у потрібному напрямку діяльності та виконавчої дисципліни працівників органів внутрішніх справ України [10, с. 111];
- допомога працівникам органів внутрішніх справ України зрозуміти призначення виконуваних ними функцій та організаційні цілі підрозділу, де вони працюють [10, с. 111];
- сприяння працівникам органів внутрішніх справ України у розвитку їх потенційних можливостей [10, с. 111];
- надання працівникам органів внутрішніх справ України можливості самостійно оцінювати ефективність своєї діяльності та робити висновки про шляхи її вдосконалення та виведення на якісно новий рівень [10, с. 111];
- інформування працівників органів внутрішніх справ України про те, що очікує керівництво від їх діяльності, тощо [10, с. 111].

Однак, не зовсім зрозумілим є ствердження вченого про те, що основним документом, в якому характеризуються результативність та ефективність практичної діяльності працівників органів внутрішніх справ України, є атестація [10, с. 111], оскільки атестація – це все ж таки безпосередньо процес оцінювання якості службової діяльності працівників органів внутрішніх справ, а основним документом, в якому фіксуються результати її проведення, згідно з Інструкцією про порядок проведення атестування особового складу органів

внутрішніх справ, затвердженою наказом МВС України від 22 березня 2005 року № 181 [8], є атестаційний лист. Для здійснення процедури атестування у підрозділі створюється атестаційна комісія. У центральному апараті Міністерства внутрішніх справ України створюються атестаційні комісії за напрямками діяльності структурних підрозділів Міністерства (комісія з атестування особового складу апарату Міністра, Головного штабу, комісія з атестування особового складу кримінальної міліції, комісія з атестування особового складу міліції громадської безпеки, тощо). Склад кожної з цих комісій затверджується особисто Міністром внутрішніх справ України.

Атестаційні комісії створюються також у головних управліннях МВС України, управліннях МВС України, вищих навчальних закладах і науково-дослідних установах МВС України наказами відповідних начальників [9, с. 126–127].

Безпосередній начальник (найближчий до підлеглого прями́й начальник) складає атестаційний лист на підлеглого за умови спільної служби з ним не менше 3 місяців [9, с. 127]. Якщо на час складання листа начальник не має тримісячного терміну, то такий лист складається заступником начальника або старшим прями́м начальником, який має термін спільної служби понад 3 місяці [9, с. 127]. Старші начальники зобов'язані всебічно розглянути зміст атестаційного листа, з'ясувати відповідність викладених у ньому даних дійсному стану справ у службовій діяльності особи, яка атестується, власноручно записати у відповідному розділі листа свій висновок, поставити дату та підпис [9, с. 127]. У листі зазначаються такі відомості про працівника: а) теоретична та практична підготовленість, компетентність, здатність якісно та ефективно реалізовувати на службі свої потенційні можливості; б) результати службової діяльності згідно з функціональними обов'язками; в) дисциплінованість, принциповість у вирішенні службових питань, уміння правильно будувати свої стосунки з громадянами та колегами по службі, здатність працювати над усуненням особистих недоліків, авторитет у колективі та серед населення; г) прагнення до вдосконалення службової діяльності, почуття особистої відповідальності, стійкість моральних принципів, сміливість, рішучість, організованість, здатність контролювати власні емоції, поведінка поза службою; д) володіння іноземними мовами, уміння навчати і виховувати підлеглих, вимогливість до них; е) культура в роботі та ставлення до підвищення свого освітнього та культурного рівня; є) стан здоров'я та фізична підготовленість, уміння володіти табельною зброєю, прийомами рукопашного бою, спеціальними засобами індивідуального захисту та активної оборони, здатність переносити психофізичні навантаження та труднощі служби; ж) основні найбільш характерні та істотні недоліки в службовій діяльності та особистій поведінці; з) інші дані [9, с. 127–128].

Вивчивши та проаналізувавши показники професійної діяльності та компетентності службовця, його особисті та ділові якості, комісія відкритим голосуванням може прийняти один із висновків: 1) займаній посаді відповідає;

2) займаній посаді не відповідає. Одночасно комісія може приймати одну з рекомендацій: 1) заслуговує на висунення на вищу посаду; 2) заслуговує на зарахування до резерву кадрів на висунення; 3) заслуговує направлення до вищого навчального закладу МВС України для навчання; 4) підлягає переміщенню на рівнозначну посаду (ротація); 5) підлягає переведенню до іншого підрозділу із зазначенням його мотивів та обґрунтуванням можливої потреби в направленні на перепідготовку; 6) підлягає переведенню з вищої посади на нижчу з викладених причин і зазначенням того, на яку саме посаду доцільно призначити; 7) підлягає звільненню з органів внутрішніх справ (через службову невідповідність, за віком, станом здоров'я згідно з висновком військово-лікарської комісії чи з інших причин) [8]. Поряд із висновками комісії, зазначеними вище, стосовно працівника, що підлягає атестації, про те, що він займаній посаді відповідає, комісія може сформулювати рекомендації про можливість його подальшого службового використання, крім того, тут можуть бути вказані його недоліки у службовій діяльності та особистій поведінці та визначені терміни їх усунення.

Висновки комісії затверджуються більшістю голосів при наявності на засіданні кворуму – мінімум дві третини від кількості членів комісії і підтверджуються підписами її голови та секретаря. Право остаточного затвердження висновків комісії належить начальнику підрозділу або особі, яка виконує його обов'язки, до функціональних обов'язків яких входить прийом на службу та звільнення працівників. Затверджені таким чином атестаційні листи протягом тижня відправляються органам внутрішніх справ за місцем служби атестованих службовців, яким оголошуються результати та рішення атестаційної комісії. Зразу ж після отримання атестаційних листів безпосередній начальник працівника зобов'язаний довести їх результати особам, що атестувалися за місцем служби, які повинні, ознайомившись з висновком комісії, поставити під ним особистий підпис та вказати дату ознайомлення. Якщо працівник не згодний з висновком, то він має право у 10-денний термін з часу оголошення йому висновку підготувати та подати аргументований рапорт на ім'я свого безпосереднього керівника, який повинен бути розглянутий протягом місяця з дня його подачі. Якщо ж працівник згодний, то висновки проведених атестацій повинні бути виконані протягом 2 наступних місяців. Стосовно працівників, які за результатами атестувань підлягають переміщенню на нижчі посади, переведенню по службі або звільненню з органів внутрішніх справ, у двомісячний термін з дня затвердження висновку атестаційної комісії приймається одне з цих рішень [9, с. 133]. Якщо протягом 2 місяців не було виконане рішення атестаційної комісії, то після закінчення цього терміну переміщення, переведення чи звільнення працівника не допускаються. До цього двомісячного терміну не зараховується час відпусток та хвороби працівників.

Аналізуючи сказане, варто звернути увагу на те, що атестаційні комісії приймають висновки з

рекомендаціями, обов'язковість виконання яких підлягає сумніву. З аналізу норм Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ [8] випливає, що атестаційна комісія виносить рішення, яке складається з двох частин – обов'язкової (займаній посаді відповідає – не відповідає) та рекомендаційної, з яким працівник органів внутрішніх справ ознайомлюється та погоджується або не погоджується, маючи право на оскарження [9, с. 136–137]. Далі рішення повинне виконуватись у термін двох місяців [9, с. 137]. На перший погляд, все правильно та зрозуміло [9, с. 137]. З іншого боку, як комісія, члени якої, як свідчить практика, не завжди особисто знайомі з працівником органів внутрішніх справ, атестацію якого проводять, може, наприклад, визначити, чи заслуговує працівник направлення до вищого навчального закладу Міністерства внутрішніх справ України для навчання, чи є в нього відповідні навички, знання чи просто бажання для підвищення свого освітнього рівня, як взагалі даний припис можна реалізувати в двомісячний термін [9, с. 137]? В той же час ст. 53 Конституції України [11] передбачає, що кожен має право на освіту, то чому ж навчатись працівникові органів внутрішніх справ чи ні повинна вирішувати атестаційна комісія, застосовуючи це як заохочення [9, с. 137]? Зважаючи на це, автор вважає доцільним виключити з інструкції [8] вказану норму, так як вона має виключно рекомендаційний характер. Отже, можемо зробити висновок про те, що проведення атестації працівників органів внутрішніх справ як форми оцінювання якості службової діяльності та його подальший вплив на здійснення службової кар'єри в органах внутрішніх справ – питання досить неоднозначне, складне та спірне, оскільки, з одного боку, наявна оцінка ділових та професійних якостей, з іншого – вона не завжди може бути об'єктивною.

Відтак, маємо зробити висновок, що система атестування особового складу органів внутрішніх справ залежить як від об'єктивних, так і від суб'єктивних оцінок керівника, які відображають негативні аспекти зазначеного явища і мають подальший негативний вплив на здійснення працівниками органів внутрішніх справ службової кар'єри:

1) ефект ореолу, коли одна із рис характеру – позитивна чи негативна – стає вирішальною при оцінюванні особи;

2) у багатьох випадках оцінка роботи службовця залежить від особистої симпатії чи антипатії керівника стосовно атестованого;

3) помилка часу: при оцінюванні діяльності працівника в основному характеризується його особиста поведінка та результати служби безпосередньо попередній атестування, які у цей період можуть бути різними;

4) тенденція середньої оцінки, яка застосовується у більшості випадків керівниками, вкрай негативно відбивається як на психологічному стані працівника, так і на його кар'єрному рості,

адже керівники атестації надзвичайно рідко застосовують найвищий або найнижчий рівень оцінки та повний діапазон оцінювання;

5) вплив упередженості: упереджене ставлення керівника до працівників, що атестуються, є однією з найбільш розповсюджених помилок у роботі атестаційних комісій, адже на визначення остаточної атестаційної оцінки може вплинути будь-яка характерна риса, серед яких найбільш поширеними та впливовими є національність, віросповідання, навіть стиль одягу чи зачіска. Формально ці специфічні характерні риси аж ніяк не можуть і не повинні впливати на оцінку службової діяльності підлеглого. Незважаючи на такий суб'єктивізм, у практиці роботи наших правоохоронних органів, як і у світовій практиці, на сьогодні ще не створено системи альтернативного оцінювання діяльності працівника чи якоїсь альтернативної атестації, що вимагає удосконалення цієї системи та максимально прозорого проведення процедури атестації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України: від 29.07.1991 № 114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=114-91-%EF>
2. Студеникіна М.С. Государственный контроль в сфере управления / М.С. Студеникіна // Питання радянського адміністративного права : [зб. наук. статей]. – М. : Юридическая литература, 1974. – С. 14–24.
3. Кравець В.Р. Атестація державних службовців в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Кравець Василь Романович. – О., 2003. – 177 с.
4. Рачинський А.П. Статус державних службовців в Україні: теоретико-правовий аспект: дис. ... кандидата наук з держ. управління: 25.00.03 / Рачинський Анатолій Петрович. – К., 2000. – 204 с.
5. Про професійний розвиток працівників: Закон України : від 12.01.2012, № 4312-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 39. – Ст. 462.
6. Стародубцев А.А. Атестація працівників органів внутрішніх справ як елемент службової кар'єри / А.А. Стародубцев // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 899–903.
7. Дивак М.М. Оцінювання якості кадрового забезпечення органів внутрішніх справ / М.М. Дивак // Актуальні проблеми забезпечення практичної спрямованості підготовки кадрів для органів внутрішніх справ України : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (5 трав. 2012р., м. Харків). – Х : ХНУВС, 2012. – С. 23–27.
8. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України : від 22.03.2005, № 181 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 21. – Ст. 1159.
9. Гончарук В.В. Правове регулювання змін умов праці працівників органів внутрішніх справ: [монографія] / Гончарук В.В. – Харків : Тимченко, 2011. – 206 с.
10. Кікінчук В.Ю. Адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Кікінчук Василь Юрійович. – Х., 2010. – 205 с.
11. Конституція України: Закон України: від 28.06.1996, № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.