

Summary

The article is devoted to the analysis of the essence and grounds normative legal act of local self-government, their legal nature and signs.

Key words: local self-governing, organizational and legal foundation of norm creation, the essence normative legal act of local self-government, legal nature.

Отримано 18.05.2009

A. V. KIRMAЧ

*Андрій Віталійович Кірмач, аспірант
Інституту держави і права ім. В. М. Ко-
рецького НАН України*

ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Упорядкування та удосконалення проходження державної служби є неможливими без періодичного оцінювання діяльності державного службовця. Більш того, процедури атестації або оцінювання діяльності державних службовців мають важливе значення для просування державних службовців, тобто здійснення ним службової кар'єри, що свідчить про актуальність цього елементу проходження державної служби та необхідність його детального дослідження.

У юридичній літературі лише частково висвітлені правові аспекти оцінювання діяльності та атестації державних службовців. Значні труднощі виникають при визначенні поняття атестації, що пов'язано з наявністю певної кількості визначень цього поняття різними авторами. Питання окремих аспектів проходження державної служби, в тому числі атестації та оцінювання діяльності державних службовців завжди було у полі уваги багатьох вітчизняних вчених, зокрема, В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Р. А. Калюжного, О. Д. Крупчана, О. В. Петришина, В. В. Цветкова, В. О. Шамрая, В. М. Шаповала та інших. Крім того, цим питанням присвячено також праці зарубіжних учених: А. Ауера, К. Демке, Ю. М. Старилова, Н. Н. Тарасової та інших.

У більшості європейських держав (зокрема, Болгарії, Естонії, Чехії) для цих процедур використовується термін «атестація», але, наприклад, у Латвії – «оцінка відповідності», Литві – «оцінювання» тощо. Названі терміни, що застосовуються у зарубіжному законодавстві, частково відрізняються і за змістом, який вкладають у них розробники юридичних конструкцій. Проте можливо стверджувати, що мова йде про максимально близькі процедури. Цю тезу можна підтвердити нормою болгарського закону, в якому зазначено: «державний службовець атестується шляхом оцінки успішності його діяльності на посаді».

В одному з енциклопедичних видань знаходимо такі дефініції оцінювання діяльності:

1) це сукупність дій щодо визначення кваліфікації кандидата і встановлення допуску до виконання конкретного виду робіт;

2) це сукупність дій, що включають перевірку теоретичних, технологічних і практичних знань та навичок фахівця, складання протоколу за результатами перевірки і оформлення кваліфікаційного посвідчення¹.

Тобто в обох випадках мова йде про з'ясування рівня професійних здібностей службовця, що тягне для нього певні юридичні наслідки, у нашому випадку в контексті просування по службі.

Як зазначено в Енциклопедичному юридичному словнику, «атестація посадова – визначення кваліфікації працівника з метою перевірки відповідності займаній посаді»².

Уявляється, що у цьому визначенні правильно помічені особливості атестації як правового явища, зокрема показано (хоча і недостатньо докладно та з деякими неточностями) її службова роль. Однак розглядати призначення атестації з точки зору виключно її контрольних функцій означає збіднювати законодавство і неправильно трактувати його. У монографічній та популярній літературі поняття, що досліджується, трактується неоднозначно. С. С. Студенікін вважає, що атестація – це «визначення ділової та політичної кваліфікації робітника, характеристика його особистих якостей, оцінка результатів його службової діяльності»³.

Правовою основою оцінки діяльності державних службовців є закони «Про державну службу»⁴ і «Про боротьбу з корупцією»⁵. Слід також зауважити, що чинний Закон України «Про державну службу» взагалі не регулює питання атестації державних службовців. Проте Кабінет Міністрів України своєю постановою визначив порядок проведення атестації⁶. Свого часу Конституційний Суд України розглядав справу про конституційність цієї Постанови Кабінету Міністрів України та визнав її конституційною. Хоча в окремій думці по цій справі судді В. М. Шаповала цілком обґрунтовано зазначено, що питання атестації з огляду на їх значущість повинні регулюватись на законодавчому рівні⁷. У зазначеній Постанові Кабінету Міністрів розмежується атестація (проводиться спеціальними атестаційними комісіями раз на три роки, в ході її проведення оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості) та оцінка діяльності (проводиться безпосередніми керівниками державних службовців щороку і тут оцінюється виконання покладених завдань та обов'язків). З огляду на чималі юридичні наслідки атестації (у разі прийняття за її результатами рішення про невідповідність службовця займаній посаді його може бути звільнено), ще раз наголосимо про необхідність законодавчого регулювання цього питання. Також окремі питання атестації державних службовців висвітлені в Загальних правилах поведінки державного службовця, що затверджені наказом Головного управління державної служби України від 23 жовтня 2000 р.⁸ та Загальних методичних рекомендаціях щодо проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань, затверджених наказом Головного управління державної служби України від 31 травня 2002 р.⁹

Об'єктивність щорічної оцінки діяльності державних службовців багато в чому залежить від процедури її здійснення (організації та проведення), яка складається з таких етапів:

1) *підготовчий етап*, протягом якого: кадровою службою державного органу проводиться ознайомлення державних службовців із Порядком проведення щорічної оцінки та критеріями й показниками якості роботи, забезпечення необхідними бланками встановленої форми; аналізується виконання державним службовцем завдань, обов'язків та доручень, які визначені у його посадовій інструкції, положенні про структурний підрозділ, особистому плані і встановлюється дата проведення співбесіди;

2) *оцінювальний етап*, протягом якого здійснюється оцінка діяльності державного службовця. Цей етап включає в себе два чинники: а) самооцінку, яка забезпечує активну й конструктивну участь державного службовця у процедурі щорічної оцінки, надає йому можливість висловлювати свою точку зору із цього питання і самому визначати проблемні питання, а також встановлювати для себе конкретні напрямки удосконалення професіоналізму й компетентності; б) оцінку безпосереднім керівником, який відмічає своєчасність, якість, результативність виконання завдань, передбачених посадовою інструкцією й особистим планом, вказує на сильні сторони державного службовця та його недоліки, а також шляхи їх подолання;

3) *співбесіда та підписання результатів обговорення*. Цей етап проводиться за участю державного службовця і безпосереднього керівника, які обговорюють результати оцінки діяльності державного службовця за минулий рік (результативність у контексті виконання завдань, обов'язків і доручень, успіхи й причини невдач) і досягають домовленості щодо виконання завдань, шляхів підвищення ефективності діяльності та професіоналізму на наступний рік з урахуванням пріоритетів структурного підрозділу і державного органу. Співбесіда закінчується підписанням безпосереднім керівником і державним службовцем форм бланку щорічної оцінки встановленого зразка;

4) *затвердження результатів керівником вищого рівня*. Керівник вищого рівня після ознайомлення з результатами щорічної оцінки, затверджує їх. У разі необхідності він вправі висловити свої зауваження та пропозиції, а також провести особисту співбесіду з державним службовцем;

5) *заклучний етап*, який включає в себе: внесення відповідних змін до особових справ державних службовців; аналіз і узагальнення результатів щорічної оцінки; визначення потреб у кадрах; формування державного замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців; планування їхньої кар'єри.

На підставі всебічного аналізу виконання основних обов'язків, складності виконуваної роботи та її результативності комісія приймає одне з таких рішень:

– відповідає займаній посаді. У такому разі комісія може рекомендувати керівникові зарахувати державного службовця до кадрового резерву, дозволити пройти стажування на більш високій посаді, присвоїти черговий ранг державного службовця, установити надбавку, передбачену законодавством, або змінити її розмір, порушити в установленому порядку клопотання про продовження терміну перебування на державній службі тощо;

– відповідає займаній посаді за умови виконання рекомендацій щодо підвищення кваліфікації з певного фахового напрямку, набуття навичок роботи на комп'ютері тощо (неповна службова відповідність). При згоді працівника здобути такі знання або навички комісія приймає рішення про відповідність займаній посаді за певних умов і рекомендує керівникові призначити повторне атестування через конкретний період, але не пізніше ніж через рік. У разі відмови державного службовця виконувати надані йому рекомендації комісія, як правило, приймає рішення про його невідповідність займаній посаді;

– не відповідає займаній посаді. У цьому випадку комісія рекомендує керівникові перевести цього державного службовця за його згодою на іншу посаду, що відповідає його професійному рівню, або звільнити із займаної посади.

Результати атестації та щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них завдань і обов'язків заносяться до особової справи державного службовця. Вони розглядаються під час вирішення питань просування по службі, присвоєння чергового рангу, встановлення передбачених законодавством надбавок або зміни їх розміру, у разі порушення в установленому порядку клопотання про продовження терміну перебування на державній службі, а також інших питань проходження державної служби.

У міжнародній управлінській практиці широко застосовується термін «оцінка результатів діяльності», яка являє собою формальну процедуру оцінки роботи співробітника, що здійснюється, в цілому, шляхом збору інформації про виконання поставлених завдань¹⁰. Одержана оціночна інформація являє собою реальну базу для кадрового планування, а саме: для розрахунку потреби у державних службовцях; для складання програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; для організації конкурсного заміщення вакантних посад; для формування кадрового резерву і стажування тощо.

Узагальнено можна стверджувати, що країни Центральної та Східної Європи намагаються детально регламентувати процедури проведення атестацій державних службовців. А от у Західній Європі останніми десятиріччями відбуваються постійні реформування у цій сфері, спрямовані на більшу гнучкість щодо процедур та прийняття рішень для осіб, уповноважених проводити атестації. Зокрема, у Великобританії було вирішено ослабити існуючі правила та надати адміністраціям більше автономії в цих питаннях.

Як відзначають зарубіжні дослідники, метою проведення атестацій є:

– ідентифікація професійної компетентності державних службовців;

– визначення потреби у додатковій підготовці (тренінгу) особи, що проходила атестацію;

– покращення взаєморозуміння між керівниками та підлеглими – вважається, що в ході атестаційного інтерв'ю покращується внутрішня співпраця всередині організації;

– наступне прийняття рішення про подальший перебіг кар'єри службовця: залишення на посаді, підвищення або звільнення;

– наступне преміювання державного службовця або позбавлення премії, що здійснюється на основі атестації¹¹.

Сутність атестації у європейській країнах полягає, передусім, в оцінці діяльності державних службовців, тобто, його успіхів (чи їх відсутності) при виконанні обов'язків за попередній період служби. Відповідність формальним вимогам перебування на посаді (наприклад, наявність відповідної освіти) може також з'ясуватися при проведенні атестації, проте лише у випадках, коли за їх результатами прийматиметься рішення про переведення на вищу посаду. Інакше кажучи, атестації не повинні перетворюватись у конкурс за документами.

З іншого боку, оцінка діяльності службовців, що атестуються, може передбачати досить широке коло показників. Наприклад, відповідно до статті 195 чеського закону атестація державного службовця включає оцінку: а) дотримання вірності державі та утримання від зловживання посадою державного службовця; б) належне виконання служби у відношенні правильності, доцільності та самостійності; в) дотримання службової дисципліни; г) результати навчання.

Таким чином, оцінюються не лише формальне виконання посадових обов'язків, але й ступінь лояльності службовця, схильність (несхильність) до корупційних діянь, підвищення кваліфікації. У Данії та Фінляндії додатковим критерієм оцінки виступає соціальне поведінка службовця, також цей критерій застосовується у Німеччині.

Періодичність проведення атестацій, як завжди, відрізняється в залежності від країни, а нерідко – і від виду служби. Але в більшості європейських держав випадків атестація чиновників здійснюється щорічно, хоча й наявні коливання від шести місяців (Фінляндія) до двох років (Бельгія). Таким чином атестація є постійним моніторингом ефективності діяльності державних службовців і засобом управління персоналом.

Для забезпечення об'єктивності атестаційної процедури для її проведення створюються спеціальні комісії за участю керівника установи, безпосереднього керівника чиновників, що атестуються, представника кадрової служби, профспілок, колег по роботі. В Естонії можливе також залучення до складу конкурсно-атестаційних комісій вчених і незалежних фахівців, відповідно до домовленості з ними.

За чеським законом створення атестаційних комісій не передбачено, хоча й очевидно, не виключається. Особливу роль тут відіграє безпосередній керівник державного службовця, який готує проект висновку службової атестації.

Компромiсним є вирішення питання суб'єктів, що проводять атестацію у Литві. Обов'язковим етапом атестаційної процедури є оцінка наприкінці кожного календарного року державних службовців їх прямими начальниками (або уповноваженими ними особами). Якщо службовця на цьому етапі оцінено на «добре», то процедура на цьому завершується. У разі ж отримання оцінок «бездоганно» або «незадовільно» службовець підлягає додатковій оцінці спеціально створеною комісією.

Форма проведення атестації: письмова або (та) усна, – є питанням, що зазнає перманентних змін у європейських державах. Із наявної інформації можна зробити висновок, що письмова атестація була доволі поширеною у минулому столітті в більшості європейських держав, її результатом ставали складні рейтинги оцінювання державних службовців. Але переважною тенденцією останніх десятиріч стало надання усному інтерв'ю визначальної ролі. Таким чином зменшується формалізм атестаційної процедури та досягається одна із зазначених цілей проведення атестації – покращення взаєморозуміння та психологічного клімату між керівниками та підлеглими службовцями.

З іншого боку, у правових актах деяких держав достатньо детально висвітлюється очікуваний зміст усного інтерв'ю. Наприклад, у Франції індивідуальна співбесіда повинна торкатись результатів професійної діяльності відповідно до поставлених перед службовцем цілей, а також потреб у навчанні, що враховують місії державного службовця та перспективи професійного росту для підвищення по службі і здійснення ротатії.

В частині рішень, що приймаються атестаційними комісіями найбільш привабливо виглядає правове регулювання, що міститься у литовському законі: тут детально розписані всі можливі варіанти.

1) у разі оцінки державного службовця «добре», його кар'єра продовжується по суті без змін. Більше того, якщо така оцінка зроблена протягом двох років підряд, то атес-

тації наступного року не відбуваються взагалі або відбуваються тільки на прохання службовця з метою просування по службі.

2) у разі оцінки державного службовця «бездоганно» комісія пропонує особі, що найняла службовця на посаду підвищити кваліфікаційний клас (звання) або перевести на вищу посаду або принаймні зберегти *status quo*, якщо немає можливостей для просування по службі.

3) у разі оцінки державного службовця «незадовільно» комісія пропонує особі, що найняла службовця на посаду: вдосконалити кваліфікацію або понизити у класі або перевести на нижчу посаду. Якщо ж службовця оцінено незадовільно два рази підряд, то його пропонується взагалі звільнити із служби.

Рішення, прийняті атестаційними комісіями, можуть мати як рекомендаційний, так і обов'язковий характер для керівників установ, уповноважених приймати рішення з питань просування. І хоча з огляду на те, що ці комісії здебільшого очолюють саме ці керівники, конфлікти тут малоімовірні, проте можливі. Тому цитований литовський закон передбачає обов'язковість деяких рішень оціночних комісій, а саме: пониження чи підвищення у класі та звільнення у разі повторної незадовільної атестації.

Незважаючи на колективний розгляд, не завжди вдається забезпечити об'єктивність розгляду справ та прийняття рішень атестаційними комісіями. У зв'язку з цим службовці, не задоволені результатами атестаційної процедури у більшості країн мають право оскаржити їх до спеціальних апеляційних рад, а також в судовому порядку. Хоча в цілому відсоток оскаржень є надзвичайно низьким. В Естонії законом закріплено додаткову гарантію об'єктивності та неупередженості прийняття рішень атестаційними комісіями. Чиновник, який не погоджується з результатами атестації, може вимагати проведення повторної атестації, яка проводиться комісією у новому складі.

В якості висновків доцільно навести визначені зарубіжними дослідниками ознаки позитивної атестаційної системи:

- проста за структурою, легка в застосуванні та не має високих адміністративних витрат;
- кожен керівник чи службовець, що проходить атестацію, повинен швидко використовувати систему та не витрачати багато часу на ознайомлення із нею;
- гнучка, може швидко бути пристосована до нових обставин;
- доповнюється співбесідою;
- непрямо пов'язана із системою оплати та кар'єрою;
- збільшує готовність всіх учасників досягти результатів;
- застерігає (у будь-якій формі) від виставлення багатьох позитивних оцінок;
- забезпечує об'єктивну процедуру, наскільки можливо¹².

З наближенням до цих ознак атестації (оцінки) державних службовців можуть перетворитись із тягаря для них та способу зведення особистих рахунків на службі в ефективний інструмент управління персоналом, що враховує інтереси як держави (громади), так і самих чиновників.

Слід наголосити, що для України є надзвичайно важливим впровадження ефективних інструментів оцінки діяльності державних службовців. При цьому замість атестації, яка сьогодні оцінює «абстрактну» готовність особи виконувати функції за посадою акцент має бути зроблений саме на результатах роботи чиновника за певний період часу. Це і стимулюватиме самих чиновників до ефективнішої роботи, і допомагатиме адміністрації адекватно оцінити діяльність службовця. Крім того, надзвичайно гострою проблемою для державної служби в Україні є потреба у створенні умов для навчання та постійного підвищення кваліфікації публічних службовців, і особливо, службовців органів місцевого самоврядування.

Таким чином, атестація державних службовців належить до основних засад державної служби, яка повинна бути законодавчо врегульованою. Як свідчить світовий досвід, підвищенню ефективності діяльності всієї системи державної служби значною мірою сприяє розробка нових концептуальних засад та прийняття кодексів честі, етики, типових правил поведінки різних категорій державних службовців, спеціальних законів,

відповідних нормативних актів, що регулюватимуть професійну діяльність і характер поведінки державних службовців.

¹ Evaluation (workplace) // From Wikipedia, the free encyclopedia // Режим доступу: [http://en.wikipedia.org/wiki/Evaluation_\(workplace\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Evaluation_(workplace)) (станом на 1 серпня 2009 року).

² Энциклопедический словарь / Изд. Ф. А. Брокгауз и И. А. Ефрон. Т. X. Лейпциг; СПб, 1983. – С. 26.

³ Студеникин С. С. Советская государственная служба // Вопросы советского административного права. – М.: Л., 1949. – С. 10.

⁴ Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

⁵ Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

⁶ Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 1. – Т. 1. – Ст. 27.

⁷ 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 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1487.

⁸ Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Головного управління державної служби України від 23.10.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 45. – Ст. 1971.

⁹ 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. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 48. – Ст. 2546.

¹⁰ Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2003. – С. 111-119.

¹¹ Auer A., Demmke C., Polet R. Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects. Maastricht. 1996. – P. 43.

¹² Там само – P. 49.

Резюме

В научной статье автор анализирует теоретические и практические аспекты оценивания деятельности и аттестации государственных служащих как неотъемлемых элементов прохождения государственной службы. На основании исследования, в первую очередь, европейского опыта правового регулирования этих элементов, автор предлагает использовать некоторые позитивные аспекты такого правового регулирования для улучшения законодательства Украины о государственной службе.

Ключевые слова: государственная служба, государственная служащий, аттестация, оценивание деятельности, европейский опыт.

Summary

The article describes theoretical and practical issues of evaluation and attestation of civil servants, as essential elements of the civil service. On the basis of relevant European experience of legal regulation of these elements of the civil service, the author argues the need of implementation of certain positive aspects of such legal regulation for improving the Ukrainian law on the civil service.

Key words: civil service, civil servants, attestation, performance evaluation, European experience.

Отримано 18.09.2009