

## ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АТЕСТАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

В Україні проводиться широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємною складовою якої є реформування системи державної служби, а саме: удосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби.

На даному етапі реформи у сфері державної служби пріоритетним є завдання покращання роботи з кадрами органів державної влади, і, в першу чергу, потребує поліпшення кадрова робота в системі органів виконавчої влади.

Особливого значення набуває фактор, який стимулює державних службовців до постійної самоосвіти, поліпшення своїх професійних, організаторських, моральних та особистих якостей, що сприяє підвищенню відповідальності особи за доручену справу, за дотриманням державних та суспільних інтересів. Цим фактором є систематична перевірка професійних якостей державних службовців, а також результатів їхньої праці. Ефективність такої перевірки неймовірно зростає, якщо з нею пов'язані певні правові наслідки, наприклад, заохочення, покарання, переведення на іншу роботу, звільнення тощо.

У юридичній літературі, присвяченій проблемам державної служби, дедалі чіткіше формулюється ідея впровадження технологій всебічної оцінки персоналу управління всіх рівнів, які визначають результативність та ефективність атестації, відбору, переміщення, розстановки кадрів, планування кар'єри, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців.

Оцінка персоналу державної служби справедливо вважається одним із найважливіших компонентів управління, оскільки лише знання та уміння людей, їх узгоджені дії можуть забезпечити досягнення цілей, поставлених перед органами державної влади. У практичній діяльності оцінка персоналу найчастіше здійснюється методом атестації, який дозволяє визначити ступінь відповідності рівня кваліфікації працівників займаній посаді.

Атестація працівників в Україні застосовується давно (ще з часів СРСР) і цей інститут не є новим для вітчизняної правової науки. Однак атестація як засіб та спосіб перевірки відповідності професійного рівня займаній посаді в системі всіх видів служби введена порівняно недавно — із середини 80-х років.

Проблема оптимізації правового регулювання атестації державних службовців в умовах перетворень, які відбуваються в державі, займає не останнє місце в сучасному адміністративному праві, тому що ця проблема має суттєве значення для організації діяльності державної служби. Удосконалення законодавства про атестацію є також необхідним елементом правової реформи, яка проводиться в Україні.

Правові аспекти атестації були предметом досліджень А. С. Пашкова, К. П. Уржинського, Н. Г. Юркевича, А. П. Жирова, В. І. Курілова, Л. І. Лазора, В. А. Глозмана, В. В. Савіна, Д. Н. Бахраха, Д. М. Овсянко, Ю. Н. Старілова, І. М. Пахомова та інших вчених.

Однак більшість наукових досліджень у цій сфері відносяться до 80-х років (й раніше), і предметом досліджень, як правило, є атестація не конкретно державних службовців, а працівників та службовців взагалі. У результаті було обґрунтовано деякі правові характеристики атестації, показано її зв'язки з правом на працю, сформульовано окремі принципи, висловлено міркування відносно правової природи атестації.

Однак указані аспекти розглядалися до початку тих фундаментальних змін, які відбулися в нашій державі та, незважаючи на їх цінність у науковому та практичному відношенні, не могли урахувати новітнього законодавства та практики його застосування.

Є підстави вважати, що інститут атестації недостатньо розроблений саме в теоретичному плані. Сучасні вчені-юристи у своїх працях приділяють атестації небагато уваги (особливо це помітно в працях, виданих в останні роки). Очевидно, це пов'язано з тим, що як в Україні, так і в Російській Федерації було прийнято нормативні акти, які усунули значну частину проблем, що виникали за часів СРСР у зв'язку з наявністю великої кількості нормативних актів різного рівня та відносно кожної категорії працівників та службовців.

Однак залишилося ще багато питань, відповіді на які не знайдено і до сьогодні, наприклад: поняття атестації, місця юридичних норм стосовно атестації у системі права, принципів атестації і деякі інші.

Важливим як в теоретичному, так і нормативному аспекті є питання визначення поняття "атестація державних службовців".

Як вказано в Енциклопедичному юридичному словнику: “Атестація посадова — визначення кваліфікації працівника з метою перевірки відповідності займаній посаді” [1]. У цьому визначенні правильно зазначені особливості атестації як правового явища, зокрема окреслена (хоча і недостатньо докладно та з деякими неточностями) її службова роль. Однак бачити призначення атестації виключно в її контрольних функціях — значить збіднювати законодавство і неправильно трактувати його. Як зазначалося в постанові Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 року — атестація проводиться з метою підвищення ефективності діяльності державних службовців та відповідальності за доручену справу [2]. Аналіз вказаного та інших нормативних актів дозволяє зробити також висновок, що однією з функцій атестації є те, що вона виступає в ролі гарантії права на працю. На жаль, ці немаловажні положення не враховані у визначенні, що аналізується.

У монографічній літературі поняття, яке нас цікавить, трактується неоднозначно. На думку С. С. Студенікіна, атестація — це “визначення ділової та політичної кваліфікації робітника, характеристика його особистих якостей, оцінка результатів його службової діяльності”[3]. У даному судженні порівняно детально показано значення атестації у встановленні кваліфікації та інших якостей працівника. Однак у цьому визначенні не уточнено юридичну природу атестації, що не дозволяє вважати його завершеним.

Ф. П. Негру говорить про атестацію як про порядок “проведення перевірки кваліфікації робітника шляхом періодичної оцінки його знань, досвіду, навичок, здібностей, тобто його відповідності займаній посаді чи роботі, яку він виконує”[4]. Тут підкреслюється періодичність атестації, і не тільки її констатуюча роль (підтвердження рівня кваліфікації працівника, який атестується та інших його даних, але й оціночна (міра відповідності роботи, яку виконує працівник). Дійсно, з ряду питань атестація досить близько підходить до професійного відбору, призначення якого, як вказується в літературі, (Ю. П. Орловський, А. С. Пашков, О. В. Смірнов, К. П. Уржинський, А. І. Шебанова та інші) забезпечити раціональну розстановку та використання працівників та службовців.

Подібне розуміння атестації зустрічається в дослідженнях В. І. Ремнева, Е. Й. Войленко, В. Д. Лебіна, Г. А. Ципкіна. Аналогічну позицію займає В. А. Глозман. При цьому він спеціально виділяє поняття переатестації, що, однак, не вносить принципово нового в характеристику явища, що досліджується.

Достатньо цікавим є підхід до проблеми визначення поняття атестації запропонований В. І. Куріловим. Він спробував обґрунтувати широке і вузьке поняття атестації.

При обґрунтуванні свого підходу до поняття атестації В. І. Курілов вказує, що з етимологічної точки зору слово “атестація” означає визначення кваліфікації, рівня знань робітника чи службовця, оцінки його можливостей, ділових та інших якостей. Виходячи з цього будь-яке визначення кваліфікації чи інших якостей працівника стосовно конкретної діяльності може бути назване атестацією. У такому розумінні до атестації відносяться присудження наукового ступеня, присвоєння наукового звання, складання державних іспитів тощо. Таке визначення кваліфікації, рівня знань робітника, службовця, учня, громадянина, відповідність його ділових і політичних якостей певній професії, спеціальності, кваліфікації чи посаді є атестацією в широкому розумінні.

На думку В. І. Курілова “атестація в вузькому розміні — це періодична перевірка ділових і політичних якостей певних категорій працівників, що проводиться підприємством, установою, організацією в спеціальній організаційно-правовій формі, і має на меті постійне підвищення ділової кваліфікації та ідейно-політичного рівня працівників, а також поліпшення добору та розстановки кадрів” [5].

При аналізі вказаних визначень атестації слід зауважити, що В. І. Курілов не займався безпосередньо питаннями атестації державних службовців, а працював над питаннями атестації фахівців народного господарства. Тому його положення мають цінність в теоретичному плані. Якщо слова “працівник” і “підприємство” замінити, відповідно, словами “державний службовець” і “державний орган”, то вказані визначення можна застосовувати і для атестації державних службовців.

Важкочас, автор чітко не відокремлює два різних з точки зору формальної логіки поняття: родове та видове. Поняття “визначення кваліфікації” буде родовим по відношенню до поняття “атестація”. Також слід зауважити, що атестація, яка є видовим поняттям, має і родові ознаки (характеристики) визначення кваліфікації. Разом з цим атестація має специфіку, яка проявляється в юридичній природі, сфері дії, правовому положенні учасників цих відносин. Отже, навряд чи буде правильно з позицій формальної логіки розглядати атестацію в широкому смислі. Інакше вийде неправомірне ототожнення видового та родового понять.

Попри це, запропоноване В. І. Куріловим двозначне тлумачення атестації може викликати небажані наслідки при застосуванні правових норм. Взагалі, конструкція, яка базується на “широкому” та “вузькому” тлумаченні атестації, несе в собі невизначеність і як наслідок цього — загрозу помилок при

здійсненні практичної діяльності по проведенню атестацій. Як ми знаємо, невизначеність і право несумісні.

В. І. Курілов для атестації в вузькому розумінні виділяв наступні характерні риси:

- а) проводиться стосовно працівників, які перебувають у трудових відносинах з даним підприємством;
- б) суб'єктами атестації є працівники певних категорій;
- в) періодична;
- г) здійснюється в спеціальній організаційно-правовій формі;
- д) є засобом підбору та розстановки кадрів.

Заслугує на увагу і погляд А. П. Жирова, який вважає, що атестацією є “встановлена державою форма періодичної перевірки спеціальної правоздатності 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” [6].

Необхідно також зупинитися на визначенні поняття атестації, яке запропоновано відомим російським адміністративістом Д. Н. Бахрахом. Він вважає, що “умовно атестації можна поділити на загальні та персональні” [7].

На думку В. Я. Малиновського під атестацією слід розуміти діяльність, у процесі якої атестаційна комісія в межах установленої процедури виявляє ступінь відповідності працівника посаді, яку він обіймає [8].

Загальні атестації проводяться через певні проміжки часу як чергові заходи по роботі з кадрами, але можуть бути і позачерговими (наприклад, у зв'язку з загальним упорядкуванням заробітної плати). Їх призначення — підвищення у службовця почуття відповідальності за доручену справу шляхом перевірки його роботи. Головний підсумок загальної атестації — оцінка роботи службовців.

Атестація може бути представлена і у вигляді діяльності. З цієї точки зору атестація є системою, що складається з різних елементів діяльності:

- 1) суб'єкту, який організує проведення атестації та вирішує поставлені завдання;
- 2) об'єкту, який відображає відношення по здійсненню працівниками посадових обов'язків та функцій;
- 3) процедури для досягнення конкретних результатів атестації. Взаємозв'язок вказаних елементів атестації утворює їх єдність.

Як зазначає Ю. М. Старілов: “Під атестацією державних службовців розуміють діяльність, в процесі якої атестаційна комісія в рамках встановленої науково обгрунтованої процедури з метою виявлення ступеня відповідності працівника займаній посаді проводить оцінку ділових, особистих та моральних якостей службовця, процесу та підсумків його службової діяльності, результатами якої стають висновки та рекомендації атестаційної комісії у відношенні покращення праці як службовця, що атестується, так і апарата всього державного органу” [9].

Питання відносно закріплення визначення атестації на законодавчому рівні в Україні не вирішено. Причина цього полягає у недостатньому рівні теоретичних розробок вищезазначеної проблеми. Вчені не знайшли такого визначення атестації, яке б відповідало усім вимогам, розкривало сутність явища, що досліджується та відповідало практичній діяльності з цього приводу.

Підводячи підсумки вищенаведеного, слід зазначити, що атестація державних службовців є важливим чинником інституту проходження державної служби. На даний час вона законодавчо не врегульована, недостатньо врегульована на рівні підзаконних нормативно-правових актів і недостатньо теоретично обгрунтована. Важливим напрямом удосконалення атестації державних службовців є прийняття нової редакції Закону “Про державну службу”, в якому було б передбачено відповідну главу “Атестація державних службовців”, в якій було б закріплено визначення поняття атестації, завдань, функцій, принципів, механізму, атестаційного провадження.

#### Література

1. Юридический энциклопедический словарь. — М.: Советская энциклопедия, 1984. — С. 26.
2. Офіційний вісник України. — 2001. — № 1–2. — Ст. 27.
3. Негру Ф. П. Научно-технический прогресс и трудовой договор: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. — М., 1972. — С. 10.
4. Юридический словарь: В 2-х т. — М.: Юридическая литература, 1956. — Т. 1. — С. 50.
5. Курилов В. И. Аттестация и личность работника в советском трудовом праве. — Владивосток, 1983. — С. 90.
6. Жиров А. П. Правовые аспекты аттестации руководящих работников и специалистов в промышленности: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. — М., 1979. — С. 9.
7. Бахрах Д. Н. Административное право. — М., 1996. — С. 139.
8. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 117.

9. Старилов Ю. Н. Службное право. — М., 1996. — С. 402.