

ПРАВОВА ПРИРОДА АТЕСТАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Стаття присвячена дослідженню правової природи атестації державних службовців. У ній висвітлюються загальні положення атестації, її ознаки та призначення, а також значна увага приділяється відмежуванню атестації від схожих правових явищ.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, атестація державних службовців.

Сучасна кадрова політика висуває серйозні вимоги не тільки до підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, але й до оцінки роботи кадрів. У зв'язку з цим зростає значення однієї з найважливіших організаційно-правових форм перевірки (контролю) й оцінки професійних та інших якостей державних службовців, зокрема атестації.

Правове регулювання атестації державних службовців має важливе практичне значення. Незважаючи на це в чинному законодавстві немає легітимного визначення поняття атестації. Це негативно впливає на правозастосовну практику державних органів, в яких проводиться атестація.

Отже, правовому регулюванню атестації працівників в цілому, і формуванню понятійного апарату зокрема, необхідно приділити належну увагу в національному законодавстві. Без удосконалення загальних положень правового регулювання атестації неможливе з'ясування правової природи атестації окремих категорій працівників, зокрема, державних службовців.

Специфіка державної служби як особливого виду діяльності вимагає своєрідних підходів й до атестації. Це пов'язано із тим, що державні службовці реалізують завдання та функції держави; іноді мають доступ до обмежених ресурсів (закритої (секретної) інформації); наділені владними повноваженнями, від яких залежить життя багатьох людей; їх діяльність чітко регламентується і залежить від політичного циклу, адже зі зміною політичного курсу зазвичай відбувається серйозна ротація в сфері державного управління [1, с. 32].

Окремі проблеми атестації досліджували такі вчені, як А. П. Жиров, В. І. Курилов, Л. І. Лазор, Х. Т. Мелешко. Безпосередньо різним аспектам атестації державних службовців присвятили свої праці В.Б. Авер'янов, Л.Р. Біла, Т.А. Волкова, С.Д. Дубенко, В.К. Колпаков, В.Р. Кравець, Є.Б. Кубко, І.П.Литвинов, В.Я. Малиновський, В.А.Мальцев, А.Ф. Ноздрачов, В.Ф. Опришко,

І.М. Пахомов, Ю.М. Старілов, О.В. Тодощак, В.В. Цветков, Ю.С. Шемшученко та ін.

Разом з тим потребують подальшого дослідження питання, що стосуються ознак атестації та відмежування її від схожих правових явищ, чому, власне, й присвячена ця стаття.

У довідковій юридичній літературі, зокрема в Юридичній енциклопедії [2, с. 161] та Словнику з трудового права [3, с. 8] визначено, що атестація (від лат. attestatio – свідчення, підтвердження) – це перевірка та оцінка ділової кваліфікації працівників на предмет їх відповідності займаний посаді або здійснюваній роботі. Метою атестації є найбільш раціональне використання кадрів, підвищення ефективності їх праці.

Але в науковій і популярній юридичній літературі поняття атестації трактується неоднозначно. Так, В. І. Курилов вважає, що «визначення кваліфікації, рівня знань працівника, учня, громадянина, відповідності його ділових і політичних якостей певній професії, спеціальності, кваліфікації або посаді можна назвати атестацією у широкому розумінні» [4, с. 99]. На його думку, атестація працівників у вузькому розумінні – «це здійснювана підприємством, установою, організацією за допомогою атестаційної комісії з метою постійного підвищення ділової кваліфікації та ідейно-політичного рівня працівників, покращення їх підбору і розстановки, періодична перевірка ділових, політичних, організаторських, моральних і особистих якостей працівників певної категорії за спеціальною організованою формою» [4, с. 100]. А. П. Жиров до атестації відносить «встановлену державою форму періодичної перевірки спеціальної трудової правоздатності певної категорії працівників і якості виконання ними своєї трудової функції з метою встановлення відповідності атестованих займаний посаді, підвищення їх професійно-ділового і морально-політичного рівня, а також сприяння адміністрації у покращенні підбору та розстановки кадрів» [5, с. 9]. Таке ж поняття атестації міститься і в праці Л. І. Лазор. Вона

доповнює характеристику атестації участю в ній громадських організацій [6, с. 8-10].

Аналізуючи різні судження і висловлювання вчених щодо розуміння атестації, на нашу думку, треба віддати перевагу позиції Х. Т. Мелешко, яка розглядає атестацію робітників і службовців «як приватний випадок визначення їх кваліфікації» [7, с. 8]. По суті законодавство про атестацію має на увазі не періодичну перевірку «спеціальної трудової правоздатності» (спроможність мати певні трудові права і обов'язки), а принципово інше – виконання працівником своїх трудових обов'язків відповідно до укладеного трудового договору, доручень, а також певної міри праці [8, с. 9].

Отже, основними ознаками атестації державних службовців можна назвати такі: 1) атестація завжди впливає з державно-службових правовідносин; 2) суб'єктами атестації є державні службовці усіх рівнів. Виняток становлять державні службовці патронатної служби, а також ті, що перебувають на займаній посаді менше ніж один рік (крім державних службовців, які внаслідок організаційних змін обіймають посади менше ніж один рік, якщо їх посадові обов'язки не змінилися) [9]; 3) періодичність її проведення; 4) атестація здійснюється за спеціальною організаційно-правовою формою; 5) результати атестації завжди мають певні правові наслідки для державного службовця, що атестується; 6) вона є одним із засобів підбору і розстановки кадрів керівників і спеціалістів.

Проте цих ознак недостатньо для розуміння сутності поняття атестації, тому потрібно з'ясувати її призначення.

Розкриваючи сутність правового регулювання атестації державних службовців, вважаємо за необхідне підкреслити, що головним її призначенням є створення сприятливих умов для правильного вирішення таких юридичних питань: збереження змісту державно-службових правовідносин у попередньому вигляді; зміна змісту державно-службових правовідносин внаслідок коригування трудової функції працівника, яка має відбутися; припинення державно-службових правовідносин. Вважаємо, що це найважливіші ознаки атестації.

Виходячи з викладеного, атестацію можна визначити як юридичний обов'язок державних службовців проходити періодичну перевірку рівня своєї професійної підготовки (кваліфікації) і відповідності займаній посаді (виконуваний роботі), яка організовується керівником державного органу відповідно до встановлених правил і положень з метою оптимізації використання

кадрів, стимулювання росту їх кваліфікації, підвищення відповідальності, виконавської дисципліни і встановлення можливостей збереження, зміни або припинення державно-службових правовідносин.

Завдання атестації випливають з її мети, закріпленої в законодавстві. Зокрема, метою атестації державних службовців, як це зазначено у Положенні про проведення атестації державних службовців є: а) об'єктивна оцінка результатів роботи; б) оцінка ділових і професійних якостей, виявлених працівниками при виконанні службових обов'язків; в) підвищення ефективності діяльності державних службовців та відповідальності за доручену справу [9].

Таким чином, атестація повинна сприяти: 1) удосконаленню діяльності з підбору, підвищення кваліфікації і розстановки кадрів; 2) визначенню рівня їх професійної підготовки і відповідності державного службовця займаній посаді; 3) підвищенню продуктивності управлінської праці і розвитку творчої ініціативи; 4) забезпеченню соціальної захищеності державних службовців в умовах ринкових відносин шляхом диференціації оплати їх праці; 5) вирішенню питання про підвищення працівнику чергового кваліфікаційного розряду (категорії, рангу).

Одним із проблемних питань інституту атестації державних службовців є відмежування її від схожих правових явищ, які зустрічаються на практиці, інакше можуть виникати помилки у застосуванні законодавства, порушуватися права і законні інтереси працівників, а також інші негативні правові наслідки.

В практичній діяльності відносини з атестації потрібно відокремлювати від таких схожих правових явищ, як: проведення кваліфікаційних іспитів на атестат професійного спеціаліста в певній галузі знань; державна атестація випускників вищих навчальних закладів; атестація службовців, які перебувають на бюджетному фінансуванні з метою встановлення відповідності працівника займаній посаді та його тарифікації, тобто визначення розряду оплати праці; щорічне оцінювання діяльності державного службовця; атестація на присвоєння певної кваліфікаційної категорії окремим спеціалістам (наприклад, лікарям, середньому персоналу медичних і фармацевтичних працівників та ін.) [10].

Необхідність відмежування атестації кадрів від схожих правових явищ виникає і в інших ситуаціях, наприклад, у випадку перевірки компетентними органами професійних знань і дій осіб, робота яких пов'язана з джерелами підви-

щеної небезпеки, обслуговуванням атомних установок і т.п.

В юридичній літературі таке розмежування пропонується проводити за різними юридичними ознаками, серед яких найбільше значення мають:

- юридична природа і цільове призначення періодичної атестації і порівнюваних правових явищ;
- суб'єктний склад досліджуваних відносин;
- правовий механізм перевірки, його складові частини;
- характер процедури;
- правові наслідки;
- порядок розгляду питань (процесуальні гарантії) [8, с. 25].

Розглядаючи ці питання, слід відмітити, що загальним моментом для осіб, що проходять періодичну атестацію, і тих, хто атестується в порядку присвоєння, підтвердження або підвищення кваліфікаційного розряду (категорії), є той факт, що всі вони проходять відповідну перевірку у різних спеціальних комісіях. Це може бути атестаційна, екзаменаційна або кваліфікаційна комісія (при цьому слід враховувати, що щорічне оцінювання діяльності державного службовця здійснюється керівником державного органу одноособово). Але в ході такої перевірки вирішуються дуже різні організаційні та юридичні завдання.

Так, якщо завданням періодичної атестації службовця є визначення рівня професійної підготовки працівника та міра його відповідності займаній посаді на час проведення атестації, то в інших випадках перевірок вирішуються інші завдання:

- присвоєння чергових рангів;
- підтвердження відповідності спеціаліста вимогам професійної компетентності, здатності кваліфіковано виконувати посадові обов'язки та ін.

У відносинах з атестації є суттєві особливості і в суб'єктному складі. Так, якщо у відносинах періодичної атестації учасниками є державний службовець і керівник державного органу, в якому проходить службу державний службовець, то у схожих правових відносинах можуть брати участь спеціалісти, які не є службовцями даного державного органу. Така атестація для спеціалістів не носить обов'язкового характеру. Вона є їх правом заявити про своє бажання взяти участь в атестації з метою підтвердження професійної компетенції. Це в подальшому надає спеціалісту можливість отримати у встановленому порядку кваліфікаційний атестат (сер-

тифікат) з правом роботи за відповідною спеціальністю в організаціях і на підприємствах будь-якої форми власності і галузевої належності.

У добровільному порядку проходять атестацію для підтвердження або присвоєння більш високої кваліфікаційної категорії лікарі, провізори, фармацевти, середні медичні працівники. До такої атестації не допускаються спеціалісти, які не пройшли підвищення кваліфікації за спеціальністю, що атестується в державних закладах післядипломної освіти протягом п'яти років. Атестація проводиться атестаційними комісіями, створеними при органах управління охорони здоров'я.

Зовсім інші суб'єкти беруть участь у відносинах з атестації випускників окремих вищих навчальних закладів. Атестація тут полягає у визначенні відповідності рівня професійної підготовки випускників вимогам державних стандартів з подальшою видачею диплома про освіту.

Розмежування періодичної атестації кадрів та інших схожих правових явищ можна виявити і за такою ознакою, як порядок і процедура проведення перевірки працівника, який атестується.

Наприклад, періодична атестація кадрів проводиться атестаційною комісією відповідно до графіка проведення атестації. На державного службовця, який атестується, кадрова служба державного органу готує в установленому порядку необхідні документи: атестаційний лист попередньої атестації та бланк атестаційного листа чергової атестації, керівники структурних підрозділів готують службову характеристику та проводять співбесіди з державними службовцями [11].

Для іншого виду атестування процедура і порядок проведення атестації встановлюються інакше. Наприклад, для присвоєння атестаційної категорії, її підтвердження або підвищення, лікарі, які виявили бажання пройти атестацію (переекстацію), відповідно до Положення про порядок проведення атестації лікарів, затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19.12.1997 № 359 [10], подають до атестаційної комісії особисту заяву, атестаційний лист, звіт про роботу за три останніх роки, характеристику, дані про трудову діяльність за спеціальністю (лікаря або провізора). Вони складають іспити у вигляді співбесіди або із застосуванням спеціального тестування.

Практично безпомилково відрізнити періодичну атестацію кадрів від схожих правових явищ можна за їх правовими наслідками.

Правові наслідки періодичної атестації полягають у тому, що атестаційна комісія може прийняти рішення про відповідність або невідповідність займаній посаді працівника, який атестується. В останньому випадку керівник державного органу може звільнити державного службовця з займаної посади або перевести за його згодою на іншу посаду.

Щодо правових наслідків інших, схожих з періодичною атестацією правових явищ, то вони регулюються різними правовими актами і неоднакові стосовно працівників, які атестуються, різних категорій і спеціальностей.

Наприклад, атестаційна комісія розглядає матеріали іспитів, документи претендентів і в установленний строк приймає рішення про затвердження або не затвердження їх результатів та про видачу кваліфікаційного атестата, сертифіката претенденту, який успішно витримав кваліфікаційний іспит або спеціальне тестування. Спеціалісти, які не склали атестаційних випробувань, мають право на повторний іспит у строки, встановлені атестаційною комісією.

Стосовно щорічного оцінювання діяльності державного службовця, можна відзначити, що в разі отримання «низької» оцінки виконання покладених обов'язків і завдань, до нього можуть застосовуватися заходи дисциплінарного впливу, передбачені КЗпП та законодавством про державну службу, можуть застосовуватися проведення відповідних додаткових співбесід з безпосереднім керівництвом [12, с. 343-344].

Рішення керівника, пов'язані з атестацією, у тому числі з питання звільнення державних службовців, визнаних такими, що не відповідають займаній посаді, можуть бути оскаржені державним службовцем безпосередньо до суду.

Такі найголовніші ознаки відмежування обов'язкової періодичної атестації кадрів від схожих (суміжних) правових явищ.

Отже, атестацію можна визначити як юридичний обов'язок державного службовця проходити періодичну перевірку рівня своєї професійної підготовки (кваліфікації) і відповідності займаній посаді (виконуваній роботі), яка організовується керівником державного органу відповідно до встановлених правил і положень з метою оптимізації використання кадрів, стимулювання росту їх кваліфікації, підвищення відповідальності, виконавської дисципліни і встановлення можливостей збереження, зміни або припинення державно-службових правовідносин.

З'ясування ознак атестації працівників та її відмежування від схожих (суміжних) правових явищ має важливе значення у правозастосовній

практиці, оскільки при підготовці і проведенні різних перевірок щодо визначення професійного рівня знань працівника можуть бути допущені помилки у застосуванні тієї або іншої правової норми, що неминуче призведе до виникнення конфліктної ситуації. Тому необхідно завжди уточнювати сферу дії тієї або іншої правової норми, яка регулює порядок проведення періодичної атестації кадрів та інших випадків атестування кадрів.

Література

1. Шушпанов Д.Г. Особливості атестації державних службовців // Сталій розвиток економіки. – 2011. – № 6. – С. 31-34.
2. Юридична енциклопедія: У 6 т. / Ю. С. Шемшученко [відп. ред.] – К.: Українська енциклопедія, 1998. – Т.1: А-Г. – 672 с.
3. Словарь по трудовому праву / Отв. ред. Орловский Ю.П. – М.: БЕК, 1998. – 600 с.
4. Курилов В. И. Аттестация и личность работника в советском трудовом праве / В. И. Курилов. – Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 1983. – 200 с.
5. Жиров А. П. Правовые аспекты аттестации руководящих работников и специалистов в промышленности. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. П. Жиров. – М., 1979. – 22 с.
6. Лазор Л. И. Правовое регулирование аттестации работников. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. И. Лазор. – Х., 1985. – 16 с.
7. Мелешко Х. Т. Правовые проблемы аттестации рабочих и служащих. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Х. Т. Мелешко. – Л., 1989. – 22 с.
8. Нуртдинова А. Аттестация работников в современных условиях / А. Нуртдинова // Хозяйство и право. – 2005. – № 9. – С.111–118; № 10. – С.102–109.
9. Положення про проведення атестації державних службовців, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р. № 1922 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 1–2. – Ст. 27.
10. Положення про порядок проведення атестації лікарів, затверджене наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19.12.1997 р. № 359 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 3. – Ст. 127.
11. Методичні рекомендації щодо застосування Положення про проведення атестації державних службовців, затверджене наказом Голодержслужби від 02.03.2001 р. № 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0201351-04>

12. Фоміч Г.В. Щорічне оцінювання діяльності публічних службовців: організаційно-правовий аспект // Актуальні проблеми держави

і права: Зб. Наук. пр. – Одеса, 2010. – Вип. 52. – С. 339–345.

В. М. Вишновецький

Правовая природа аттестации работников

Статья посвящена исследованию правовой природы аттестации работников. В ней раскрываются общие положения аттестации, её признаки и назначение, а также значительное внимание уделяется отличию аттестации от сходных правовых явлений.

V. V. Vishnovetskiy

Legal nature of workers attestation

The article is devoted to the research of legal nature of attestation of state officials. In particular, in the article open up the generals of attestation, its features and purposes. Also considerable attention is spared to the differences between attestation and similar legal phenomena.