

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

КРАВЕЦЬ ВАСИЛЬ РОМАНОВИЧ

УДК: 35.08(477)

АТЕСТАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління;
адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2004

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор
КІВАЛОВ Сергій Васильович,
Одеська національна юридична академія Міністерства
освіти і науки України,
завідувач кафедри адміністративного
та фінансового права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
ДОДІН Євген Васильович,
Одеська національна юридична академія Міністерства
освіти і науки України, завідувач кафедри морського і
митного права

кандидат юридичних наук, доцент
КАЛАЯНОВ Дмитро Петрович,
Одеський юридичний інститут Національного
університету внутрішніх справ, начальник кафедри
основ управління та інформаційно-технічного
забезпечення ОВС

Провідна установа: Київський національний університет
імені Тараса Шевченка, кафедра конституційного
і адміністративного права (м. Київ).

Захист відбудеться “ 3 ” квітня 2004 року о 12.00 годині
на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної
юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної
юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий “ 1 ” березня 2004 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л.Р. Біла

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В умовах проведення політичної, економічної та адміністративної реформ в Україні, формування громадянського суспільства важлива роль відводиться державній службі як невід'ємній складовій державного управління. Становлення та реформування державної служби спрямовані, перш за все, на підвищення її ефективності і дієвості, на удосконалення професіоналізму і компетентності державних службовців, на підготовку висококваліфікованого персоналу, здатного неухильно відстоювати права і свободи людини і громадянина, який володіє аналітичними здібностями та вміннями застосовувати засоби і методи управлінської науки.

Ефективність діяльності державного апарату залежить від результатів діяльності кожного державного службовця. Саме тому підвищується роль оцінювання діяльності державних службовців, що є на сьогоднішній день однією з важливих проблем державного управління. Важливим способом оцінювання державних службовців є атестація державних службовців, яка відіграє важливу роль у вдосконаленні кадрового потенціалу, створенні оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становленні професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби.

Атестація державних службовців покликана забезпечити реальне функціонування механізму просування службовця по службових сходинках, підтримку стабільності державної служби, попередження і припинення корупції і корупційних діянь у державній службі.

Аналіз сучасного стану наукових розробок та правового регулювання атестації державних службовців дає підстави стверджувати, що цьому інституту приділяється незаслужено мало уваги. Достатньо зазначити, що в чинному Законі “Про державну службу” немає жодної статті про атестацію державних службовців, хоча атестація є одним із чинників основ діяльності державної служби, які повинні передбачатися тільки законами.

Реформування державної служби в Україні потребує формування єдиної системи критеріїв оцінки професійних, ділових і особистих якостей державних службовців, методик проведення таких оцінок. Окремі питання інституту державної служби взагалі, та атестації державних службовців, зокрема, потребують наукового переосмислення. Це стосується визначення та застосування понять “державний службовець”, “посадова особа”, “службова особа”, “принципи атестації державних службовців”.

Окремі питання проблематики атестації державної служби тією чи іншою мірою досліджували у своїх роботах В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, М.О. Баймуратов, Д.М. Бахрах, К.С. Бельський, Л.Р. Біла, Ю.П. Битяк, В.А. Воробйов, Б.Н. Габрічідзе, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, А.П. Жиров, В.І. Курілов, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, Є.Б. Кубко, Б.М. Лазарев, В.М. Манохін, В.Я. Малиновський, А.Ф. Ноздрачов, О.В. Оболонський, О. Оболенський, Д.М. Овсянко, В.Ф. Опришко, М.П. Орзіх, І.М. Пахомов, Б.А. Пережняк, В.Ф. Погорілко,

Ю.М. Старілов, С.С. Студенікіна, О.В. Тодошак, В.В. Цвєтков, О.Ф. Фрицький, Ю.С. Шемшученко та ін.

Але системне комплексне адміністративно-правове дослідження атестації державних службовців в національній науці поки що відсутнє. Стан законодавчого регулювання та практики атестації державних службовців зумовило здійснення цього дисертаційного дослідження в контексті наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертації, що пропонується, пов'язана з основними напрямками наукових досліджень у галузі держави і права на 1998-2000 рр., затвердженими загальними зборами Академії правових наук України 19 березня 1998 р. Тема роботи є складовою частиною науково-дослідної роботи Одеської національної юридичної академії на тему “Правові проблеми становлення і розвитку сучасної Української держави” (державний реєстраційний № 0101U001195). Обраний напрямок дослідження знаходиться у безпосередньому зв'язку з темою наукових досліджень “Теоретичне обґрунтування і правове забезпечення адміністративної і фінансової реформи в Україні”, яку виконує кафедра адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на підставі аналізу чинного законодавства, наукових досліджень, вітчизняного і зарубіжного досвіду визначити місце і роль атестації державних службовців в інституті державної служби, її значення у забезпеченні стабільності і авторитетності державної служби, професіоналізму та компетентності державних службовців, виявити тенденції розвитку її правового регулювання.

Досягнення зазначеної мети забезпечується вирішенням таких завдань:
визначення поняття і змісту атестації державних службовців, її принципів;

виявлення стану правового регулювання атестації державних службовців і перспектив його розвитку;

визначення поняття, змісту і особливостей службової кар'єри як важливого елемента проходження державної служби;

визначення поняття механізму атестації державних службовців, характеристика його елементів;

виявлення особливостей правового статусу державного службовця як об'єкту атестації;

дослідження історичних аспектів формування поняття посадової особи та визначення його статусу як важливого елемента атестації державних службовців;

характеристика та аналіз основних критеріїв оцінки якості діяльності державних службовців;

визначення сутності та змісту атестаційного провадження, характеристика його стадій.

Об'єктом дослідження є вітчизняна та зарубіжна нормативна база, що регулює суспільні відносини, пов'язані з оцінюванням діяльності управлінського персоналу, практика її застосування.

Предметом дослідження є державно-службові правовідносини, пов'язані з підготовкою, організацією та проведенням атестації державних службовців.

Методи дослідження. У дисертації використовувалася сукупність різних методів дослідження. Основний метод, який застосовано при здійсненні дисертаційного дослідження, – загальнонауковий діалектичний метод, що дозволив проаналізувати чинне законодавство та практику його застосування щодо атестації державних службовців. За допомогою логіко-семантичного методу визначено сутність та особливості атестації державних службовців. Широко використовувався метод порівняльного правового дослідження при аналізі досвіду атестації, методик і критеріїв оцінки державних службовців в органах місцевого самоврядування та у зарубіжних країнах. Методи класифікації, групування і системно-структурний метод застосовувалися для визначення стадій адміністративного провадження, видів критеріїв оцінки державних службовців. Під час проведення дослідження було застосовано конкретно-історичний метод, за допомогою якого було проаналізовано, зокрема, розвиток поняття та сутності посадової особи. У процесі дослідження широко використовувалися методи системного та структурно-функціонального аналізу при розгляді місця і ролі атестації державних службовців в державній службі та при виявленні її окремих ознак.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше в Україні, з урахуванням новітніх досягнень правової науки та чинного законодавства, здійснено комплексне монографічне дослідження проблемних питань атестації державних службовців та сформульовано авторське бачення шляхів їх вирішення. В ході проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень та висновків:

запропоновано авторське визначення поняття атестації державних службовців, зроблено висновок, що сутність атестації слід розглядати як в широкому, так і у вузькому розумінні;

вперше визначено поняття, зміст, види, етапи службової кар'єри, охарактеризовано основні напрями управління нею;

подальший розвиток одержав аналіз правового регулювання атестації державних службовців, що дало можливість отримати висновок про недостатнє її законодавче регулювання та запропонувати доповнення до Закону “Про державну службу” щодо усунення цієї прогалини;

поглиблено визначення поняття державного службовця, у новому аспекті визначено зміст його правового статусу як об'єкту атестації;

з нових позицій визначено поняття і структуру механізму атестації державних службовців, охарактеризовано його елементи;

вперше виділено атестаційне провадження як вид адміністративного провадження, визначено його стадії та підстадії, охарактеризовано правовий статус його учасників;

поглиблено поняття посадової особи як важливого елементу атестації державних службовців, здійснено порівняльний аналіз понять “посадова особа” і “службова особа”;

з нових позицій охарактеризовано основні критерії оцінки якості діяльності державних службовців, методик її здійснення.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що:

- у науково-дослідній сфері одержані результати доповнюють теорію державної служби і можуть бути основою для подальшої розробки проблем оцінювання якості діяльності державних службовців:

- у сфері правотворчості - ці результати можуть бути використані при розробці та прийнятті Кодексу правил поведінки державного службовця, при внесенні змін і доповнень до Закону “Про державну службу”; при розробці та прийнятті підзаконних нормативно-правових актів з питань атестації державних службовців, щорічної оцінки якості діяльності державних службовців;

- у правозастосовчій діяльності використання одержаних результатів дозволить поліпшити проведення атестації державних службовців і щорічну оцінку їхньої діяльності;

- у навчальному процесі – матеріали дисертації доцільно використовувати при підготовці підручників і навчальних посібників з дисциплін “Адміністративне право”, “Державна служба” та спецкурсів програми підготовки магістрів державного управління і державної служби.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дисертації були оприлюднені на 3-й звітній науковій конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської державної юридичної академії (Одеса, 2000 р.), Міжнародній науково-практичній конференції “Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція” (Одеса, 2000 р.), 4-й звітній конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської національної юридичної академії (Одеса, 2001 р.), VI Міжнародній науково-методичній конференції “Удосконалення підготовки фахівців” (Одеса, 2001 р.), 5-й звітній конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської національної юридичної академії (Одеса, 2002 р.). Матеріали дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії.

Результати дисертаційного дослідження використовувалися у навчальному процесі, при проведенні семінарських і практичних занять з адміністративного права та організації державної служби в Україні.

Публікації. Основні результати, отримані автором у процесі роботи над темою дисертації, викладено у 3-х наукових статтях, які містяться у фахових виданнях, перелік яких затверджений ВАК України.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що включають одинадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 175 сторінок, у тому числі список використаних джерел – 24 сторінки, що включає 229 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми, визначаються мета і завдання дослідження, методи дослідження, формулюються положення і рекомендації, що визначають наукову новизну і практичне значення одержаних результатів, їхня апробація, характеризується зв'язок роботи з науковими програмами.

Перший розділ “Теоретико-правові основи атестації державних службовців” складається з трьох підрозділів, в яких розглядаються поняття, принципи атестації, правові засади атестації, службова кар'єра,

Підрозділ 1.1. “Поняття, зміст і принципи атестації державних службовців” присвячений розглядові питання про місце атестації в оцінюванні якості діяльності державних службовців, правову природу атестації, аналізу різні точки зору щодо визначення поняття атестації, виокремленню системи принципів атестації та дається їхня характеристика.

Зазначається, що в теоретичних дослідженнях поняття атестації трактується неоднозначно. С.С. Студенікіна вважає, що атестація – це визначення ділової та політичної кваліфікації робітника, характеристика його особистісних якостей, оцінка результатів його службової діяльності. 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”.

В. І. Курілов указує, що з етимологічної точки зору слово “атестація” у широкому розумінні означає визначення кваліфікації, рівня знань робітника чи службовця, відзив про його можливості, ділових та інших якостей. Водночас, атестація у вузькому розумінні – це “періодична перевірка ділових і політичних якостей певних категорій працівників, що проводиться підприємством, установою, організацією у спеціальній організаційно-правовій формі і має на меті постійне підвищення ділової кваліфікації та ідейно-політичного рівня працівників, а також поліпшення добору та розстановки кадрів”.

А. П. Жирова 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”. Д.М.

Бахрах характеризує сутність атестацій державних службовців шляхом поділу її на загальні та персональні. 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). Персональні атестації проводяться в тих відомствах, де співробітники мають звання, класні чини.

Акцентується увага на визначенні змісту атестації через систему її принципів і дається їхня характеристика.

Підрозділ 1.2. “Правові засади атестації державних службовців” присвячений аналізу нормативно-правових актів, якими регулюються питання атестації державних службовців. Зазначається, що хоча атестація відноситься до основ державної служби, які повинні визначатися тільки у законодавчому порядку, в чинному Законі “Про державну службу” про атестацію взагалі немає жодної статті. Чинне законодавство про атестацію державних службовців – це численна кількість підзаконних нормативних актів (Положення про проведення атестації державних службовців, Загальні правила поведінки державних службовців, Інструкція про проведення атестації особового складу органів внутрішніх справ, Інструкція про атестацію службових осіб митних органів України, Положення про атестування прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України та ін.).

Такий стан справ не сприяє ефективності і дієвості атестації а, навпаки, створює ряд проблем. Прикладом цьому став спір щодо конституційності Постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. “Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців” та Рішення Конституційного Суду України від 8 липня 2003 р. (справа про атестацію державних службовців). Зазначене дає підстави стверджувати, що основи атестації державних службовців (поняття, принципи атестації, атестаційне провадження, механізм атестації) повинні бути урегульовані на рівні Закону “Про державну службу”.

Зазначається, що одним із важливих нормативних актів щодо атестації державних службовців є посадова інструкція, яка передбачає посадові обов'язки державного службовця, виконання яких також оцінюється при проведенні атестації. На підставі аналізу низки посадових інструкцій зроблено узагальнений висновок про її структуру: а) “загальна частина” (мета діяльності; кваліфікаційні вимоги, підпорядкованість, наявність підпорядкованих та ін.); б) “завдання, обов'язки та повноваження” (перелік видів робіт, завдання та обов'язки); в) “має право” (засоби, за допомогою яких службовець має забезпечувати виконання покладених на нього завдань); г) “повинен знати” (вимоги до спеціальних знань, до знань законодавчих актів, умінь, навичок та ін.); д) “відповідальність; ж) “взаємозамінність” (кого заміщує службовець і хто заміщує його на час відсутності з поважних причин).

У підрозділі 1.3. “Поняття та зміст службової кар'єри” зазначається, що Закон “Про державну службу” вперше передбачив термін “службова кар'єра”. Саме таку назву має п'ятий розділ закону. Водночас він не передбачає визначення поняття “службова кар'єра”, управління службовою

кар'єрою, етапи службової кар'єри. На підставі аналізу різних точок зору та ряду статей Закону зроблено висновок, що службова кар'єра – це просування по державній службі шляхом зайняття більш високої посади чи присвоєння вищого рангу. Звертається увага на те, що державний службовець має право на службову кар'єру, однак це право є об'єктивним. Тобто керівник державного органу вправі створити йому належні умови для просування по службі, однак на нього не покладається обов'язок забезпечити службовцю таке просування.

Зазначається, що у розробці і реалізації кар'єри державного службовця визначальними є три фактори: 1) діяльність і особистий приклад керівника; 2) система комплексної і об'єктивної оцінки професіоналізму службовця і всього державного апарату; 3) нова система професійної освіти, практичної підготовки.

У підрозділі характеризуються особливості управління службовою кар'єрою, виділяються її етапи: входження, становлення, сталість, зрілість, завершення.

Другий розділ “Механізм атестації державних службовців” складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1. **“Правовий статус державного службовця як об'єкту атестації”** зазначається, що на даний час в Україні не існує чітко визначеної дефініції “державний службовець” (у багатьох країнах, які вже мають стабільну систему законодавства про державну службу нормативне визначення цього поняття також відсутнє). Стаття 1 Закону України “Про державну службу” дає визначення державного службовця через поняття “державна служба”. Тобто державний службовець — це особа, яка здійснює професійну діяльність, обіймаючи посади в державних органах та їхньому апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержує заробітну плату за рахунок державних коштів. При цьому визначення поняття “державний службовець” дається за відсутності дефініції “службовець”, що призвело до розбіжностей у розумінні правового статусу державних службовців.

Відсутність чіткого визначення поняття “державний службовець” породжує численні питання щодо віднесення того чи службовця до категорії державних службовців, що, у свою чергу, породжує численну кількість розпоряджень Кабінету Міністрів України про віднесення тих чи інших службовців до категорії державних службовців. Загалом, вирішення цієї прогалини в Законі “Про державну службу” призвело таким чином до того, що питання про сутність державного службовця вирішується не на законодавчому, як того вимагає Конституція України у п. 12 ст. 92 (“виключно законами України визначаються основи державної служби”) рівні, а на рівні підзаконних нормативних актів.

Узагальнення різних точок зору щодо поняття і сутності державного службовця дає підстави виділити три ознаки державного службовця.

1. Професійна діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави. Державна служба – це професія на яку мають право тільки особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку. 2. Посада в державному

органі та їхнього апараті. 3. Заробітна плата за рахунок коштів з державного бюджету.

Акцентується увага на характеристиці посади державного службовця. Посада є клітиною, первинним елементом державного органу. Саме посада служить елементом, який поєднує державу в особі державного органу, з одного боку, і державного службовця — з іншого. Поняття та сутність посади можна розглядати у трьох аспектах: а) в статутно-правовому розумінні; б) у конкретно-функціональному розмінні; в) у бюджетному (фінансовому) розумінні.

Посада характеризується двома ознаками: а) вона є частиною організаційної структури державного органу. Посада є незалежною від самого державного службовця, а державний службовець не може бути “власником” посади, яку він займає; б) включає в себе частку компетенції державного органу, яка визначена у нормативно-правових актах. Кожна посада являє собою сукупність конкретних професійно-кваліфікаційних характеристик, які впливають із загальної компетенції даного державного органу. Статус кожної посади державного службовця визначається конкретно посадовою інструкцією.

Зазначається, що державним службовцем може бути тільки та особа, яка заміщує посаду у державному органі, яким є особливий вид організації людей, що характеризується такими ознаками: є організованим колективом; є автономною частиною державного апарату; здійснює державні функції, реалізує публічний інтерес; діє від імені держави і водночас від свого імені; володіє власною компетенцією; несе відповідальність перед державою за свою діяльність; засновується державою; його положення, структура і діяльність регламентуються правом.

У підрозділі проводиться розмежування понять “державний службовець” і “державний політичний діяч”, характеризуються основні права і обов’язки державних службовців, актуальні якості державного службовця як об’єкту атестації.

Підрозділ 2.2. “Поняття, ознаки та види посадової особи як елементу атестації” присвячений аналізу поняття “посадова особа” в історичному та нормативному аспектах, у співвідношенні понять “посадова особа” і “службова особа”. Зазначається, що поняття “посадова особа” у своєму історичному розвитку характеризується протиборством двох тенденцій: розширювальної (до посадових осіб відносились всі особи, які займали посади в державних органах, включаючи і допоміжний персонал: прибиральниці, друкарки, кур’ери, сторожі та ін.) і обмежувальної (поняття “посадова особа” було синонімом поняття “керівник”).

Акцентується увага на тому, що впродовж багатьох років робилися спроби виділити особливості посадової особи. Узагальнення різних точок зору дає підстави вважати, що особливостями посадової особи є: а) наявність владних повноважень, які спрямовані на прийняття правових актів управління або здійснення юридично значимих дій; б) право на здійснення державно-розпорядницьких повноважень щодо реалізації компетенції

державного органу; в) заміщення посади в державному органі на підставі спеціальних актів управління.

Проводиться порівняльний аналіз поняття “посадова особа державної служби” з поняттям “посадова особа органу місцевого самоврядування” і поняттям “службова особа”, яке використовується у Кримінальному кодексі України та Митному кодексі України.

Зазначається, що важливе значення для теорії державної служби має класифікація посадових осіб на види у залежності від критеріїв. У підрозділі пропонується авторське бачення підстав класифікації посадових осіб.

У підрозділі 2.3. “Щорічна оцінка діяльності державних службовців” зазначається, що щорічна оцінка діяльності державних службовців проводиться в період між атестаціями і являє собою діяльність керівника стосовно підлеглого щодо оцінювання службової діяльності останнього протягом року. Відзначається, що: 1) на даний час немає єдиної визначеної системи оцінки професійних і ділових якостей державного службовця; 2) існуючі системи оцінки стосуються спеціалістів взагалі і не враховують специфіки державної служби. Це зумовлює різні вимоги та різні підходи до визначення критеріїв оцінки діяльності державного службовця, що не сприяє об'єктивності такої оцінки та виробленню єдиної стратегії щодо підвищення професіоналізму та компетентності державної служби.

Узагальнення існуючих систем оцінки діяльності спеціалістів дає можливість виділити найбільш загальні критерії, які можуть застосовуватися до оцінки діяльності державного службовця: ділові й особистісні якості; характеристика поведінки в різних ситуаціях; якість виконання управлінських функцій; показники діяльності державного органу, структурного підрозділу; результати організаторської діяльності.

Важливим є питання про механізм щорічної оцінки діяльності державних службовців, який складається з таких елементів: 1) суб'єкт оцінки (керівники державних органів, керівники структурних підрозділів, відділи кадрів та ін.); 2) об'єкт оцінки (державні службовці, діяльність яких оцінюється). Державний службовець розглядається як динамічна функціональна структура, властивості якої об'єднуються в чотири підструктури: а) соціально-обумовлені риси: цілеспрямованість, морально-етичні якості, ставлення до роботи, мотивація праці; б) ознаки кваліфікації: знання, навички, вміння та звички, отримані особою у процесі навчання та діяльності; в) психологічні особливості: пам'ять, воля, почуття, відчуття та ін.; г) органічні риси: тип нервової системи, терперамент, характер, здібності та ін.; 3) науково обґрунтовані критерії оцінки діяльності (кваліфікаційні та інші конкретні вимоги, яким повинен відповідати державний службовець, результати його діяльності: мислення, вміння приймати рішення, компетентність, функціональні особливості роботи, стимули, відношення до роботи, психологічні риси державного службовця, етичні характеристики, які у підсумку дають відповідь про відповідність, умовну відповідність чи невідповідність займаній посаді); 4) методи оцінки (метод експертного аналізу, ситуаційно-комплексна оцінка, контроль, спостереження,

анкетування, тестування, ділова гра, іспит та ін.); 5) процедура оцінки (в її основу покладені вибрані критерії і показники порівняння оцінки з тими даними, які одержані в результаті атестації).

У підрозділі 2.4. “Поняття та стадії атестаційного провадження” зазначається, що подальший розвиток інституту державної служби дає змогу віднести до адміністративно-процедурних проваджень низку службових проваджень, серед яких можна виділити атестаційне провадження. Правовими засадами здійснення атестаційного провадження щодо державних службовців є Положення про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади та Типове положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування. В атестаційному провадженні виділяються такі стадії.

1. Підготовка справи про атестацію державного службовця. На цій стадії здійснюється збір, вивчення, аналіз та узагальнення інформації про державного службовця, який атестується. Важливе значення на цій стадії має службова характеристика. 2. Розгляд атестаційної справи. Учасниками розгляду справи про атестацію державного службовця виступають: атестаційна комісія, що зобов'язана забезпечити об'єктивний розгляд і професійну оцінку діяльності державного службовця, який атестується, зокрема виконання покладених на нього службових обов'язків, а також принциповий підхід у підготовці рекомендацій для подальшого використання його досвіду і знань та державний службовець, який підлягає атестації.

3. Прийняття рішення щодо атестації державного службовця. На підставі всебічного аналізу виконання основних обов'язків, складності виконуваної роботи та її результативності комісія приймає одне з таких рішень: а) відповідає займаній посаді; б) відповідає займаній посаді за умови виконання рекомендацій щодо підвищення кваліфікації з певного фахового напрямку, набуття навичок роботи на комп'ютері тощо (неповна службова відповідність); в) не відповідає займаній посаді.

4. Оскарження прийнятого рішення. Згідно з Положенням про атестацію державних службовців рішення керівника, прийняте за результатами атестації, може бути оскаржене державним службовцем до суду. Оскільки назване Положення не передбачає більш конкретного порядку оскарження, то діє загальний порядок, який передбачає, що таке рішення може бути оскаржене протягом 10 днів з дня його прийняття без урахування терміну тимчасової неприцездатності. Слід відмітити, що в Типовому положенні про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування передбачається саме такий порядок.

5. Виконання прийнятого рішення. На підставі рішення комісії керівник видає наказ (розпорядження) про: включення до кадрового резерву, стажування, первід на іншу посаду, звільнення з займаної посади.

Третій розділ “Характеристика основних критеріїв оцінки діяльності державних службовців” складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1. “Поняття та зміст культури діяльності державних службовців” зазначається, що для визначення поняття “культура праці

державного службовця”, у першу чергу, необхідно зясувати її теоретичні засади, здійснивши аналіз джерельної бази. У найбільш загальному вигляді культура – це сукупність матеріальних і духовних надбань, які відображають рівень розвитку суспільства і людини і втілюються в результатах продуктивної діяльності. А на більш конкретному рівні культуру пов’язують зі способом людської діяльності, маючи на увазі організацію діяльності, її технологію. Культура праці розглядається (у найбільш загальному аспекті) як сукупність умов, що забезпечують її високу продуктивність, безпеку і гігієну, а також як рівень фахової підготовки працівника та його особистої організованості. Різновидом культури праці є культура управлінської діяльності, яка має свої особливості. У свою чергу, її різновидом є культура діяльності державного службовця.

Узагальнення різних точок зору щодо сутності і змісту культури державного службовця дають підстави стверджувати, що сутність культури діяльності державного службовця складають: а) добросовісне виконання службових обов’язків у межах повноважень, що повинно забезпечити раціональність, гармонійність та ефективність суспільних відносин і процесів; б) самоорганізація та відповідальність, використання у роботі саме тих знань, досвіду, форм поведінки тощо, які мають дати найкращий результат; в) мистецтво спілкування з людьми як головний фактор щодо створення атмосфери конструктивності у взаємовідносинах з громадянами; г) уміння працювати творчо, що має сприяти розвитку як самого службовця, так і громадянина. Отже проблему культури діяльності державного службовця треба розглядати у спектрі його самоорганізації, добросовісності, творчості, відповідальності і мистецтва спілкування.

У підрозділі 3.2. “Професіоналізм як основний критерій діяльності державних службовців” зазначається, що розуміння професіоналізму державного службовця полягає в тому, що він виконує свої обов’язки на професійній основі, є компетентним співробітником, якісно виконує свої повноваження, тобто володіє певним рівнем професіоналізму. У професійній діяльності державного службовця можна виділити два основних рівні професіоналізму: 1) рівень управлінських завдань. Управлінське завдання полягає у наявності управлінського рішення і необхідності його використання, тобто в разі виникнення труднощів у виховній діяльності управлінець повинен мати уявлення про те, що і як треба зробити, аби виправити ситуацію. Навіть якщо готового рішення немає, але управлінець знає, що треба зробити, аби його сформулювати, то це є складніший рівень управлінських завдань; 2) рівень управлінських проблем. Управлінська проблема полягає у відсутності готового управлінського рішення, відсутності уявлення про те, як треба виходити із ситуації, що склалася.

Важливим є запровадження певної системи критеріїв, за якими можна було б оцінити наявність у державних службовців професійних якостей, а саме: а) наявного рівня професійної освіти, готовність державного службовця до оновлення і збагачення своїх професійних знань власними зусиллями; бачення і пошук перспективи службового зростання; б) оцінки

професіоналізму у параметрах його якості (теоретичні знання, досвід у роботі) і кількості (ранг, рейтинг державного службовця); в) критеріїв, що безпосередньо пов'язані з процесом організації праці державного службовця і встановлюють певні нормативи для його професії; процедур і технологій виконання завдань; очікуваних результатів, яких слід досягти у своїй діяльності; г) критеріїв, які враховують відповідність професії самій людині, її схильність займатися відповідною службовою діяльністю, задоволення виконуваною роботою; д) критеріїв, які враховують відповідність людини професії.

У підрозділі 3.3. “Професійна підготовка та підвищення кваліфікації державних службовців” зазначається, що, виходячи з принципу професіоналізму і компетентності державної служби, державні службовці зобов'язані постійно підвищувати свою професійну кваліфікацію. У свою чергу, держава зобов'язана створювати державним службовцям умови для навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах. Узагальнення існуючих точок зору щодо сутності професійної підготовки дає підстави вважати, що професійна підготовка державних службовців — це здобуття освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста, магістра за спеціальностями, спрямованими для професійної діяльності на державній службі. Вона спрямована на підготовку державних службовців, які мають відзначатися: здатністю запроваджувати цінності демократичної, правової, соціальної держави та громадянського суспільства, неухильно відстоювати права і свободи людини і громадянина; професійними вміннями і навичками, які ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях, аналітичних здібностях та майстерності застосування засобів і методів управлінської науки.

Визначається, що підвищення кваліфікації державних службовців — це навчання з метою оновлення та розвитку умінь і знань, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності на державній службі.

У підрозділі характеризуються шляхи щодо створення єдиної загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, виділяються основні принципи підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та дається їхня характеристика.

У підрозділі 3.4. “Дотримання обмежень при проходженні державної служби” зазначається, що стосовно державних службовців чинним законодавством передбачаються два види обмежень: при вступі на державну службу і при проходженні державної служби. Обмеження при проходженні державної служби передбачені статтями 1 і 5 Закону України “Про боротьбу з корупцією”.

Зокрема, державний службовець не має права вчиняти корупцію і корупційні діяння. У підрозділі дається визначення поняття і ознак корупції і корупційних діянь, проводиться їх порівняльний аналіз, розглядаються особливості суб'єктного складу корупції. Акцентується увага на правопорушеннях, пов'язаних з корупцією і дається їхня характеристика.

Зазначається, що обмеження щодо проходження державної служби можна класифікувати на два види: загальні, які стосуються всіх державних службовців, та спеціальні, які стосуються тільки посадових осіб. У підрозділі дається їхня характеристика.

Висновок

Проведене дисертаційне дослідження дало змогу одержати такі висновки та пропозиції.

Атестація державних службовців є важливим чинником щодо підвищення дієвості і ефективності державної служби в цілому та професіоналізму і компетентності державних службовців, зокрема.

Інститут атестації державних службовців обумовлений існуванням комплексного соціально-правового інституту державної служби, під яким розуміють сукупність правових норм, що регулюють відносини, які виникають у процесі організації державної служби, здійснення державними службовцями покладених завдань та обов'язків щодо реалізації та забезпечення повноважень різних державних органів.

Під правовим інститутом атестації слід розуміти 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. До правового інституту атестації державних службовців належать матеріальні норми, які встановлюють статутні атестаційно-правові положення (необхідність підготовки атестаційної характеристики, термін проведення атестації, види атестаційних оцінок), і процесуальні норми, які регулюють саму процедуру атестації.

Аналіз чинного законодавства про державну службу дає підстави стверджувати про неналежне законодавче регулювання атестації державних службовців. У зв'язку з цим пропонується доповнити Закон "Про державну службу" новим розділом "Атестація державних службовців", який включав би статті щодо визначення поняття атестації, системи принципів атестації (позапартійність; загальність атестації; гласність; презумпція відповідності; колективність оцінки; періодичність (систематичність); об'єктивність оцінки; комплексність оцінки; обґрунтованість оцінки; визначеність вимог; диференціація вимог; дієвість атестації), критеріїв оцінки діяльності державних службовців.

Атестацію державних службовців слід розглядати у вузькому і широкому розумінні. У вузькому розумінні атестація проводиться з метою перевірки і оцінки професійних, ділових і особистісних якостей державного службовця. Атестація у широкому розумінні спрямована на: дотримання на практиці принципів державної служби; забезпечення законності в системі функціонування державної служби; формування професійного кадрового

персоналу державних органів; виявлення потенційних можливостей державного службовця та ін.

Подальший розвиток інституту державної служби дає змогу віднести до адміністративно-процедурних проваджень низку службових проваджень, серед яких можна виділити атестаційне провадження. Атестаційне провадження — це сукупність послідовно здійснюваних дій щодо оцінювання професійних, ділових та особистісних якостей державного службовця.

Дієвість і ефективність атестації державних службовців багато в чому залежить від критеріїв оцінки їхньої діяльності та методик її проведення. Єдиної системи критеріїв оцінки діяльності державних службовців у даний час в Україні немає, що зумовлює необхідність їхньої розробки. Пропонується включити до єдиної системи критеріїв такі: а) професійні вміння: здатність до критичного аналізу ситуації, вміння давати експертні оцінки, тактовно і ефективно спілкуватися, оцінювати потреби; творчо розробляти матеріали, ефективно і переконливо висувати ідеї та обмінюватися ними; працювати у команді та ін.; б) ділові якості: вміння планувати; організовувати персонал; координувати діяльність, вести переговори та ін.; в) особистісні якості: відданість справі, цілеспрямованість, оптимізм, діловитість, чесність, дисциплінованість, відповідальність, тактовність та ін.

Важливим критерієм оцінки діяльності державних службовців є професійна підготовка та підвищення кваліфікації. Основними принципами професійної підготовки та підвищення кваліфікації є: системність; єдність; загальність; диференційованість; обов'язковість та безперервність навчання; випереджувальний характер навчання; встановлення взаємних прав, обов'язків та відповідальності; встановлення правових наслідків; забезпечення високої якості та ефективності навчання; державне управління і координації діяльності усіх елементів системи підвищення кваліфікації державних службовців; врахування вітчизняного та зарубіжного досвіду підвищення кваліфікації державних службовців.

Список опублікованих автором праць за темою дисертації:

1. Кравець В.Р. Принципи атестації державних службовців // Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць. — Одеса: Юридична література, 2003. — Вип. 18. — С. 383-388.
2. Кравець В.Р. Поняття та структура механізму атестації державних службовців // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2003. — № 4. — С. 192-196.
3. Кравець В.Р. Щодо визначення поняття атестації державних службовців // Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць. — Одеса: Юридична література, 2003. — Вип. 19. — С. 422-426.

АНОТАЦІЯ

Кравець В.Р. Атестація державних службовців в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2003.

Дисертацію присвячено аналізу теоретично-правових засад атестації державних службовців в Україні. Визначається поняття, сутність, принципи атестації державних службовців як важливого інструменту удосконалення ефективності і дієвості державної служби, професіоналізму і компетентності державних службовців. Дається поняття і характеризується механізм державних службовців. Характеризуються основні критерії оцінки діяльності державних службовців, методик їх проведення. Пропонуються зміни і доповнення до чинного законодавства про державну службу щодо атестації державних службовців.

Ключові слова: атестація державних службовців, службова кар'єра, механізм атестації, критерії оцінки, щорічна оцінка діяльності, атестаційне провадження.

АННОТАЦИЯ

Кравец В.Р. Аттестация государственных служащих в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Одесская национальная юридическая академия, Одеса, 2003.

Диссертация посвящена анализу теоретико-правовых основ аттестации государственных служащих в Украине.

Работа является первым в Украине комплексным монографическим исследованием проблем аттестации государственных служащих на основании новейших достижений правовой науки и действующего законодательства.

Определены понятие, правовая природа и система принципов аттестации государственных служащих. В частности, определено, что аттестацию государственных служащих следует рассматривать в широком и узком понимании. В широком понимании аттестация государственных служащих направлена на соблюдение на практике принципов государственной службы, обеспечения законности в системе функционирования государственной службы, формирования профессионального кадрового персонала государственных органов. В узком понимании аттестация – это деятельность, которая осуществляется с целью проверки оценки профессиональных, деловых и личностных качеств государственного служащего.

Проанализировано состояние правового регулирования аттестации государственных служащих, на основании чего сделан вывод о

существующих пробелах в нем и предложены соответствующие изменения и дополнения к Закону “О государственной службе”. В частности, предложено дополнить Закон разделом “Аттестация государственных служащих”, в котором закрепить понятие аттестации, ее принципы, аттестационное производство, процессуальный статус участников производства, правовые последствия аттестации.

Под правовым институтом аттестации следует понимать систему правовых норм, регулирующих аттестационно-служебные отношения, складывающиеся при прохождении государственной службы относительно оценки деловых, личностных, моральных качеств с целью: определения уровня профессиональной подготовки и соответствия государственного служащего занимаемой должности; повышения эффективности государственного управления. Правовой институт аттестации государственных служащих включает в себя материальные нормы, которые устанавливают статутные аттестационно-правовые положения (необходимость подготовки аттестационных характеристик, сроки проведения аттестации, виды аттестационных оценок и др.) и процессуальные нормы, которые регулируют аттестационное производство.

Получили дальнейшего развития понятие и признаки государственного служащего как объекта аттестации, выделены его актуальные качества как носителя государственной власти. Проведено разграничение понятий “государственный служащий”, “служащий”, “государственный политический деятель”. Охарактеризованы основные права и обязанности государственных служащих.

Определены понятие, содержание и особенности служебной карьеры государственного служащего, основные направления управления служебной карьерой, ее этапы.

Определен механизм аттестации государственных служащих, выделены его элементы. Впервые выделено аттестационное производство как вид административного производства, охарактеризованы его стадии и процессуальный статус его участников.

Сформулировано авторское определение понятия “ежегодная оценка деятельности государственного служащего”, выделены наиболее общие критерии ежегодной оценки деятельности государственных служащих, выделены элементы механизма ежегодной оценки. С новых позиций охарактеризованы основные критерии оценки деятельности государственных служащих: культура деятельности государственных служащих; профессионализм; профессиональная подготовка и повышение квалификации; соблюдение ограничений при прохождении государственной службы.

Сформулирован ряд конкретных предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование теоретико-правовых основ аттестации государственных служащих, осуществления оценки качества их деятельности.

Определено, что важным критерием оценки деятельности государственных служащих является профессиональная подготовка и

повышение квалификации, которые осуществляются на основании таких принципов: системности, единства, общности, дифференцированности, обязательности и непрерывности обучения, установления взаимных прав, обязанностей и ответственности; государственное управление и координация деятельности всех элементов системы, повышения квалификации, учет отечественного и зарубежного опыта повышения квалификации.

Ключевые слова: аттестация государственных служащих, служебная карьера, механизм аттестации, критерии оценки, ежегодная оценка деятельности, аттестационное производство.

SAMMARY

V.R. Kravets. Attestation of state officials in Ukraine. – Manuscript.

The dissertation for the degree of candidate of candidate of law in the specialist 12.00.07 – theory of administration; administrative law and procedure; financial law; informational law. – Odessa, 2003.

The dissertation deals with the analysis of theoretical and legal grounds of the state officials' attestation. The definition of the notion, objective, principles of state officers' attestation are determined here being an important instrument of the improvement of the effectiveness, professionalism and competence of state officials. The definition of the notion of the components of the attestation procedure of state officials is determined. The main criteria of the evaluation of state officials' activity, methods of their conduct are characterized. The amendments and additions are proposed to the legislation in effect as to the state service in the part of state officers' attestation.

Key words: state officials' attestation, career of an official, attestation procedure, criteria of evaluation, annual evaluation of the activity, attestation procedure.