

*Веремієнко С.В.,*  
викладач кафедри  
історії та теорії держави і права,  
конституційного та адміністративного  
права Чернігівського державного  
інституту права, соціальних  
технологій та праці

## **СУТЬ ТА КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Послуги державних службовців використовують усі країни світу, адже саме ця категорія працівників в ході своєї професійної діяльності забезпечує реалізацію завдань та функцій держави, прав і свобод громадян тощо. Проте не всі особи, які працюють на державній службі, чесно і якісно виконують покладені на них обов'язки, не завжди роботодавець може помітити перспективного службовця тощо. Тому періодично здійснюється оцінка ефективності праці державних службовців.

Метою цієї статті є визначення правового змісту та критеріїв оцінки ефективності праці державних службовців.

Кадрове забезпечення відіграє дуже важливу роль в організації роботи окремих державних органів та державного апарату в цілому. Проте підбір, підготовка, перепідготовка, розстановка кадрів, підвищення їх кваліфікації не вичерпують процес формування та проходження служби. Правильне використання кадрів не закінчується і заповненням вакантних посад, оскільки це постійний процес, який полягає в пошуку найбільш

компетентних, висококваліфікованих фахівців, їх висуненні на відповідні посади тощо. Робота будь-якого державного органу оцінюється за результатами діяльності службовців, ступенем виконання покладених на них завдань.

Результати підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, визначення ефективності діяльності керівників і спеціалістів по виконанню покладених на них завдань і функцій, обов'язків, відповідності їх за діловими та моральними якостями займаним посадам або посадам, на які вони претендують, здійснюється шляхом щорічної оцінки їх діяльності. Вона проводиться, по-перше, з метою здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців, а, по-друге, – для поліпшення добору й розстановки кадрів, розвитку ініціативи і творчої активності державних службовців, визначення їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку, для планування кар'єри, вдосконалення процесу організації діяльності як державного службовця, так і державного органу в цілому, виявлення організаційних проблем та оперативного реагування на них, аналізу виконання посадових інструкцій. Вона проводиться безпосередніми керівниками шляхом перевірки якості діяльності державних службовців відповідно до посадових інструкцій і особистих планів роботи [1].

Як відзначає Ю.П. Битяк, встановлений Головердержслужбою України Загальний порядок проведення щорічної оцінки викликає неоднозначне до нього ставлення. Привертає увагу відсутність єдності мети щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань та підсумкового оцінювання діяльності службовця, де вже йдеться не про розвиток ініціативи і творчої активності, визначення потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації, вдосконаленні процесу планування та організації діяльності та ін., а лише про рівень виконання обов'язків [2, с. 346].

Сьогодні не існує єдиної системи оцінки професійних та ділових якостей (про моральні якості взагалі не говориться, хоча вони мають важливе значення і можуть бути підставою для звільнення з посади), а критерії та показники якості роботи державного службовця не враховують специфіки державної служби. Відтак можливі різні підходи до оцінки як самих критеріїв, показників оцінки, так і до об'єктивності самої оцінки. Якщо ж враховувати, що оцінку здійснює безпосередній керівник, а Загальний порядок надає йому значні можливості для особистого розсуду, то важко говорити про її повну об'єктивність та вплив на підвищення професіоналізму державного службовця. Зокрема, на щорічну оцінку ефективності праці державного службовця впливають як рівень правової культури і професіоналізму керівника та кадрових служб, що здійснюють оцінку, їх психологічні риси, так і характерні риси особи, стосовно якої проводиться оцінка, її особиста оцінка результативності своєї діяльності.

Сама процедура здійснення оцінки ефективності праці державного службовця полягає у проведенні співбесіди з керівником, кадровою службою та встановленні показників якості роботи державного службовця. Проте

розвиток соціологічних методів контролю, удосконалення методів роботи державних службовців тощо потребує оновлення та доповнення й методики оцінки ефективності роботи державних службовців. Зокрема, в ході її здійснення можуть бути застосовані й такі способи контролю як проведення інтерактивних ігор, іспитів, анкетування, тестування, програмованого контролю тощо.

Відзначимо, що щорічна оцінка виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань не є самоціллю. Її показники мають значення при атестації державних службовців, вирішенні питань щодо просування по службі, присвоєнні чергового рангу, встановленні надбавок, премій, формуванні кадрового резерву тощо. Проте варто враховувати, що така оцінка проходить в січні-лютому кожного року, тоді як кадрові питання вирішуються протягом року. Тому перевищувати значення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань недоцільно.

Крім щорічної оцінки діяльності державного службовця в якості контролю ефективності його праці може виступати атестація. Вона є основною формою перевірки й оцінки якості управлінських кадрів та спрямована на розвиток управлінського потенціалу державних органів, органів місцевого самоврядування, їх апаратів, підвищення ефективності реалізації управлінських функцій, організацію роботи апарату, удосконалення діяльності по підготовці, підбору, розстановці та переміщенню кадрів. Крім того, атестація сприяє раціональному використанню творчого потенціалу атестованого, справляє позитивний вплив на професійне зростання та громадську активність.

Правове регулювання атестації кадрів державних органів та органів місцевого самоврядування має стати невід'ємною складовою всієї системи кадрової роботи. Нині атестація державних службовців проводиться згідно Положення про проведення атестації державних службовців, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р. [3], на основі Методичних рекомендацій щодо застосування Положення про проведення атестації державних службовців, затвердженого Наказом Голодержслужби України від 02.03.2001 р. [4].

Відзначимо, що прийняття вказаної постанови в межах повноважень виконавчої гілки влади викликало неоднозначну реакцію законодавчої. Зокрема, з питань конституційності Постанови стосовно Положення про проведення атестації державних службовців була порушена справа у Конституційному Суді України (справа про атестацію державних службовців). На думку суб'єкта конституційного подання (51 народного депутата України), "Конституція України та Закон України "Про державну службу" не наділили Кабінет Міністрів України правом перевіряти фахові та особисті якості державних службовців органів законодавчої, виконавчої, судової влади шляхом проведення їх атестації", а в разі звільнення державного службовця за результатами атестації порушуються вимоги



положень ч. 6 ст. 43 Конституції України щодо гарантування захисту громадян від незаконного звільнення.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що Постанова не встановлює достатніх підстав для припинення державної служби у разі визнання державного службовця таким, що не відповідає займаній посаді, не порушує гарантій захисту громадян від незаконного звільнення з роботи та не суперечить ч. 6 ст. 43 Конституції України, а тому є конституційною [5].

Відповідно до Положення, атестація державних службовців всіх рівнів проводиться з метою підвищення ефективності їх діяльності та відповідальності за доручену справу один раз на три роки. В ході атестації оцінюються результати роботи державного службовця, його ділові та професійні якості, виявлені при виконанні службових обов'язків, визначені типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображені у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками державних органів. Для організації та проведення атестації наказом керівника державного органу утворюється атестаційна комісія, яка повинна забезпечувати об'єктивний розгляд і професійну оцінку діяльності державного службовця щодо виконання покладених на нього службових обов'язків, а також принциповий підхід у підготовці рекомендацій для подальшого використання його досвіду і знань у роботі державного органу.

Зазначимо, що дієвість атестації залежить від низки факторів. Зокрема від того, наскільки обґрунтовані та продумані вимоги, пов'язані з окремими етапами роботи по організації і проведенню атестації, оформленню необхідної документації; рівня кваліфікації керівника, секретаря і членів комісії; забезпечення умов для проведення атестації та можливостей по виконанню рекомендацій атестаційної комісії; рівня правової урегульованості порядку проведення атестації. Зважаючи на важливість атестації у професійній діяльності службовців, вважаємо за доцільне атестаційні вимоги, порядок і наслідки її проведення визначити окремим розділом закону України „Про державну службу”.

У науковій літературі піднімається також питання і про законодавче визначення завдань атестації, до яких варто віднести такі: виявлення перспективи у службовій кар'єрі особи, яка атестується, її потенційних можливостей, а також забезпечення просування по службі; удосконалення форм і методів роботи, її стилю; розвиток гласності, врахування громадської думки в реалізації кадрової політики, її демократизація; забезпечення контролю за кадровою роботою, в тому числі громадського; боротьба з корупцією та бюрократизмом; виявлення моральних та психологічних якостей службовців; зміцнення службової дисципліни тощо [6; 7; 8]. Таким чином, атестація проводиться з метою визначення шляхів раціонального використання кадрів, покращення їх підбору і виховання, підвищення фахового рівня, виявлення недоліків у роботі та їх усунення, створення дієвого резерву.

На думку Ю.П. Битяка, в Положенні про проведення атестації державних службовців недостатньо повно визначені права і обов'язки

атестаційної комісії, критерії та методи оцінки якостей державного службовця [2, с. 347]. Адже в основу рішення атестаційної комісії покладається службова характеристика, атестаційний лист попередньої атестації, щорічні оцінки виконання державним службовцем покладених на нього завдань та обов'язків за період після попередньої атестації, співбесіда з особою, що атестується та її безпосереднім керівником.

У разі незгоди з відомостями у службовій характеристиці, державний службовець може подати до комісії відповідну заяву, обґрунтування, додаткові відомості щодо своєї службової діяльності. Таким чином, підтвердження ділових, професійних, моральних якостей, при виникненні спірних питань, покладається на державного службовця. У зв'язку з цим особиста співбесіда (звіт про роботу) особи, яка атестується, з членами комісії у присутності безпосереднього керівника є надзвичайно важливою.

Враховуючи, що будь-які методи оцінки службовця мають елемент суб'єктивності, доцільно було б надати комісії право за своєю ініціативою отримувати відомості (додаткову інформацію) щодо службовця у відповідному органі чи в його керівника, проводити бесіди в колективі, де він працює, ставити питання безпосередньому керівнику. Варто також зобов'язати членів атестаційної комісії знайомитися із службовою характеристикою особи, яка атестується, а комісію – попередньо перевірити правильність і достовірність наданих матеріалів, роз'яснювати на засіданні права і обов'язки такої особи, своєчасно оформляти протоколи засідання комісії [2, с. 348].

В наукових колах піднімається також питання про те, наскільки рекомендації атестаційної комісії є обов'язковими для керівника як за умови прийняття рішення про невідповідність займаній посаді, так і відповідність займаній посаді за умови виконання рекомендації щодо підвищення кваліфікації з певного фахового напрямку, або про відповідність займаній посаді, коли даються рекомендації стосовно зарахування працівника до кадрового резерву, стажування на більш високій посаді, присвоєння більш високого рангу державного службовця, встановлення надбавки, зміни її розміру, порушення клопотання про продовження терміну перебування на державній службі. Адже навіть при позитивному рішенні атестаційної комісії про відповідність держслужбовця займаній посаді, її рекомендації не завжди можуть бути реалізовані (відсутність місця в резерві, коштів на встановлення надбавки та ін.).

В цілому ж атестація є одним із способів спонукати державних службовців краще виконувати свої обов'язки, постійно працювати над собою, це спосіб виявлення та реалізації можливостей для подальшого вдосконалення діяльності державних службовців. Атестація корисна в організаційному і виховному плані, оскільки дозволяє розкрити творчий потенціал державного службовця, можливості його використання на займаній чи інших посадах у подальшому, напрями підвищення кваліфікації чи перепідготовки.



Будь-яка перевірка діяльності державного службовця – це своєрідний конфлікт, в ході вирішення якого можуть виникати нестандартні ситуації. Тому чіткий порядок проведення, об'єктивність висновків та рекомендацій за її результатами мають важливе значення для вирішення кадрових проблем, підвищення ефективності роботи державних службовців, активізації та актуалізації їх навчання з метою удосконалення управлінської діяльності.

Закон України “Про державну службу” питання атестації державних службовців не врегульовує, внаслідок чого правове регулювання атестації державних службовців здійснюється великою кількістю нормативно-правових актів, зміст яких залежить від специфіки завдань, функцій та обов'язків різних державних органів. Таким чином проведення атестації в системі органів державної податкової служби України не може бути тотожним атестації в митних органах чи органах прокуратури тощо. Тому діють галузеві чи міжгалузеві (за сферами діяльності) положення та інструкції щодо проведення атестації працівників. Наприклад, Положення про атестування прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України, Інструкція про проведення атестації особового складу органів внутрішніх справ України, Інструкція про атестацію службових осіб митних органів України та ін. Разом з тим, переконані, що загальний порядок, умови, правові наслідки, порядок оспорування результатів атестації тощо мають визначитися на законодавчому рівні, зокрема окремим розділом Закону України „Про державну службу”, а особливості атестації окремих категорій державних службовців можуть регулюватися відомчими нормативними актами.

Таким чином, основною формою перевірки професійної відповідності державних службовців в Україні є щорічна оцінка їх роботи, а також атестація, яка проводиться один раз на три роки. Закон України „Про державну службу” не визначає мети, завдань, наслідків проведення цих заходів контролю, їх впливу на подальшу кар'єру держслужбовця. Переконані, що дана прогалина має бути усунута шляхом внесення доповнень до названого закону та інкорпорації підзаконних правових актів, що регулюють порядок проведення атестації окремих категорій державних службовців.

### Бібліографічні посилання

1. Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань: Наказ Голодержслужби України 31.10.2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 48. – Ст. 2546.
2. Битяк Ю. П. Завдання відомчого контролю на державній службі // Проблеми правового забезпечення економічної та соціальної політики в Україні: Матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 24 – 25 травня 2005 р. / Відп. за випуск Ю. М. Грошевий, М. І. Панов. – Х.: Нац. юрид. акад. України. – 2005. – С. 345 – 349.

3. 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.

4. Державна служба в Україні // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 201 – 226.

5. 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.

6. Глозман В. А. Право и проверка деловых качеств работников. – Мн.: БГУ, 1981. – 71 с.

7. Кравець В. Р. Атестація державних службовців в Україні: автореф. дис ...канд. юрид. наук: 12.00.07. – Одеса, 2004. – 20 с.

8. Мелешко Х. Т. Правовые проблемы аттестации рабочих и служащих. – Минск, 1990. – 121 с.