УДК 342.97

СОЦІАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ АТЕСТАЦІЙНИХ КОМІСІЙ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

SOCIAL APPOINTMENT OF APPROVAL COMMISSIONS IN THE SYSTEM OF PUBLIC MANAGEMENT

Вільчинський О.В.,
аспірант кафедри адміністративного, фінансового і банківського права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом

У статті досліджено особливості соціального призначення атестаційних комісій у системі органів публічної влади. З'ясовано ознаки публічного інтересу, з яким пов'язане їх функціонування. Зроблено висновок, що атестаційні комісії виконують публічні функції, а їхня діяльність регламентується насамперед нормами публічного права.
Ключові слова: атестаційні комісії, адміністративно-правові норми, публічний інтерес, правовий статус, публічне управління.

В статье исследованы особенности социального назначения аттестационных комиссий в системе органов публичной власти. Определены признаки публичного интереса, с которым связано их функционирование. Сделан вывод, что аттестационные комиссии выполняют публичные функции, а их деятельность регламентируется в первую очередь нормами публичного права.
Ключевые слова: аттестационные комиссии, административно-правовые нормы, публичный интерес, правовой статус, публичное управление.

The article examines the features of social assignment of certification commissions in the system of public authorities. The features of public interest, with which their functioning is connected, are determined. It was concluded that the certification commissions perform public functions, and their activities are regulated primarily by the norms of public law.
Key words: certification commissions, administrative law, public interest, legal status, public administration.

Постановка проблеми. Удосконалення системи публічного управління зумовлює підвищення стандартів діяльності суб'єктів адміністративного права, які реалізують функції вказаного виду управління. Однак, незважаючи на той факт, що діяльність атестаційних комісій сьогодні супроводжує управлінські процеси всіх публічних інституцій, на теоретико-методологічному рівні вона досліджена недостатньо. У поєднанні з тенденцією збільшення позовів, поданих до адміністративних судів, предметом яких є оскарження діяльності атестаційних комісій, указане свідчить про існування потреби у виробленні теоретичного підґрунтя діяльності атестаційних комісій і слугує підтвердженням актуальності та новизни теми цієї статті.

Стан опрацювання. Проблема атестації персоналу розглядалась у багатьох теоретичних роботах науковців різних галузей права, починаючи із 70-х рр. минулого століття. Серед учених, які займались дослідженням цієї проблематики, варто виокремити О.М. Бандурку, В.С. Венедіктова, М.І. Іншина, А.Т. Комзюка, В.Р. Кравця, О.О. Кравченка, О.М. Кримську, Л.Ф. Купіну, В.Я. Малиновського, В.М. Плішкіна, Ю.М. Старилова та інших. Разом із тим більшість цих досліджень проведені у межах методології трудового права, а соціальне призначення атестаційних комісій розглядалося в них фрагментарно, у контексті виконання інших дослідницьких завдань.

Метою статті є визначення соціального призначення атестаційних комісій як суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом спостерігається зростання зацікавленості суспільства у відповідності професійного рівня персоналу установ, організацій встановленим правовими нормами кваліфікаційним приписам і посадовим обов'язкам. Слід зазначити, що зміни у громадянській свідомості зумовили збільшення вимог до таких критеріїв діяльності посадовців та іншого персоналу, як ефективність та якість, відповідальність, здатність працювати з людьми. Більше уваги приділяється рівню їхньої культури, моральним та особистим якостям. Загалом зростають вимоги до представників певних сфер державного управління, таких як правоохоронна діяльність, освіта, охорона здоров'я тощо.

Слушну думку стосовно вимог до працівників правоохоронних органів висловив свого часу В.М. Плішкін: «Співробітники органів внутрішніх справ повинні характеризуватися моральною бездоганністю. Їм мають бути притаманні чесність, правдивість, простота, скромність, порядність, справедливість, людяність, організованість та самодисципліна» [1, с. 613].

Вимоги суспільства до системи та закладів освіти й охорони здоров'я, органів управління ними – це передусім вимоги до надання гарантій із боку держави стосовно якості життя громадян.

Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» визначено, що охорона здоров'я – це система заходів, що вживаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, закладами охорони здоров'я, фізичними особами-підприємцями, які зареєстровані в установленому законом порядку та одержали ліцензію на право провадження господарської діяльності з медичної практики, медичними та фармацевтичними працівниками, громадськими об'єднаннями і громадянами для збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини за максимальної біологічно можливої індивідуальної тривалості її життя (ст. 3) [2]. Тобто суспільство зацікавлене в ефективності та якості роботи установ, організацій у зазначеній сфері. При цьому вказане стосується і їхньої роботи загалом, і роботи персоналу зокрема.

Не менш пильної уваги вимагає і діяльність органів, що забезпечують захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, зокрема від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, гарантують публічну безпеку і порядок та протидіють злочинності. Ідеться про такі структури, як Служба безпеки України, Генеральна прокуратура України та інші правоохоронні органи.

Останнім часом громадськість все більше цікавиться функціональною діяльністю різних гілок виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Зі зростанням громадянської самосвідомості збільшуються і вимоги до держслужбовців. Зокрема, від останніх насамперед вимагається, щоб вони піклувались про інтереси громади на високому фаховому рівні.

Отже, з наведених прикладів можливо підсумувати, що професіоналізм, ефективність діяльності, високий рівень культури співробітників, з роботи яких складається загальна діяльність установ, організацій та певних сфер життєдіяльності держави загалом, є вимогами громадськості, а не лише приватною справою працівника і роботодавця.

Також існує спільний інтерес суспільства, пов'язаний із контролем за спроможністю виконання персоналом своїх функціональних обов'язків. Він проявляється у формі оцінювання ділових, професійних, кваліфікаційних, моральних та особистих якостей працівників установ, організацій тощо з наданням висновків щодо відповідності займаній посаді.

Із правового погляду процедура оцінювання відповідності професійного рівня працівників кваліфікаційним вимогам і посадовим обов'язкам є атестацією працівників (ст. 1 Закону України «Про професійний розвиток працівників») [3]. Згідно з академічним тлумачним словником української мови, атестація – це характеристика фахових знань та ділових якостей службовця; відклик, висновок про кого-, що-небудь [4, с. 70]. Юридична енциклопедія у редакції Ю.С. Шемшученка пояснює атестацію кадрів як «періодичне визначення ділової кваліфікації працівників, професійної їх придатності й відповідності посадам, які вони обіймають. Вона націлена на поліпшення якісного складу кадрів, насамперед спеціалістів та керівників різних рівнів» [5, с. 132].

У науковій літературі ще на початку 70-х рр. минулого століття Ф.П. Негру визначив атестацію як порядок проведення перевірки кваліфікації робітника шляхом періодичної оцінки його знань, досвіду, навичок, здібностей, тобто його відповідності займаній посаді чи роботі, яку він виконує [6, с. 10].

Переважна кількість сучасних науковців акцентують увагу на актуальних критеріях в оцінюванні працівників.

Так, на думку вітчизняних дослідників у сфері діяльності та правового регулювання правоохоронних органів в Україні, атестація – це передусім оцінка ділових та особистісних якостей працівників [7, с. 128].

А.А. Стародубцев підкреслює, що атестація сприяє підвищенню відповідальності за ефективність і якість роботи, більш раціональній розстановці кадрів з урахуванням їхньої професійної майстерності, досвіду та складності виконуваних робіт. Вона слугує забезпеченню якісного виконання службових обов'язків [8, с. 899].

Не можемо не погодитись із думкою Ю.М. Старилова, який вважає, що атестація державних службовців – це діяльність, у процесі якої атестаційна комісія в рамках встановленої науково обґрунтованої процедури для 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 стосовно покращення праці як службовця, що атестується, так і апарата всього державного органу [9, с. 402].

Попри великий обсяг нормативних актів щодо організації і проведення самої атестації, тлумачення цього терміна надається лише у восьми документах, чотири з яких чинні. Так, Закон України «Про вищу освіту» визначає атестацію як «встановлення відповідності засвоєних здобувачами вищої освіти рівня та обсягу знань, умінь, інших компетентностей вимогам стандартів вищої освіти» [10]. Згідно з Наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 20 квітня 2007 р. № 329, атестація – це «процедура перевірки та оцінки можливостей фізичної особи виконувати роботи з відповідних спеціалізацій» [11].

Розглядаючи атестацію як метод контролю за професійною кваліфікацією персоналу (а в підсумку професійністю усього закладу і галузі), із правових джерел наведемо кілька прикладів спільного інтересу суспільства і керівництва установ (організацій тощо).

У сфері охорони здоров'я атестація спрямована на вдосконалення діяльності закладів охорони здоров'я, лабораторної та санітарно-епідеміологічної служб тощо усіх форм власності щодо подальшого поліпшення якості медичного обслуговування населення. Її завдання полягає у визначенні професійного рівня лікарів, провізорів, молодших спеціалістів із медичною (фармацевтичною) освітою та інших фахівців, їх компетентності та відповідності кваліфікаційним вимогам і посадовим обов'язкам, а також для підвищення відповідальності за ефективність і якість роботи [12; 13; 14].

Водночас варто звернути увагу на той факт, що атестація може стосуватись не лише фізичних осіб-працівників, але й закладів загалом. Так, наприклад, державна атестація є однією з форм державного контролю за діяльністю дитячих закладів оздоровлення та відпочинку незалежно від їх підпорядкування і форми власності та проводиться для забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері оздоровлення та відпочинку дітей, оцінювання стану організації та матеріально-технічної бази закладу, забезпечення відповідними фахівцями, для здійснення оздоровчо-виховного процесу [15].

Якщо від професіоналізму, ефективності роботи працівників у сфері охорони здоров'я, якості надаваних ними послуг залежить сьогодення суспільства, то у сфері освіти – це вплив на формування майбутнього країни.

Крім суспільно важливих та публічних аспектів мети проведення атестації, існує і приватний інтерес самого працівника, що підлягає атестуванню. Такі поняття, як «стимулювання ініціативності, творчої активності працівників», «цілеспрямоване безперервне підвищення рівня професійної компетентності», «підвищення професійної майстерності», «розвиток творчої ініціативи», «підвищення престижу й авторитету», що використовуються у нормативних актах, можливо замінити більш стислим формулюванням: «моральне та матеріальне стимулювання» або «перспектива службової кар'єри».

Висновки атестаційних комісій мають рекомендаційний характер, але спричиняють певні правові наслідки, оскільки результатом цих висновків стає прийняття управлінських, організаційних та правових рішень із боку уповноваженого керівника установи (організації тощо).

Попри те, що остаточне рішення щодо працівника приймається уповноваженим керівником, законодавством передбачено, що можуть бути оскаржені безпосередньо результати атестації, зокрема в судовому порядку. Так, наприклад, у Наказі Міністерства освіти і науки України від 6 жовтня 2010 р. № 930 «Про затвердження Типового положення про атестацію педагогічних працівників» зазначено, що «рішення атестаційних комісій можуть бути оскаржені до суду» [16]. Про судове оскарження свідчить і численна судова практика адміністративних проваджень.

Слід також зазначити, що Постанова Кабінету Міністрів України «Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою» у першій редакції від 26 квітня 2017 р. містила визначення терміна «атестація», однак «втратила» його у чинній редакції від 4 листопада 2017 р. Так, у першій редакції атестація тлумачилась як «оцінювання рівня вільного володіння державною мовою особами, які претендують на зайняття посади державної служби, відповідно до вимог щодо рівня мовної та комунікативної компетентностей». У чинній редакції визначена лише її мета: «Атестація проводиться для визначення рівня вільного володіння державною мовою осіб, які претендують на зайняття посади державної служби, відповідно до вимог щодо рівня мовної та комунікативної компетентностей» [17].

На наш погляд, обидва вказані тлумачення не є вдалими, адже, по-перше, атестація – це процедура, по-друге, для визначення рівня знання та його якості (бо володіння мовою – це знання мови) у певній галузі/сфері існує загальновживаний термін «оцінка». При цьому остання може мати конкретизований цифровий вигляд, який піддається порівнянню (що має значення, зокрема, у разі конкурсного відбору). До речі, Закон України «Про професійний розвиток працівників» визначає атестацію працівників як процедуру «оцінки відповідності професійного рівня працівників кваліфікаційним вимогам і посадовим обов'язкам, проведення оцінювання їх професійного рівня» (ст. 1) [3].

Отже, визначення терміна «атестація» у Постанові Кабінету Міністрів України «Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою», на наш погляд, має бути викладено у такій редакції: «Атестація – це процедура оцінки рівня вільного володіння державною мовою особами, які претендують на зайняття посади державної служби, відповідно до вимог щодо рівня мовної та комунікативної компетентностей».

Висновки. Отже, атестація – це процедура оцінки, яка здійснюється атестаційною комісією. Атестаційна комісія ж є колегіальним органом без ознак юридичної особи, утвореним адміністрацією підприємства, установи, організації (зокрема, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування) незалежно від форми власності. Порядок її утворення та ліквідації, адміністративно-правий статус, управлінські відносини з адміністрацією, що створила її, а також з об'єктами атестації, правові наслідки прийнятих рішень, відносини, що виникають у разі судового оскарження цих рішень, та інше регламентується нормативно-правовими актами, що, як правило, мають галузевий характер. Отже, атестаційні комісії виконують публічні функції, пов'язані із забезпеченням відповідності якості діяльності представників певних професій вимогам громадян, громадянського суспільства і держави, а їхня діяльність здійснюється для реалізації публічного інтересу і регулюється насамперед нормами адміністративного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. Ю.Ф. Кравченка. Київ: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. 702 с.
2. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19.
3. Про професійний розвиток працівників: Закон України від 12 січня 2012 р. № 4312-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 39. Ст. 462.
4. Словник української мови: в 11 т. / ред.: П.Й. Горецький та ін. Київ: Наукова думка, 1970. Т. 1. 799 с.
5. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ, 1998. Т. 1. 672 с.
6. Негру Ф.П. Научно-технический процесс и трудовой договор (некоторые вопросы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Москва, 1972. 36 с.
7. Кравченко О.О. Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 186 с.
8. Стародубцев А.А. Атестація працівників органів внутрішніх справ як елемент службової кар'єри. Форум права. 2012. № 1. С. 899–903.
9. Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник. Москва: БЕК, 1996.
10. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 37–38. Ст. 2004.
11. Про затвердження Програми контролю якості безпеки авіаційних суб'єктів: Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 20 квітня 2007 р. № 329. Офіційний вісник України. 2007. № 38. Ст. 1527.
12. Про подальше вдосконалення атестації лікарів: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19 грудня 1997 р. № 359. Офіційний вісник України. 1998. № 3. Ст. 127.
13. Про атестацію професіоналів із вищою немедичною освітою, які працюють у системі охорони здоров'я: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 12 серпня 2009 р. № 588. Офіційний вісник України. 2009. № 76. Ст. 2591.
14. Положення про порядок проведення атестації фармацевтів: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 12 грудня 2006 р. № 818. Офіційний вісник України. 2006. № 52. Ст. 3551.
15. Про затвердження Порядку проведення державної атестації дитячих закладів оздоровлення та відпочинку і присвоєння їм відповідних категорій: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2009 р. № 426. Офіційний вісник України. 2009. № 33. Ст. 1142.
16. Про затвердження Типового положення про атестацію педагогічних працівників: наказ Міністерства освіти і науки України від 6 жовтня 2010 р. № 930. Офіційний вісник України. 2010. № 98. Ст. 3501.
17. Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 р. № 301. Офіційний вісник України. 2017. № 38. Ст. 1208.