

УДК 349.2:331.108.62-057.34

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.2.25>**Олена Луценко,**

канд. юрид. наук,

асистент кафедри трудового права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ЗВІЛЬНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОЦІНЮВАННЯ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена аналізу такого правового наслідку оцінювання службової діяльності державних службовців, як звільнення. Автор наголошує на тому, що вчені-трудовики не приділяють цьому питанню належної уваги, хоча на практиці виникає чимало проблем, пов'язаних зі звільненням держслужбовців у разі отримання негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності. У статті зазначається, що оцінювання службової діяльності може як сприяти державному службовцю у просуванні по службі, так і навпаки, стати підставою для припинення державної служби. Разом із тим автор доходить висновку, що звільнення може вважатися доцільним лише у разі отримання двох послідовних негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності державного службовця. Проте у чинному законодавстві після внесення відповідних змін встановлено, що вже після одного поточного оцінювання службової діяльності у разі отримання негативної оцінки державний службовець може бути звільнений за ініціативою суб'єкта призначення. Автор відстоює позицію, що такі зміни суттєво погіршують становище державних службовців. Це пов'язано з тим, що на практиці досить часто жодних обговорень з держслужбовцем завдань і ключових показників не проводиться; оціночні співбесіди з держслужбовцями, по суті, зводяться до суто формальної бесіди із безпосереднім керівником.

Автор робить висновок, що припинення державної служби у разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності фактично є порушенням прав державного службовця на проведення повторного оцінювання та на скасування результатів оцінювання службової діяльності, особливо тепер, коли вже за результатами одного поточного оцінювання може бути припинено державну службу. Нині державний службовець, по суті, позбавлений можливості оскаржити висновок, який містить негативну оцінку його службової діяльності, позаяк право на таке оскарження існує лише де-юре, адже де-факто таке оскарження на практиці, як правило, ні до чого позитивного для держслужбовця не призводить. Суди здебільшого відмовляють держслужбовцям у скасуванні негативних висновків.

**Ключові слова:** державна служба, оцінювання службової діяльності, суб'єкт призначення, припинення державної служби, звільнення державного службовця.

**Постановка проблеми.** Оцінювання службової діяльності державних службовців передбачає досягнення відповідної цілі: по-перше, здійснення контролю за якістю виконання посадових обов'язків та поставлених завдань; по-друге, визначення рівня результативності та ефективності служби; по-третє, прийняття рішення щодо преміювання, планування кар'єри державних службовців, виявлення потреби у їх професійному навчанні або підвищенні рівня професійної компетентності [1, с. 115]. Як наслідок, оцінювання службової діяльності може як сприяти державному службовцю у просуванні по службі, так і навпаки, стати підставою для припинення державної служби.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій з теми.** Оцінювання службової діяльності

державних службовців дедалі частіше стає предметом наукових досліджень, зокрема вчені-адміністративісти мають комплексні наукові праці, як-от: С.Е. Зелінський [2], Ю.С. Даниленко [1], Т.О. Коломоєць [3] та ін. Разом із тим у їхніх дослідженнях зосереджено увагу на принципах, методах, критеріях, окремих стадіях оцінювання службової діяльності держслужбовців, але жодне із наявних досліджень не містить наукового аналізу та роздумів щодо можливих наслідків такого оцінювання, особливо це стосується негативних наслідків для держслужбовців, а саме припинення державної служби за результатами оцінювання службової діяльності. На жаль, учені-трудовики також не приділяють цьому питанню належної уваги, хоча на практиці виникає

чимало проблем, пов'язаних зі звільненням держслужбовців у разі отримання негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності.

**Метою статті** є з'ясування доцільності застосування такого негативного наслідку оцінювання службової діяльності державних службовців, як звільнення, та правових проблем, які пов'язані із застосуванням такого крайнього заходу впливу на держслужбовця, як результату отримання негативної оцінки.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 44 Закону України «Про державну службу» [4] результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їх кар'єри.

Оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення).

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які обіймають посади державної служби категорій «Б» і «В», здійснюється безпосереднім керівником державного службовця та керівником самостійного структурного підрозділу. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії «А», здійснюється суб'єктом призначення.

За результатами оцінювання службової діяльності державного службовця йому виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням.

У разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності такий державний службовець звільняється зі служби відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 87 Закону України «Про державну службу» [4] та з ним розривається контракт про проходження державної служби (у разі укладення). Висновок, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності, може бути оскаржений державним службовцем у порядку, визначеному ст. 11 Закону України «Про державну службу» [4]. Державний службовець має право висловити зауваження

щодо оцінювання результатів його службової діяльності, які долучаються до його особової справи.

Порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців затверджується Кабінетом Міністрів України (далі – Порядок) [5].

Відповідно до п. 9 Порядку [5] оцінювання проводиться поетапно:

- визначення завдань і ключових показників;
- визначення результатів виконання завдань;
- затвердження висновку (крім випадків, коли жодне із визначених завдань не підлягає оцінюванню).

Завдання і ключові показники мають відображати кінцевий результат, на досягнення якого спрямовано службову діяльність державних службовців, вимірюватися в кількісному та/або якісному вираженні. Визначення завдань і ключових показників для заступників керівників здійснюється після визначення завдань і ключових показників для їх керівників. Визначені державному службовцю завдання і ключові показники зберігаються в його особовій справі, а їх копії – у державного службовця та його безпосереднього керівника.

Державному службовцю визначається від двох до п'яти завдань. Строк виконання завдання має бути реальним для досягнення необхідного результату та визначатися з урахуванням дати прийняття наказу (розпорядження) про визначення результатів виконання завдань.

Завдання і ключові показники державного службовця, який обіймає посаду державної служби категорії «А», визначаються з урахуванням встановлених завдань для відповідного державного органу стратегічними документами державного рівня, положенням про державний орган та інших завдань, виконання яких покладено на такого державного службовця (п. 18 Порядку [5]). Завдання і ключові показники державних службовців, які обіймають посади державної служби категорій «Б» і «В», визначаються з урахуванням стратегічних документів державного та/або регіонального рівня, річного плану роботи державного органу, завдань, функцій та обов'язків, визначених у положенні про державний орган, положенні про відповідний структурний підрозділ, посадовій інструкції (п. 33 Порядку [5]).

Процедура оцінювання діяльності державних службовців є встановленим законодавством порядком дій повноважних суб'єктів з визначення результативності, ефективності та якості виконання державними службов-

цями покладених на них обов'язків і завдань за підсумками звітного періоду, а також для прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні [6, с. 54].

Оцінювання діяльності державних службовців характеризується наявністю певних особливостей, що зводяться до ключових ознак. Першою важливою ознакою є те, що названа процедура встановлюється та регламентується нормами чинного законодавства про державну службу. Друга ознака полягає у тому, що учасниками такої процедури є спеціальні суб'єкти – державні службовці. Третя знаходить свій прояв у тому, що процедура оцінювання діяльності державних службовців є невід'ємною складовою частиною проходження особами державної служби. Четверта ознака відбивається у тому, що результатом процедури оцінювання діяльності державних службовців завжди буде індивідуально-конкретне рішення, що містить результати оцінювання та має значення як для органу державної влади загалом, так і для конкретного державного службовця зокрема. Іншою важливою ознакою є те, що цій процедурі оцінювання властива специфічна мета: забезпечення ефективної розстановки компетентних фахівців на посадах державної служби; завдання: сприяння досягненню очікуваних результатів діяльності державного органу та підтримка результативної, ефективної та якісної діяльності державних службовців шляхом її заохочення (преміювання) [7, с. 49].

Структуру процедури оцінювання державних службовців становлять такі стадії та етапи:

1) стадія підготовки до проведення оцінювання діяльності державних службовців;

2) аналітична стадія: а) здійснення самооцінювання; б) проведення співбесіди; в) обґрунтування та оцінювання суб'єктом призначення;

3) стадія визначення результатів оцінювання: а) розрахунок отриманих результатів; б) ознайомлення державного службовця з результатами оцінювання та затвердження результатів оцінювання;

4) стадія оскарження результатів оцінювання [1, с. 156].

Як справедливо зазначається у науковій юридичній літературі, складність у разі узагальнення показників результативності пов'язана з певними обставинами. Зокрема, орієнтація на кінцеві результати, які досягаються органом державної влади загалом, призводить до неможливості визначення кінцевого внеску в досягнутий результат окремо взятого державного службовця,

а для об'єктивного оцінювання його діяльності необхідно сформулювати якомога чіткіші показники. Безперечно, що державні службовці мають чітко усвідомлювати, які саме якості та показники є предметом оцінювання їхньої діяльності [1, с. 117].

Оцінювання результативності діяльності державного службовця передбачає плано-мірну діяльність безпосередніх керівників, керівників вищого рівня, фахівців служби управління персоналом державної служби, спрямовану на контроль за якістю функціонування державного органу загалом та його службовців зокрема, для отримання очікуваних результатів. Під результативністю певних дій державного службовця слід розуміти їх логічну завершеність, яка сприяє досягненню очікуваних результатів [8, с. 7–8].

Підтримуємо науковців, які переконані, що звільнення як захід за результатами оцінювання (отримання державним службовцем негативної оцінки) є цілком виправданим, оскільки службова кар'єра державного службовця безпосередньо пов'язана як із професійним рівнем і компетенцією, так і з результатами службової діяльності. Останні, своєю чергою, мають постійно доводитися державним службовцем відповідним суб'єктам оцінювання, що свідчить про встановлення відповідного контролю за проходженням державної служби [1, с. 165]. Проте, на нашу думку, звільнення може вважатися доцільним лише у разі отримання двох поспіль негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності державного службовця. Так, до 19.09.2019 р. встановлювалося, що державний службовець, який отримує дві негативні оцінки поспіль, припиняє державну службу за ініціативою суб'єкта призначення (п. 3 ч. 1 ст. 87 Закону № 889). Після внесення змін [9] п. 3 ч. 1 ст. 87 Закону України «Про державну службу» [4] передбачає, що отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності є підставою для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення. Тобто вже після одного поточного оцінювання службової діяльності у разі отримання негативної оцінки державний службовець може бути звільнений за ініціативою суб'єкта призначення.

На наше переконання, внесені зміни до Закону [4] суттєво погіршують становище державних службовців. Це пов'язано з тим, що на практиці досить часто жодних обговорень з держслужбовцем завдань і ключових показників не проводиться; не повідомляється про те, з урахування яких саме стратегічних документів державного та/або регіонального рівня, річного плану

роботи державного органу, завдань, функцій та обов'язків, визначених у положенні про державний орган, положенні про відповідний структурний підрозділ, посадовій інструкції, будуть визначені завдання і ключові показники. Більше того, оціночні співбесіди з держслужбовцями, по суті, зводяться до суто формальної бесіди із безпосереднім керівником, яка дуже часто відбувається вже після складення висновку. Так, у п. 39 Порядку [5] встановлено, що оціночна співбесіда проводиться на основі усних пояснень державного службовця, який обіймає посаду державної служби категорії «Б» або «В», про виконання завдань і ключових показників та його письмового звіту, що подається у довільній формі (у разі його подання державним службовцем). Під час оціночної співбесіди також визначаються потреби у професійному навчанні та розглядаються пропозиції щодо завдань і ключових показників на наступний період.

У такій ситуації незрозумілою є наявність у Порядку [5] розділу «Повторне оцінювання», де у п. 43 визначено, що у разі отримання державним службовцем негативної оцінки проводиться повторне оцінювання відповідно до цього Типового порядку. Затвердження висновку щодо повторного оцінювання здійснюється не раніше ніж через три місяці та не пізніше ніж через п'ять місяців після затвердження висновку, що містить негативну оцінку. Ще більше ускладнює становище держслужбовців той факт, що відповідно до п. 49 Порядку [5] висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності державного службовця скасовується суб'єктом призначення або судом у частині оцінювання результатів службової діяльності конкретного державного службовця. Зазначений висновок не підлягає скасуванню, якщо допущені процедурні порушення, які не впливають на результати оцінювання (курсив наш – О.Л.).

У зв'язку з цим можемо констатувати, що припинення державної служби у разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності фактично є порушенням прав державного службовця на проведення повторного оцінювання та на скасування результатів оцінювання службової діяльності, особливо тепер, коли вже за результатами поточного оцінювання може бути припинено державну службу. Нині державний службовець, по суті, позбавлений можливості оскаржити висновок, який містить негативну оцінку його службової діяльності, позаяк право на таке оскарження існує лише де-юре, адже де-факто таке оскарження на практиці,

як правило, ні до чого позитивного для держслужбовця не призводить. Суди здебільшого відмовляють держслужбовцям у скасуванні негативних висновків, якраз посилаючись на п. 43 Порядку, мотивуючи тим, що «доводи держслужбовця зводяться здебільшого до допущення процедурних порушень» (причому, рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду [10]).

Важко зрозуміти сутність п. 49 Порядку [5], зокрема: висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності державного службовця не підлягає скасуванню, якщо допущені процедурні порушення, які не впливають на результати оцінювання (курсив наш – О.Л.). Як можуть процедурні порушення не впливати на результати оцінювання? Таким формулюванням фактично нівелюється весь порядок проведення оцінювання службової діяльності державних службовців! Виникає справедливе запитання: навіщо тоді було взагалі визначати етапи, суб'єктів, критерії, строки тощо? Адже, як впливає зі змісту п. 49 Порядку [5], не важливо дотримані вони чи ні, висновок на цій підставі все рівно не скасовується. Тоді не зрозумілим є й те: а які ж можуть бути підстави для скасування висновку? Відповіді на ці запитання ані Закон [4], ані Порядок [5] не дають.

Ми підтримуємо суди, які намагаються все ж захистити держслужбовців, виходячи із принципів проведення оцінювання, які зокрема визначені у п. 3 Порядку [5], а саме: об'єктивності, достовірності, доступності та прозорості, взаємодії та поваги до гідності державного службовця. Так, у рішенні Львівського окружного адміністративного суду [11] судді все ж дійшли, на наше переконання, справедливого висновку, що процедурні порушення мають суттєвий вплив на хід та результати оцінювання, і до таких віднесли зокрема: 1) оцінювання результатів службової діяльності здійснювалось неналежним суб'єктом; 2) порушено поетапність проведення оцінювання; 3) порушено процедуру ознайомлення держслужбовця з результатами оцінювання його службової діяльності.

### Висновок

Нині після внесення змін до Закону України «Про державну службу» [4] припинення державної служби у разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності фактично є порушенням прав державного службовця на проведення повторного оцінювання та на скасування результатів оцінювання службової діяльності, адже вже за результатами поточного оцінювання може бути припинено державну службу. Нині дер-

жавний службовець, по суті, позбавлений можливості оскаржити висновок, який містить негативну оцінку його службової діяльності, позаяк право на таке оскарження існує лише де-юре, адже де-факто таке оскарження на практиці, як правило, ні до чого позитивного для держслужбовця не призводить. Тому варто або ж відмовитися від формулювання «висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності державного службовця не підлягає скасуванню, якщо допущені процедурні порушення, які не впливають на результати оцінювання», або ж визначити вичерпний, чіткий перелік підстав для скасування висновку щодо результатів оцінювання службової діяльності державного службовця.

#### Список використаних джерел:

1. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання : дис. ... канд. юрид наук : 12.00.07. Одеса, 2017. 200 с.
2. Зелінський С.Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців та їх службової діяльності в Україні : дис. д-ра наук з держ. управл. : 25.00.03. Київ, 2019. 443 с.
3. Коломоєць Т. Щорічне оцінювання результатів службової діяльності державних службовців в Україні: чи досконалою є обрана нормативна модель. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 96–104.
4. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
5. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р. № 640. *Офіційний вісник України*. 2017. № 70. Ст. 2124.
6. Даниленко Ю.С. Процедурні аспекти оцінювання діяльності державних службовців в Україні. *Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку держави та права в умовах євроінтеграції* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 20 травн. 2016 р.): у 2 т. / відп. ред. М.В. Афанасьєва. Одеса : Юридична література, 2016. С. 53–56.
7. Даниленко Ю.С. Теоретико-правова характеристика оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: підходи. *Legea si viata*. 2017. № 1. С. 48–52.
8. Мартиненко В.М., Древалю Ю.Д., Конотопчава Ю.В. Сучасна технологія оцінювання персоналу та кадрового потенціалу організації і її соціально-психологічний аспект: наук. розробка / авт. кол. Київ : НАДУ, 2013. 52 с.
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади : Закон України від 19.09.2019 р. № 117-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 43. Ст. 250.
10. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 16 липня 2019 р., справа № 160/3562/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83314199> (дата звернення: 09.02.2020).
11. Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 05 листопада 2019 р., справа № 1.380.2019.002035. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85675037> (дата звернення: 09.02.2020).

*The article is devoted to analysis of the legal implications of performance appraisal of civil servants as liberation. The author emphasizes that scientists-workers do not pay this matter adequate attention although in practice there are many problems associated with the dismissal of civil servants in case of negative evaluation of performance. The article notes that the performance assessment could help to promote public official in promotion and become the basis for the termination of public service. However, the author comes to the conclusion that the dismissal can be considered appropriate only in the case of receiving two consecutive negative evaluations on the results of performance appraisal of civil servant. However, in the current legislation, after appropriate revisions, it is established that, after the current assessment of performance in the case of a negative evaluation, the civil servant may be dismissed by the subject destination. The author defends the position that such changes will significantly worsen the situation of public servants. This is due to the fact that, in practice, quite often there is no discussion with civil servants of the objectives and key performance indicators is not carried out; the evaluation interviews with civil servants, in fact, be reduced to a purely formal interview with the supervisor.*

*The author concludes that the termination of the state service in case of receiving a public servant's negative assessment of the performance appraisal is actually a violation of the rights of the civil servant on re-evaluation and cancellation of the results of performance appraisal, especially now, when the results of this evaluation may be terminated public service. Now a public servant, in fact, deprived of the opportunity to appeal the findings, containing a negative evaluation of his performance, such as the right to appeal exists only de jure, as de facto this appeal in practice, as a rule, to anything positive for the civil servant does not. The courts in most cases refuse civil servants in the abolition of negative conclusions.*

**Key words:** public service, performance appraisal, subject of the appointment, termination of government service, dismissal of a public servant.