



канд. юрид. наук : 12.00.01 / О.В. Макаренко ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2011. – 20 с.

6. Маньков А.Г. Уложение 1649 года – кодекс феодального права России / А.Г. Маньков. – Л. : Наука, 1980. – 327 с.

7. Музыченко П.П. История государства и права Украины в вопросах и ответах. – Ч. 1 / П.П. Музыченко, Н.И. Долматова. – Х. : Одиссей, 1999. – 286 с.

8. Остапенко Т.О. Джерела права Московської держави на Україні-Гетьманщині в другій половині XVII – 80-х рр. XVIII ст. / Т.О. Остапенко // Правове життя сучасної України : тези доповідей Міжнародної наукової конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу, 5-6 червня 2009 р. – О. : Фенікс, 2009. – С. 172.

9. Остапенко Т.О. Правова система України-Гетьманщини у другій половині XVII – 80-х рр. XVIII ст. : дисертація. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Т.О. Остапенко. – Одеса, 2011. – 243 с.

10. Прус В.З. Джерела права Лівобережної України першої половини XVIII ст. : атореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В.З. Прус ; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2009. – 22 с.

11. Российское законодательство X–XX веков. В девяти томах. Т. 3. Акты земских соборов. – М. : Юрид. лит., 1986. – 599 с.

12. Российское законодательство X–XX веков. В девяти томах. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма. – М. : Юрид. лит., 1986. – 632 с.

13. Слабченко М. Опыты по истории права Малороссии XVII и XVIII вв. / М. Слабченко. – О., 1911. – 641 с.

14. Сухицька Н.В. Розвиток українського і російського кримінального права у другій половині XVII–XVIII ст. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н.В. Сухицька ; Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна». – К., 2011. – 20 с.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОЦЕНИВАНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Юлия ДАНИЛЕНКО,

аспирант кафедры административного и финансового права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The article is devoted to coverage of issues related to the definition of the legal nature of evaluation of the results of public servants activity. Determine the status of legal regulation, examines approaches to understanding the evaluation of public servants on the criterion of allocation of the most essential features in determining its content. The authors identified the main directions of improvement of the procedure of evaluation the results of public servants activity.

Key words: public service, public servant, evaluation of activities, performance management, assessment procedure.

Аннотация

Статья посвящена изучению вопросов, связанных с определением правовой природы оценивания результатов служебной деятельности государственных служащих. Определяется состояние нормативно-правового регулирования, рассматриваются подходы к пониманию оценивания деятельности государственных служащих по критерию выделения наиболее существенных признаков при определении его содержания. Автором выделены основные направления совершенствования процедуры оценивания деятельности государственных служащих.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, оценивание деятельности, служебная деятельность, процедура оценивания.

Постановка проблемы. Реформирование государственной службы в контексте адаптации законодательства с европейскими стандартами обуславливает необходимость повышения эффективности выполнения органами государственной власти задач и функций государства в целом, что непосредственно зависит от эффективности и результативности деятельности каждого государственного служащего в частности. Для Украины чрезвычайно важным является внедрение эффективных инструментов оценки деятельности государственных служащих. Взамен аттестации, которая на сегодняшний день могла только «трансцендентально» оценивать готовность лица выполнять функции по должности, акцент должен быть сделан именно на результатах работы государственного служащего за короткий промежуток времени. Это и будет стимулировать государственных служащих к более эффективной и результативной работе, а также помогать руководителям государственного органа объективно оценивать деятельность каждого служащего.

Актуальность темы. Теоретические основы для исследования вопросов, связанных с оцениванием служебной деятельности государственных служащих (далее – оценивание деятельности государственных служащих), были заложены в рамках изучения института государственной службы такими учеными, как Д.Н. Бахрах, О.И. Бедный, Л.Р. Биля-Тиунова, Ю.П. Бытяк, С.В. Кивалов, И.Б. Колишко, В.Р. Кравец, В.Я. Малиновский, О.С. Продаевич, А.В. Фомич, А.М. Школик, Н.В. Янюк. Однако названные ученые изучали только некоторые аспекты оценивания, и их исследования основывались на Законе Украины «О государственной службе» (1993 г.), который утратил силу 01.05.2016 г. Таким образом, значительное количество фундаментальных вопросов, связанных с оцениванием в государственной службе, остается без надлежащего теоретического обоснования и законодательного регулирования.

Целью этой статьи является представление теоретической и правовой характеристики оценивания деятельности государственных служащих.



Изложение основного материала исследования. Правовая регламентация оценивания деятельности государственных служащих осуществляется как на законодательном уровне, так и посредством принятия соответствующих подзаконных нормативно-правовых актов. К таким актам относятся: Закон Украины «О государственной службе» 2015 г. (далее – Закон-2015) [1], «О противодействии коррупции», Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении правил этического поведения государственных служащих» 2016 г., Общие правила этического поведения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления (утверждены Приказом Национального агентства по вопросам государственной службы Украины от 5 августа 2016 г.), Общий порядок проведения ежегодной оценки выполнения государственным служащими возложенных на них обязанностей и задач [2] (далее – Общий порядок проведения ежегодной оценки, на сегодняшний день утратил силу), Типовой порядок оценки результатов служебной деятельности государственных служащих [3] (далее – Типовой порядок оценивания, был разработан в соответствии с Законом Украины «О государственной службе» 2011 г., но так и не вступил в силу, однако по содержанию частично соответствует Закону-2015); Порядок внешнего оценивания по критериям соответствия уровня образования и квалификации порядку повышения квалификации должностных лиц местного самоуправления (утвержден Приказом Главного управления государственной службы Украины от 2009 г.). Необходимо обратить внимание на возникновение правовой неурегулированности процедуры оценивания деятельности государственных служащих. Существующие правовые акты в связи с вступлением в силу Закона-2015 утратили силу, а проект Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Типового порядка проведения оценивания результатов служебной деятельности государственных служащих» 2016 (далее – проект Постановления 2016) так и не нашел своего надлежащего воплощения.

Приоритеты развития кадровой политики в государственном управлении закреплены в Стратегии государствен-

ной кадровой политики на 2012–2020 гг., которой определяются пути и средства профессионализации государственной службы, а также предусматривается введение периодического оценивания результатов профессиональной деятельности работников, которое будет включать в себя проведение оценки уровня достигнутых результатов профессиональной деятельности, квалификационного развития и обеспечения материального стимулирования по результатам оценивания [4].

Кроме вышеупомянутых нормативно-правовых актов, в проведении оценивания деятельности государственных служащих важное место отведено должностным инструкциям и положениям по каждому государственному служащему, которые определяют и конкретизируют его правовой статус в зависимости от должности, которую он занимает. Структура должностной инструкции или положения отражает основные характеристики конкретной должности и требования в отношении лица, которое ее замещает [5, с. 71].

Для целостного понимания сущности оценивания деятельности государственных служащих необходимо, в первую очередь, рассмотреть содержание этого понятия, которое на законодательном уровне не закреплено. Анализ научной литературы позволяет утверждать об отсутствии единой дефиниции оценивания деятельности. В одном из энциклопедических изданий содержится следующее определение оценивания деятельности: «...совокупность действий по определению квалификации кандидата и установлению допуска к выполнению конкретного вида работ; совокупность действий, включающих проверку теоретических, технологических и практических знаний и навыков специалиста, составление протокола по результатам проверки и оформление квалификационного удостоверения [6; 7, с. 175]. В то же время некоторые ученые предлагают определять оценивание деятельности как процедуру, с помощью которой определяется уровень соответствия качеств работника, его трудового поведения, результатов деятельности определенным требованиям [8]. Другие утверждают, что это длительный и многогранный процесс, который состоит из последовательных действий для определения качества

деятельности государственных служащих с целью усовершенствования как профессионального уровня служащих, так и организации труда в государственном органе власти в целом [9, с. 67]. По мнению В.Я. Малиновского, оценивание показателей деятельности – это, во-первых, процесс, который состоит из систематического сбора и анализа информации о показателях деятельности работников в течение длительного времени и, во-вторых, процесс проверки правильности выполнения работниками обязанностей, предусмотренных требованиями их должности [10, с. 111].

Оценивание деятельности государственных служащих характеризуется наличием определенных особенностей, которые сводятся к ее основным признакам. Первой важной чертой является то, что названная процедура устанавливается и регламентируется нормами действующего законодательства. Вторая заключается в том, что участниками оценивания являются специальные субъекты – государственные служащие. Третья находит свое проявление в том, что оценивание – это неотъемлемая составляющая прохождения лицами государственной службы. Четвертый признак отражается в том, что результатом оценивания всегда будет индивидуально-конкретное решение, содержащее результаты оценки, которые имеют значение как для органа государственной власти в целом, так и для конкретного государственного служащего в частности. Другой важной чертой является то, что оцениванию деятельности государственных служащих присуща специфическая цель – содействие достижению ожидаемых результатов деятельности государственного органа и поддержка результативной, эффективной и качественной деятельности государственных служащих путем ее поощрения (премирования, продвижения по государственной службе); оценивание должно способствовать улучшению подбора и расстановки кадров, развитию инициативности и творческой активности государственных служащих, определению их потенциала, потребностей в повышении квалификации и личном развитии, планированию карьеры.

Таким образом, оценивание деятельности государственных служащих –



это установленный законодательством порядок действий уполномоченных лиц по определению результативности, эффективности и качества исполнения государственными служащими возложенных на них обязанностей и заданий по итогам текущего года.

Оценивание деятельности государственных служащих в своей структуре содержит следующие элементы: субъект оценивания; объект оценивания; научно обоснованные критерии оценивания (квалификационные и другие конкретные требования, которым должен соответствовать государственный служащий, результаты его деятельности). Законодательство о государственной службе выделяет следующих субъектов оценивания деятельности государственных служащих:

– руководитель государственной службы – обеспечивает прозрачность (открытость) и объективность проведения процедуры оценивания деятельности государственных служащих;

– непосредственные руководители – осуществляют оценивание деятельности государственных служащих, которые занимают должности государственной службы категорий «Б», «В» при условии, если непосредственный руководитель работает на должности не менее полугода, а в случае его отсутствия (в связи с болезнью, длительным командировкой) оценивание проводится заместителем (при наличии) либо руководителем высшего уровня;

– субъекты назначения – это государственный орган или должностное лицо, которым в соответствии с законодательством предоставлены полномочия от имени государства назначать на соответствующую должность государственной службы в государственном органе и увольнять с такой должности. Они осуществляют оценивание деятельности государственных служащих, занимающих должности государственной службы категории «А» [1];

– комиссия – временный орган, который рассматривает письменные жалобы (заявления) государственных служащих относительно обжалования заключения, содержащего негативную оценку по результатам оценивания их служебной деятельности. Комиссия образуется руководителем государственной службы по требованию государственного служащего для проверки изложенных в

жалобе фактов. В ее состав включаются в одинаковом количестве: во-первых, представители руководителя государственной службы, которые определяются им из числа государственных служащих этого государственного органа; во-вторых, представители государственного служащего, определенные им из числа государственных служащих этого государственного органа; в-третьих, представители выборного органа первичной профсоюзной организации из числа государственных служащих, делегированные решением этого органа, а в случае отсутствия профсоюзной организации – представители государственных служащих, избранные на общем собрании (конференции) государственных служащих государственного органа;

– кадровая служба – структурное подразделение государственного органа, в обязанности которого входит организационное и методическое обеспечение проведения оценивания выполнения государственными служащими возложенных на них задач и обязанностей [11].

Объектом оценивания являются государственные служащие, которые относятся к таким категориям должностей государственной службы, как «А», «Б», «В». Однако действующим законодательством определяются основания освобождения от прохождения ежегодного оценивания деятельности государственных служащих, среди которых следует назвать следующие: 1) лицо проработало на занимаемой должности менее полугода; 2) женщины, находящиеся в отпуске по беременности и родам; 3) женщины, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста и в отпуске без сохранения заработной платы по уходу за ребенком до достижения им шестилетнего возраста [3].

Согласно Общему порядку проведения ежегодной оценки процедура оценивания деятельности государственных служащих имеет циклический характер и должна включать следующие этапы: 1) подготовительный период; 2) оценку; 3) собеседование и подписание результатов обсуждения; 4) утверждение руководителем высшего уровня результатов оценивания; 5) заключительный этап [2]. Кроме этого, можно выделить факультативный этап – обжалование государственными служащими результатов

ежегодной оценки. Необходимо отметить то, что в Типовом порядке оценивания (п. 3.2), содержится более краткий перечень этапов осуществления процедуры оценивания, который включает такие стадии, как: самооценка; оценивание непосредственным руководителем или субъектом назначения; ознакомление государственного служащего с результатами оценивания; утверждения результатов оценки [3]. Что касается урегулирования процедуры оценивания деятельности государственных служащих Проектом Постановления 2016 г., то стоит акцентировать внимание на разграничении порядка организации и проведения оценки, выделения этапов для государственных служащих категорий «А» и отдельно для категорий «Б», «В».

Одной из основных проблем проведения процедуры оценивания деятельности государственных служащих является ее формальность на практике, то есть неэффективность, которая приводит к невозможности достижения первоочередной цели введения данной процедуры. Такая формальная система оценивания деятельности государственных служащих влечет за собой негативные последствия, среди которых наиболее существенными являются следующие:

– негативный имидж процедуры оценивания;

– отсутствие опыта и эффективных механизмов отчетности руководителей за проведение оценивания, обсуждения практики оценивания на уровне ведомства для его совершенствования;

– низкий уровень результативности работы государственных служащих как результат отсутствия измерения вклада каждого служащего в достижение целей организации;

– незаинтересованность государственных служащих всех уровней в надлежащем проведении оценивания деятельности: предвзятость руководителей при оценке, незаинтересованность подчиненных в прохождении оценивания как ненужного испытания, которое может повлечь за собой негативные последствия;

– не определяются реальные потребности работников в повышении квалификации и совершенствовании деятельности ведомств, не учитывается потенциал для карьерного роста;



– отсутствие конструктивного диалога и сотрудничества между руководителями и работниками (проведение ежегодной оценки не всегда используется руководителем как возможность содержательного общения между ним и подчиненным);

– отсутствие ответственности руководителей за бездействие относительно реализации задач, предусмотренных государственной кадровой политикой, что негативно влияет на характер проведения оценивания [12].

Для преодоления негативных тенденций, сложившихся при осуществлении процедуры оценивания деятельности государственных служащих, необходимо: исключить возможность формализма, использовать оценивание как мотивационный фактор совершенствования деятельности и развития государственного служащего; избегать субъективизма при оценивании, в том числе за счет участия в процессе не только непосредственного руководителя, но и других должностных лиц, которые знакомы с деятельностью работника, представителей общественности в лице общественных советов; совершенствовать процесс надзора за реализацией процедуры; ослабить психологическую нагрузку на служащих; уменьшить бумажную работу, избегать хранения ненужной информации; проводить разъяснительную работу по управлению человеческими ресурсами, целям и методикам оценивания; при определении результативности труда необходимо учитывать реальную нагрузку на работников и факторы, влияющие на выполнение возложенных обязанностей. Кроме этого, система оценивания деятельности государственных служащих должна обеспечить единый подход и последовательное внедрение оценки деятельности государственных служащих в систему органов исполнительной власти для обеспечения устойчивости, прозрачности и справедливости подхода, обеспечивая таким образом равные условия для работников [12; 13, с. 124].

Необходимо отметить, что на сегодняшний день для некоторых видов специализированной государственной службы и публичной службы может устанавливаться процедура проведения процедуры аттестации. В частности, это предусматривается: Законом Украины «О на-

циональной полиции» от 2015 г., Законом Украины «О прокуратуре» от 2014 г., Инструкцией о порядке проведения аттестации полицейских (утверждено Приказом Министерства внутренних дел от 17 ноября 2015), Порядком проведения аттестации должностных лиц таможенной службы, утвержденным Постановлением Кабинета Министров Украины от 25 декабря 2002 г., Типовым положением о проведении аттестации должностных лиц местного самоуправления (утвержденным постановлением Кабинета Министров Украины от 26 октября 2001 г.) и другими.

Выводы. Оценивание деятельности государственных служащих в Украине является действенным способом управления человеческими ресурсами на государственной службе и имеет существенный потенциал для влияния на эффективность и прозрачность расстановки кадров, справедливость в отношении к работникам вследствие использования одинаковых подходов и критериев. Кроме того, общество заинтересовано в предоставлении качественных государственных услуг, ожидает профессиональной результативной деятельности государственных служащих независимо от политических влияний. Эффективность и результативность государственной службы в значительной степени зависит от профессиональных навыков, нравственных качеств и деловой активности самих государственных служащих. Поэтому оценивание государственных служащих является важным инструментом обеспечения объективного контроля за результатами деятельности органов государственной власти.

Список использованной литературы:

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
2. Загальний порядок проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань : Затверджено Наказом Головного управління державної служби України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 48. – Ст. 2546.
3. Типовий порядок оцінювання результатів службової діяльності

державних службовців : Затверджено Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 28 квітня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 36. – Ст. 1354.

4. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки: Указ Президента України від 01.02.2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 10. – Ст. 365.

5. Біла Л.Р. Деякі питання оцінки діяльності державних службовців / Л.Р. Біла // Наукові праці ОНЮА. – 2003. – № 2. – С. 71–79.

6. Evaluation (workplace) // From Wikipedia, the free encyclopedia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://en.wikipedia.org/wiki/Evaluation_\(workplace\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Evaluation_(workplace)) (станом на 1 серпня 2009 року).

7. Кірмач А.В. Оцінювання діяльності державних службовців: європейський досвід правового регулювання / А.В. Кірмач // Часопис Київського університету права : Український науково-теоретичний часопис. – 10/2009. – № 4. – С. 175–180.

8. Головатий М.Ф. Управлінські аспекти соціальної роботи Курс лекцій / М.Ф. Головатий (кер. авт. кол.), М.П. Лукашевич, Г.А. Дмитренко та ін. – К. : МАУП, 2004. – 368 с.

9. Олешко А.М. Щорічне оцінювання державних службовців: організаційно-правовий аспект / А.М. Олешко // Інвестиції: практика та досвід. – 2009. – № 18. – С. 67–69.

10. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика / В.Я. Малиновський. – К. : Атака, 2003. – С. 111.

11. Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 р. // Зібрання постанов Уряду України. – 1996. – № 16. – Ст. 434.

12. Українсько-канадський проект «Реформа управління персоналом на державній службі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucs-hrm.org.ua/elektronna-biblioteka>.

13. Шатун В.Т. Оцінювання та атестація державних службовців у руслі європейського і світового тренду / В.Т. Шатун // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. – К. : Державне управління. – 2014. – С. 117–127.