

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-4.8>

**А. В. Олійник**, здобувач кафедри  
публічного управління та митного адміністрування  
Університету митної справи та фінансів

## ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Стаття присвячена визначенню оцінювання державних службовців як одному з головних чинників підвищення ефективності та результативності функціонування інституту державної служби. Встановлено, що питання оцінювання діяльності державних службовців є предметом досліджень у різних галузях наук, зокрема адміністративного права, теорії державного управління, менеджменту, соціології, як у вітчизняному науковому просторі, так і за його межами. Визначено, що проходження державної служби неможливе без періодичного оцінювання діяльності державного службовця.

Від ефективності оцінювання діяльності державного службовця залежать конкретні результати роботи кожного державного органу, тому одним із суттєвих важелів удосконалення державної служби є оцінювання як необхідний інструмент покращення її функціонування та створення ефективної процедури визначення результатів діяльності державних службовців.

Процедури оцінювання діяльності державних службовців мають велике значення як для підбору розстановки кадрів та просування державних службовців, так і для здійснення своїх повноважень у зовнішньому середовищі.

Об'єктивним критерієм оцінювання діяльності державного службовця є наявність визначених критеріїв, на які має орієнтуватися державний службовець задля просування по службі, кар'єрного зростання тощо, тому оціночна діяльність має бути спрямована на підвищення ефективності, результативності та якості інституту державної служби, тому створення системи об'єктивної оцінки діяльності державних службовців обумовлює створення чітко визначених критеріїв та форм такого оцінювання, що є важливими оціночними вимогами щодо діяльності державного службовця.

Доведено, що одним із суттєвих важелів щодо удосконалення державної служби є оцінювання як необхідний інструмент покращення її функціонування та створення ефективної процедури визначення результатів діяльності державних службовців. Проблемними питаннями є недостатньо розвинений запит на оцінювання органів державної влади; підміна терміна «оцінювання» термінами «контроль», «моніторинг», «аудит»; недостатні навички у сфері оцінювання.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, кадрова політика, органи влади, оцінювання, професіоналізм.

### **A. V. Oliyuk. Evaluation of civil servants as an important factor of improving the efficiency of civil service functioning**

The article is devoted to the definition of evaluation of civil servants as one of the main factors in improving the efficiency and effectiveness of the civil service. It is established that the issue of evaluating the activities of civil servants is the subject of research in various fields of science, including administrative law, theory of public administration, management, sociology, etc., both in the domestic scientific space and abroad. It is determined that civil service is impossible without periodic evaluation of the civil servant's activity.

The specific results of the work of each state body also depend on the effectiveness of the evaluation of the civil servant's activity. Therefore, one of the essential levers for improving the civil service is evaluation as a necessary tool to improve its functioning and create an effective procedure for determining the performance of civil servants.

Procedures for evaluating the performance of civil servants are important both for the selection of staffing and promotion of civil servants, and for the exercise of their powers in the external environment.

An objective criterion for evaluating the activities of a civil servant is the existence of certain criteria that a civil servant should focus on for promotion, career growth, etc., and therefore evaluation activities should be aimed at improving the efficiency, effectiveness and quality of the civil service. Therefore, the creation of a system of objective evaluation of the activities of civil servants leads to the creation of clearly defined criteria and forms of such evaluation, which are important evaluation requirements for the activities of civil servants.

It is proved that one of the essential levers for improving the civil service is evaluation as a necessary tool to improve its functioning and create an effective procedure for determining the performance of civil servants. Problematic issues are the underdeveloped request for evaluation of public authorities; replacement of the term "evaluation" with the terms "control", "monitoring", "audit"; insufficient assessment skills. It is proposed to understand the evaluation of civil servants as a comprehensive procedure of authorized bodies and officials, aimed at determining the level of compliance of civil servants with the established requirements for the position and determining the prospects for his further service.

Key words: civil service, civil servants, personnel policy, authorities, evaluation, professionalism.

**Постановка проблеми.** Ефективність діяльності державних органів залежить від результатів діяльності кожного державного службовця. Саме тому великого значення набуває оцінювання показників діяльності державних службовців, що є однією з найважливіших проблем як у теорії, так і в практиці публічного управління.

Процес удосконалення інституту державної служби спрямовано перш за все на підвищення його ефективності і дієвості, підвищення професіоналізму і компетентності державних службовців, підготовку висококваліфікованого персоналу, здатного неухильно обстоювати права і свободи людини і громадянина, який володіє аналітичними та пізнавальними здібностями та вмінням застосовувати засоби, методи та здобутки теорії управління, тому актуальність питань, пов'язаних з оцінюванням їх діяльності, не викликає сумнівів, оскільки передбачає наявність певних показників діяльності, спрямованих на досягнення результату публічної служби як основного інституту держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання оцінювання діяльності державних службовців є предметом досліджень у різних галузях наук, зокрема адміністративного права, теорії державного управління, менеджменту, соціології, як у вітчизняному науковому просторі, так і за його межами, що обумовлює значущість цієї інституції не тільки для органів влади, але для й науковців різної галузевої спрямованості.

Проте, незважаючи на значну увагу з боку вчених, питання ефективності інституту державної служби в результаті оцінювання залишається недостатньо розробленим, отже, потребує нових теоретико-методологічних підходів до визначення поняття, сутності, видів, завдань, принципів, методики тощо, тобто створення ефективного механізму оцінювання службовців на різних етапах проходження державної служби.

Актуальність дослідження зазначеного питання також обумовлено прийняттям низки нових законодавчих актів, зокрема оновлено закон про державну службу, що привело до перегляду багатьох підзаконних нормативно-правових актів, антикорупційних законів, що наближають державну службу до прозорості та гласності, взагалі запроваджено новий підхід до розуміння державної служби в контексті побудови незалежної, правової держави, що наближається до загальноєвропейських стандартів європейської спільноти.

**Метою статті** є розгляд оцінювання державних службовців як одного з головних чинників підвищення ефективності та результативності функціонування інституту державної служби.

**Виклад основного матеріалу.** Суспільство зацікавлене в наданні якісних державних послуг і очікує професійної результативної діяльності державних службовців незалежно від політичних впливів чи міркувань. Отже, оцінювання діяльності державних службовців має бути важливим інструментом забезпечення об'єктивного контролю за результатами діяльності органів влади, що висуває вимоги щодо забезпечення чіткого зв'язку між плануванням діяльності уряду, органів влади та державних службовців [1, с. 259]. Проходження державної служби неможливе без періодичного оцінювання діяльності державного службовця. Більш того, процедури оцінювання діяльності державних службовців мають велике значення як для підбору розстановки кадрів та просування державних службовців, так і для здійснення своїх повноважень у зовнішньому середовищі, що свідчить про актуальність цієї складової частини державної служби та необхідність його детального дослідження.

Крім того, від ефективності оцінювання діяльності державного службовця залежать конкретні результати роботи кожного державного органу, тому одним із суттєвих важелів щодо удосконалення державної служби є оцінювання як необхідний інструмент покращення її функціонування та створення ефективної процедури визначення результатів діяльності державних службовців. Отже, нові підходи до реформування державної служби повинні перш за все створити всі передумови для забезпечення стабільної та авторитетної системи державної служби, яка спрямована на захист прав та свобод людини і громадянина.

Оцінювання діяльності державних службовців в Україні є однією з тих процедур управління людськими ресурсами, яка має суттєвий потенціал для впливу на управління людськими ресурсами загалом, його характер, зокрема ефективність та прозорість, а також умови праці, справедливості у ставленні до працівників шляхом використання однакових підходів та критеріїв [2, с. 117].

Реформування інституту державної служби є одним із завдань, що має на меті підвищення ефективності як державної служби загалом, так і діяльності державних службовців зокрема. Вирішення цього важливого питання зумовлює необхідність розроблення системи критеріїв і показників оцінки діяльності державних службовців, спрямованої як на визначення дійсного стану речей, так і на визначення шляхів подолання наявних недоліків і прогалин. Практика показує, що нині існує декілька десятків систем оцінки спеціалістів, які можна класифікувати залежно від тих чи інших критеріїв [3, с. 95–97].

Об'єктивним критерієм оцінювання діяльності державного службовця є наявність визначених критеріїв, на які має орієнтуватися державний службовець задля просування по службі, кар'єрного зростання тощо, тому оціночна діяльність має бути спрямована на підвищення ефективності, результативності та якості інституту державної служби, тому створення системи об'єктивної оцінки діяльності державних службовців обумовлює створення чітко визначених критеріїв та форм такого оцінювання, що є важливими оціночними вимогами щодо діяльності державного службовця.

Оцінювання у державній службі, як зазначає О.Ю. Оболенський, є важливим чинником підвищення ефективності функціонування державної служби, її професіоналізації та проведення державної кадрової політики, сутність якого має прояв у такому:

- визначення рівня дотримання принципів державної служби на практиці;
- забезпечення законності в системі функціонування державної служби;
- сприяння формуванню професійного та висококваліфікованого кадрового персоналу органів державної влади;
- виявлення потенційних можливостей державного службовця задля його просування по службі;
- вирішення питань щодо застосування до державного службовця заходів відповідальності або стимулювання;
- стимулювання підвищення рівня професійної кваліфікації та професіоналізму;
- запобігання вчиненню корупційних та тих, що пов'язані з корупцією, правопорушень у системі державної служби [4, с. 314–315].

Світова практика управління персоналом створила достатньо ефективну систему оцінювання праці державних службовців. Система оцінювання в галузі державного управління вперше виникла у 60-х рр. у США, а у ФРН та Франції – у 70-х рр. ХХ ст. [5, с. 111]. Проте одним із перших науковців, які досліджували питання оцінювання державної служби в Україні, а також показників діяльності державних службовців є В.Я. Малиновський, який у 2003 р. у своїй праці виокремив основні форми й методи оцінювання та визначив основні засади щодо проведення процедури оцінювання діяльності державних службовців.

Важливим науковим доробком щодо дослідження оцінювання державної служби слід вважати дисертаційне дослідження В.Р. Кравця «Атестація державних службовців в Україні». У ході здійсненого дослідження автором сформульовано низку наукових положень, зокрема, автор пропонує атестацію державних службовців як один із різновидів оцінювання розглядати у вузькому і широкому розуміннях. У вузькому розумінні атестація проводиться задля перевірки та оцінювання 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 тощо. Крім того, дієвість та ефективність атестації державних службовців багато в чому залежать від критеріїв оцінки їхньої діяльності та методик її проведення. Єдиної системи критеріїв оцінки діяльності державних службовців нині в Україні немає, що зумовлює необхідність їхнього розроблення. Пропонується включити до єдиної системи критеріїв такі:

- професійні вміння (здатність до критичного аналізу ситуації, вміння давати експертні оцінки, тактовно й ефективно спілкуватися, оцінювати потреби; творчо розробляти матеріали, ефективно й переконливо висувати ідеї та обмінюватися ними; працювати у команді тощо);
- ділові якості (вміння планувати, організовувати персонал, координувати діяльність, вести переговори тощо);
- особистісні якості (відданість справі, цілеспрямованість, оптимізм, діловитість, чесність, дисциплінованість, відповідальність, тактовність тощо) [6, с. 16–17].

Провідний учений-адміністративіст Ю.П. Битяк зазначає, що оцінювання діяльності державних службовців здійснюється у двох формах: поточна оцінка (кожного року) та загально визнана організаційно-правова форма, яка проводиться періодично (атестація) [7, с. 262].

Питання оцінювання державної служби також досліджувалися О.Ю. Оболенським, який у своєму підручнику «Державна служба» розглядав його через процедуру проходження атестації та проведення щорічного оцінювання [4].

Сутність та правове регулювання оцінювання результатів службової діяльності державного службовця здійснено у монографії «Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства» за загальною редакцією С.В. Ківалова [8, с. 277–290].

Питанням комплексного оцінювання державних службовців присвячена монографія С.Е. Зелінського «Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців», яка містить засади щодо практичної реалізації запропонованих механізмів оцінювання стосовно юридичного, технологічного і організаційного забезпечення [9].

Проте існують інші наукові розробки проблем щодо оцінювання державної служби, проте єдиного підходу до визначення його механізму, складових частин, критеріїв та інших об'єктивних показників немає, отже, існує нагальна потреба наукового пошуку з досліджуваної проблематики не тільки загально-теоретичного характеру, але й галузевих його різновидів залежно від органів, де відбувається проходження державної служби, тому наукова проблема щодо оцінювання діяльності державних службовців потребує ретельного осмислення та вивчення у комплексному науковому дослідженні питання щодо оцінювання у державній службі.

На думку провідних дослідників, оцінка персоналу спрямована на досягнення трьох груп цілей, а саме адміністративних, інформаційних, мотиваційних.

Адміністративні цілі досягаються під час прийняття правильних управлінських рішень по відношенню до державних службовців на основі їх оцінювання (прийом на роботу, переміщення, направлення на навчання або підвищення кваліфікації, заохочення або покарання тощо).

Інформаційні цілі – це перш за все встановлення конструктивного зворотного зв'язку між органом влади й державним службовцем, який повинен знати, як оцінюється він сам і результати його діяльності, на якому рівні перебуває його кваліфікація. Знання своєї оцінки як особистості та оцінки своєї діяльності є певною потребою будь-якої людини, тому що ці знання допоможуть їй скорегувати дії для підвищення своєї кваліфікації та більш якісного виконання покладених на неї функцій і завдань. Це є своєрідним дуже важливим мотиватором.

Мотиваційні цілі полягають у тому, щоби сформувати мотивацію працівників. Прив'язана до системи мотивації об'єктивна оцінка спонукає персонал працювати більш ефективно й прагнути до професійного розвитку. Власне, сама об'єктивна оцінка державного службовця є одним із головних мотиваційних факторів [9, с. 52–53].

Окрім того, проблемними моментами у розрізі досліджуваної проблематики є недостатньо розвинений запит на оцінювання органів державної влади; підміна терміна «оцінювання» термінами «контроль», «моніторинг», «аудит»; острах у державних службовців критики, покарання, якщо діяльність буде оцінюватися; недостатні навички у сфері оцінювання.

Отже, ми погоджуємося з позицією, яку висловлює О.В. Федорчак, що «спроби запровадити ті чи інші критерії, показники, моделі оцінювання державного управління спричиняють низку проблем, що стосуються складностей застосування, вимірювання, необґрунтованого спрощення моделей. Окрім того, методи та моделі оцінювання різняться між собою отриманими результатами, що часто призводить до виникнення управлінських помилок. Внаслідок цього сьогодні серед науковців відсутня єдина думка щодо методологій оцінювання системи державного управління. Часто навіть висловлюється гіпотеза про неможливість її оцінки» [10].

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Виходячи з вищенаведеного та з відсутності законодавчо визначеного поняття, пропонуємо під оцінюванням державних службовців розуміти комплексну процедуру уповноважених органів та посадових осіб, що спрямована на визначення рівня відповідності державного службовця встановленим вимогам до займаної посади та визначення перспектив його подальшого проходження служби.

Питання оцінювання державних службовців є актуальним, ним постійно опікуються науковці, які досліджують проблеми державної служби та практики. За допомогою нині наявних механізмів оцінювання неможливо якісно та об'єктивно виміряти показники кадрового потенціалу державних службовців, а також результативність та дієвість їх діяльності.

#### Список використаних джерел:

1. Купрій Т.Г. Есе як інноваційний метод оцінювання навчальних досягнень державних службовців під час підвищення кваліфікації. *Дослідження молодих учених у контексті розвитку сучасної науки* : матеріали III щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції (18 квітня 2013 р.). Київ, 2013. С. 258–264.
2. Шатун В.Т. Оцінювання та атестація державних службовців у руслі європейського і світового тренду. *Державне управління*. Вип. 223. Т. 235. С. 117–127.
3. Біла Л.Р. Конкурсне провадження у державній службі. *Митна справа*. 2002. № 5. С. 93–98.
4. Оболенський О.Ю. Державна служба : підручник. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с.
5. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика : навчальний посібник. Київ : Атика, 2003. 160 с.
6. Кравець В.Р. Атестація державних службовців в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2004. 20 с.
7. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.
8. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства : монографія / за заг. ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової. Одеса : Фенікс, 2013. 438 с.
9. Зелінський С.Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія. Київ : НАДУ, 2016. 296 с.
10. Федорчак О.В. Оцінювання діяльності обласних державних адміністрацій на основі збалансованої системи показників. *Науковий вісник*. 2012. Вип. 10 «Демократичне врядування».