

УДК 351.713:330.131.7

А. М. Олійникаспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

ОЦІНЮВАННЯ ЯК РЕЗУЛЬТАТ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ

Ефективність діяльності державних органів залежить від результатів діяльності кожного державного службовця. Саме тому важливого значення набуває оцінювання показників діяльності державних службовців, що є однією з найважливіших проблем як у теорії, так і практиці публічного адміністрування. Питання оцінювання діяльності державних службовців є предметом досліджень у різних галузях наук, зокрема адміністративного права, теорії державного управління, менеджменту, соціології тощо, як у вітчизняному науковому просторі, так і за його межами, що обумовлює значущість цієї інституції не тільки для органів влади, а й науковців різної галузевої спрямованості. 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.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, діяльність, оцінювання, процедура, показник, рівень.

Постановка проблеми. Питання ефективності державної служби є особливо актуальним у сучасних умовах під час продовження реформування цього інституту, що беззаперечно пов'язано із прийняттям низки нових законодавчих актів, зокрема оновлення законодавства про державну службу, і, як наслідок, зміни підзаконних нормативно-правових актів, змінено законодавчий підхід до правового регулювання протидії та запобіганню корупції, і нарешті, приведення у відповідність до норм та стандартів державних інституцій європейської спільноти. Ефективність державної служби, як і будь-якої соціальної системи, залежить від наявності показників роботи, а тому створення чітко визначених показників роботи підвищить результативність її функціонування. Саме оцінювання є одним зі способів забезпечення результативності, а відтак, ефективності державної служби, проте на сьогодні відсутні єдині, прозорі та прийнятні показники оцінки діяльності службовця органів доходів і зборів, що сприяє належним процедурам підготовки, добору та розстановки кадрів, просування по службі та виконання посадових обов'язків у митній службі, а також відсутність єдності поглядів науковців щодо визначення поняття та сутності оцінювання службовців органів доходів і зборів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Взагалі питання оцінювання державної служби

розглядалися через призму різних галузевих наук, зокрема адміністративного права, теорії державного управління, менеджменту, соціології тощо, що обумовлює державну значущість цієї державної інституції не тільки з боку органів влади, а й науковців різної галузевої спрямованості. Опрацювання наукових джерел та нормативно-правових актів дозволило нам ще раз переконатись у необхідності проведення досліджень в означеній сфері з метою системного визначення поняття та сутності оцінювання персоналу органів доходів і зборів.

Попри значну увагу з боку вчених, питання ефективності інституту державної служби у результаті оцінювання залишається недостатньо розробленим, а отже, потребує нових теоретико-методологічних підходів у визначенні поняття та сутності оцінювання як результату діяльності органів доходів і зборів.

Крім того, від ефективності змісту оцінювання діяльності державного службовця залежать й 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. А отже, нові підходи до реформування державної служби, повинні насамперед створити всі передумови для за-

безпечення стабільної та авторитетної системи державної служби, яка спрямована на захист прав і свобод людини та громадянина.

Питання оцінювання діяльності державних службовців завжди було у полі уваги багатьох вітчизняних учених, серед яких: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Р.А. Калюжний, І.В. Копитова, О.Д. Крупчан, В.Я. Малиновський, Г.В. Осовська, О.В. Петришин, О.В. Слюсаренко, В.В. Цветков, В.О. Шамрай, В.М. Шаповал, А.В. Шегда та ін. Крім того, цим питанням присвячено праці зарубіжних учених, серед яких: А. Ауге, К. Демке, Ю.М. Старілов, С.С. Студенікін, Н.Н. Тарасова та інші.

Метою статті є дослідження поняття та сутності оцінювання державних службовців, зокрема службовців органів доходів і зборів, як важливої складової проходження державної служби, та визначення оцінювання як результату діяльності посадових осіб органів доходів і зборів.

Виклад основного матеріалу. Реформування інституту державної служби є одним із завдань, що має за мету підвищення ефективності державної служби як у цілому, так і діяльності державних службовців зокрема. Вирішення цього важливого питання зумовлює необхідність розробки системи критеріїв і показників оцінки діяльності державних службовців, спрямованої як на визначення дійсного стану справ, так і на визначення шляхів подолання наявних недоліків і прогалин. Практика показує, що у даний час є декілька десятків систем оцінки спеціалістів, які можна класифікувати залежно від тих чи інших критеріїв [1, с. 95-97].

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:

- визначенні рівня дотримання принципів державної служби на практиці;
- забезпеченні законності у системі функціонування державної служби;
- сприянні формування професійного та висококваліфікованого кадрового персоналу органів державної влади;
- виявленні потенційних можливостей державного службовця з метою його просування по службі;
- вирішенні питань щодо застосування до державного службовця заходів відповідальності або стимулювання;

- стимулюванні підвищення рівня професійної кваліфікації та професіоналізму;

- запобіганні вчинення корупційних та тих, що пов'язані з корупцією правопорушень у системі державної служби [2, с. 314–315].

Світова практика управління персоналом створила достатньо ефективну систему оцінювання праці державних службовців. Система оцінювання у галузі державного управління уперше виникла у 60-х рр. у США, а у ФРН та Франції – у 70-х рр. XX ст. [3, 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 [3], який у 2003 році 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 також 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 розумінні. У вузькому розумінні атестація проводиться з метою перевірки і оцінки професійних, ділових і особистісних якостей державного службовця. Атестація у широкому розумінні спрямована на: дотримання на практиці принципів державної служби; забезпечення законності у системі функціонування державної служби; формування професійного кадрового персоналу державних органів; виявлення потенційних можливостей державного службовця та ін. Крім того, дієвість і ефективність атестації державних службовців багато у чому залежить від критеріїв оцінки їхньої діяльності та методик її проведення. Єдиної системи критеріїв оцінки діяльності державних службовців у даний час в Україні немає, що зумовлює необхідність їхньої розробки. Пропонується включити до єдиної системи критеріїв такі:

а) професійні вміння: здатність до критичного аналізу ситуації, вміння давати експертні оцінки, тактовно і ефективно спілкуватися, оцінювати потреби; творчо розробляти матеріали, ефективно і переконливо висувати ідеї та обмінюватися ними; працювати у команді та ін.;

б) ділові якості: вміння планувати; організувати персонал; координувати діяльність, вести переговори та ін.;

в) особистісні якості: відданість справі, цілеспрямованість, оптимізм, діловитість, чесність, дисциплінованість, відповідальність, тактовність та ін. [10, с. 16-17].

Провідний учений-адміністративіст Ю.П. Битяк зазначає, що оцінка діяльності державних службовців здійснюється у двох формах: поточна оцінка – кожного року, та загальноновизнана організаційно-правова форма, яка проводиться періодично, атестація [4, 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 [2].

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 [5, 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 [6].

Проте наявні й інші наукові розробки проблем щодо оцінювання державної служби, проте єдиного підходу у визначенні його механізму, складових, критеріїв та інших об'єктивних показників відсутні, а отже, є нагальна потреба у наукового пошуку із досліджуваної проблематики не тільки загальнотеоретичного характеру, а й галузевих його різновидів залежно від органів, де відбувається проходження державної служби. Тому наукова проблема щодо оцінювання діяльності державних службовців, зокрема службовців органів доходів і зборів потребує ретельного осмислення і вивчення у комплексному науковому дослідженні питання щодо оцінювання у державній службі.

Окрім того, проблемними моментами у розрізі досліджуваної проблематики є недостатньо розвинений запит на оцінювання органів державної влади; підміна терміну «оцінювання» термінами «контроль», «моніторинг», «аудит»;

острах у державних службовців критики, покарання, якщо діяльність буде оцінюватися; недостатні навички у сфері оцінювання.

Тому ми погоджуємося із позицією О. 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 відрізняються між собою отриманими результатами, що часто призводить до виникнення управлінських помилок. Внаслідок цього, на сьогодні серед науковців відсутня єдина думка щодо методологій оцінювання системи державного управління. Часто навіть висловлюється гіпотеза про неможливість її оцінки» [7].

На підставі вище викладеного, крокуючи від загального до конкретного, на наш погляд, доцільно звернутися до понять «оцінка» та «оцінювання» та визначити їх співвідношення, зокрема й у питаннях проходження державної служби.

Якщо звернутись до етимології поняття «оцінка», то ця дефініція визначається у чотирьох значеннях:

1. Дія за значенням оцінити, оцінювати.
2. Вартість, ціна чого-небудь.
3. Думка, міркування про якість, характер, значення і т. ін. кого-, чого-небудь.
4. Прийняте позначення якості знань і поведінки учнів [8].

Зважаючи на це, термін «оцінка» теоретично розуміється як результат процедури оцінювання та здійснення порівняння об'єкта оцінки з тим, на підставі чого здійснюється оцінювання.

Як похідне від слова «оцінка» виступає поняття «оцінювати» що вживається у наступних значеннях:

1. Призначати ціну чому-небудь, визначати вартість чогось.
2. Визначати якості, цінність, достоїнства і т. ін. кого-, чого-небудь // Складати уявлення, робити висновок про кого-, що-небудь, визначати суть, характер, значення, роль і т. ін. чогось. // Розуміти, визнавати достоїнства, позитивні якості, цінність і т. ін. кого-, чого-небудь [8].

Виходячи із вище наведеного, можна дійти до висновку, що використання понять «оцінка» та «оцінювати», а отже, і оцінювання має схожі тлумачення, тому їх використання залежить від того, що мається на увазі – кінцевий результат чи процес, який супроводжує та наближається

до кінцевого результату, а тому зрозуміло, що більш широким поняттям є «оцінювання», звідси для розуміння широкого спектра інструментів оцінювання державної служби важливо чітко визначити поняття «оцінювання».

Виходячи із вищенаведеного, термін «оцінювання» є досить універсальним і може бути використаний у багатьох видах діяльності. Французький учений Ж. Лека називає оцінювання «дзеркалом, яке дозволяє державному апарату своєчасно модифікувати свою діяльність залежно від еволюції потреб громадян» [3, с. 54].

У результаті проведеного аналізу під поняттям «оцінювання» слід розуміти діяльність уповноважених органів та посадових осіб щодо визначення відповідності об'єкта оцінювання встановленим вимогам, а термін «оцінка» використовується для позначення результату та є наслідком, тобто кінцевим результатом, цього процесу.

У розрізі проблеми дослідження «оцінювання державної служби», то зазначене поняття може вживатися як у широкому, так і вузькому розумінні. Розширений зміст передбачає порядок визначення ефективності, результативності та дієвості функціонування інституту державної служби у цілому, результатів службової діяльності державних службовців та їхньої відповідності займаній посаді, згідно зі встановленими показниками та критеріями проходження служби. У вузькому розумінні оцінювання передбачає встановлення відповідності професійних та особистісних характеристик державного службовця відповідно до обійманої посади. Крім того, оцінювання у державній службі може визначати відповідність кандидатів на вакантні посади державної служби встановленим вимогам.

Взагалі, говорячи про оцінку державних службовців, у визначенні «оцінка» пропонується вживати поняття оцінки їх якостей (властивостей) та ефективності (результатів діяльності, роботи). Процес оцінки державних службовців та ефективності їх діяльності включає у себе наступні елементи:

– опис чітких стандартів діяльності для кожної посади і критеріїв оцінки ефективності цієї діяльності у посадових регламентах та інструкціях державних службовців;

– створення процедури оцінки якостей державних службовців та ефективності їх діяльності (періодичність, методи оцінки, органи, що відповідають за її проведення);

– обговорення з державним службовцем результатів його оцінки;

– прийняття рішення за результатами оцінки і документування оцінки [6, с. 52].

Тому, зважаючи на викладене – «оцінювання здійснюється протягом всієї професійної діяльності службовців. Зокрема, здійснюється оцінка: його особистісних та професійних якостей під час прийому на роботу; проходження адаптаційного процесу та мотиваційних заходів, результатів його діяльності під час вирішення питань кар'єрного просування, навичок, отриманих під час навчання та підвищення кваліфікації, кадрового потенціалу під час формування кадрового резерву» [9].

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

Виходячи із вище наведеного та у зв'язку із відсутністю законодавчо визначеного поняття, пропонуємо під оцінюванням службовців органів доходів і зборів 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.

Список використаної літератури:

1. Біла Л.Р. Конкурсне провадження у державній службі. Митна справа. 2002. № 5. С. 93-98.
2. Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник. Київ: КНЕУ, 2006. 472 с.
3. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. Київ: Атика, 2003. 160 с.
4. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Х.: Право, 2005. 304 с.
5. 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.
6. Зелінський С.Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців: монографія. К.: НАДУ, 2016. 296 с.
7. Федорчак О. Оцінювання діяльності обласних державних адміністрацій на основі збалансованої системи показників. Науковий вісник. 2012. Вип. 10. «Демократичне врядування».

URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik10/fail/Fedorchak.pdf.

8. Словник української мови: у 11 тт. / за ред. І. К. Білодіда. АН УРСР. Інститут мовознавства. К.: Наукова думка, 1970–1980. Т. 5. С. 828.
9. Пархоменко-Куцевіл О. Реформування системи оцінювання державних службовців у

контексті євроінтеграції України. Вісник Національної академії державного управління. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2009-4-6.pdf>

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

Олейник А. М. Оценивание как результат деятельности органов доходов и сборов: понятие и сущность

Эффективность деятельности государственных органов зависит от результатов деятельности каждого государственного служащего. Именно поэтому важное значение приобретает оценка деятельности государственных служащих, что является одной из важнейших проблем как в теории, так и практике публичного администрирования. Вопрос оценки деятельности государственных служащих является предметом исследований в различных отраслях науки, в частности административного права, теории государственного управления, менеджмента, социологии и т.п., как в отечественном научном пространстве, так и за его пределами, что обуславливает значимость этого института не только для органов власти, но и ученых различной отраслевой направленности. Предлагаем под оценкой государственных служащих понимать комплексную процедуру уполномоченных органов и должностных лиц, направленную на определение уровня соответствия государственного служащего установленным требованиям к занимаемой должности и определения перспектив его дальнейшего прохождения службы.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, деятельность, оценивание, процедура, показатель, уровень.

Oliinyk A. M. Evaluation as a result of activities of authorities of income and duties: concept and core

The effectiveness of public authorities depends on the performance of each public officer. That is why the evaluation of the performance indicators of public officers becomes important, that is one of the most important problems in both theory and practice of public administration. Evaluating the activities of public officers is the subject of research in various fields of science, in particular administrative law, the theory of public administration, management, sociology, etc., both in the national scientific space and beyond, which determines the significance of this institution not only for the authorities, but the scientists of different field tendencies. Evaluation of public officers is suggested as a comprehensive procedure of authorized bodies and officials aimed at determining the level of compliance of a public officer with the established requirements for a position and the prospects for the further service career.

Key words: public service, public officer, evaluation activity, indicator, level.