НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ДАНИЛЕНКО ЮЛІЯ СЕРГІЇВНА

УДК 342.98:35.082(477)

ДИСЕРТАЦІЯ
ОЦІНЮВАННЯ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: ТЕОРІЯ І ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право
081 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело _____

/Даниленко Ю.С./

Науковий керівник
БІЛА-ТІУНОВА Любов Романівна,
доктор юридичних наук, професор

Одеса – 2017

АНОТАЦІЯ

Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; інформаційне право; фінансове право» (081 – Право). – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2017.

Дисертація є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права монографічним дослідженням оцінювання у державній службі у контексті оновлення чинного законодавства України про державну службу (Закони України «Про державну службу» (2015), «Про запобігання корупції» (2014) з урахуванням вимог щодо адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Уперше: встановлено, що оцінювання у державній службі можна розглядати як у широкому (визначення ефективності і дієвості державної служби в цілому, діяльності державних органів, їх структурних підрозділів, результатів службової діяльності державних службовців та відповідності кандидатів на вакантні посади державної служби), так і вузькому (визначення відповідності професійних та особистісних якостей кандидатів на вакантні посади державної служби і державних службовців встановленим показникам і критеріям) розумінні; обґрунтовано, що розуміння оцінювання у державній службі завдяки вузькому підходу є логічним та доцільним. Виокремлено змістовний (система матеріальних та процесуальних правових норм, що регулюють суспільні відносини щодо оцінювання) та процесуальний (нормативно визначена сукупність послідовних дій та порядок їх здійснення) аспекти оцінювання у державній службі. З'ясовано, що оцінювання у державній службі – це система матеріальних та процесуальних правових норм, що регулюють порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо визначення відповідності

професійних та особистісних якостей кандидатів на вакантні посади державної служби і державних службовців встановленим показникам і критеріям. Запропоновано розширити коло суб'єктів процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців шляхом залучення представників громадськості, зокрема в особі представників громадських рад; законодавчо передбачити таку підставу оскарження результатів службової діяльності державного службовця, як «позитивна оцінка» – на «відмінну оцінку», що тягне за собою різні правові наслідки.

Встановлено, що процедура оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби у своїй структурі містить такі стадії та етапи: 1) стадія підготовки до проведення оцінювання кандидатів на державну службу: а) розроблення та затвердження посадових інструкцій; б) формування профілів професійної компетентності та визначення вимог до рівня професійної компетентності кандидатів на державну службу; в) формування складу конкурсної комісії; г) визначення методів оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад; 2) стадія проведення оцінювання кандидатів на державну службу: а) попередній розгляд поданих документів на відповідність встановленим вимогам; б) проведення тестування та визначення його результатів; в) розв'язання ситуативних завдань та визначення їх результатів; г) проведення співбесіди та визначення її результатів; 3) стадія ухвалення рішення: а) узагальнення результатів оцінювання; б) формування рейтингових списків; в) прийняття рішення; г) оприлюднення рішення; 4) стадія оскарження рішення.

Визначено, що ефективність та дієвість оцінювання державних службовців залежить від системи критеріїв оцінювання. Встановлено, що критеріями оцінювання державних службовців є: 1) результати виконання закріплених на звітний період завдань; 2) професійні якості державного службовця: а) обов'язкові (результативність, дисциплінованість,

професійна етика та ініціативність); б) додаткові (дотримання вимог законодавства у сфері запобігання корупції, здатність до ефективної комунікації та взаємодії, здатність до командної роботи, здатність працювати у стресових ситуаціях). Визначено, що затвердження переліку персоніфікованих завдань та очікуваних результатів на звітний період здійснюється лише стосовно державних службовців категорій «Б» та «В». Зазначено, що такий підхід викликає певні складнощі під час оцінювання державних службовців категорії «А», що зумовлює необхідність здійснення безпосереднього аналізу суб'єктом призначення під час оцінювання найвагоміших результатів виконання основних функцій за посадою, визначених чинним законодавством, та завдань, передбачених стратегічними документами державного або місцевого рівнів, виконання кола обов'язків, що передбачені у положенні відповідного державного органу, посадовій інструкції.

Встановлено, що важливою теоретичною, з безумовним прикладним значенням, складовою оцінювання державних службовців є виокремлення методів оцінювання. Здійснено зіставлення понять «метод оцінювання результатів службової діяльності» і «методика оцінювання результатів службової діяльності державних службовців». Встановлено, що під час оцінювання державних службовців застосовуються такі види методів: 1) якісні: самозвіт, документальний метод, співбесіда; 2) кількісні: стандартні оцінки, задана бальна шкала, матричний; 3) комбіновані: сумарні оцінки, спостереження, аналіз, анкетування, соціологічне опитування.

Удосконалено: класифікацію оцінювання у державній службі в частині виокремлення та характеристики таких видів оцінювання у залежності від його мети, як: 1) оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби; 2) оцінювання результатів службової діяльності державних службовців; класифікацію вимог, що висуваються до кандидатів на вакантні посади державної служби в залежності від цільової

спрямованості: 1) безумовні вимоги: наявність громадянства України; володіння державною мовою; досягнення повноліття; наявність відповідного ступеня освіти; 2) загальні вимоги: стаж роботи; досвід роботи; володіння іноземною мовою; 3) спеціальні вимоги: наявність досвіду роботи у конкретній сфері діяльності; здобуття кандидатом на державну службу відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня; необхідні знання, уміння та навички; особистісні компетенції.

Зазначено, що передбачена Законом України «Про державну службу» процедура оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби застосовується лише до адміністративних державних службовців, тоді як для спеціалізованих та мілітаризованих державних службовців процедура добору є відмінною в частині вимог та структури.

Набули подальшого розвитку: розмежування суміжних понять «оцінювання» та «оцінка», зокрема, встановлено, що під поняттям «оцінювання» слід розуміти процес діяльності уповноважених суб'єктів щодо визначення відповідності об'єкта оцінювання встановленим вимогам, а поняття «оцінка» використовується для позначення результату, вираження підсумків зазначеного процесу; розмежовано поняття «оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» та «атестація» за такими підставами: а) періодичність проведення; б) мета проведення; в) форма проведення; характеристика стадійності оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у залежності від категорії посад державної служби «А», «Б», «В»; теза щодо необхідності затвердження Кабінетом Міністрів України Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців; положення щодо уніфікації оцінювання результатів службової діяльності державних службовців для всіх видів державної служби (шляхом скасування атестації у державній спеціалізованій та мілітаризованій службі).

Запропоновано зміни і доповнення до чинного законодавства

України з питань державної служби.

Ключові слова: оцінювання, оцінювання у державній службі, оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби, оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, вимоги до кандидатів на вакантні посади державної служби, критерії оцінювання, методи оцінювання, процедура оцінювання.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Статті у фахових періодичних виданнях:

1. Даниленко Ю. С. Стан правового регулювання етики поведінки державних службовців в Україні. *Вісник Чернівецького факультету:* зб. наук. праць / НУ «ОЮА». Чернівці, 2015. № 4. С. 66–78.

2. Даниленко Ю. С. Методи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* Херсон, 2016. № 6. С. 68–70.

3. Даниленко Ю. С. Перспективи залучення громадськості до оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. *Право та державне управління*: зб. наук. праць. Запоріжжя: КПУ, 2016. № 4. С. 82–92.

4. Даниленко Ю. С. Поняття та принципи оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби. *Юридичний вісник*. Одеса, 2016. № 4. С. 75–81.

5. Даниленко Ю. С. Теоретико-правовая характеристика оценивания результатов служебной деятельности государственных служащих. *Legea si viata*, 2017. № 1. С. 48–52.

6. Даниленко Ю. С. Процедурні аспекти оцінювання кандидатів на державну службу. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 1. URL: http://www.pap.in.ua/1_2017/41.pdf.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

1. Даниленко Ю. С. Питання правового регулювання етики державних службовців України. *Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15–16 трав. 2015 р.). у 2 т. Т. 2. / відп. ред. М. В. Афанасьєва. Одеса: Юрид. л-ра, 2015. С. 69–71.

2. 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 травня 2016 р.). у 2 т. Т. 2. / відп. ред. М. В. Афанасьєва. Одеса: Юридична література, 2016. С. 53–56.

3. Даниленко Ю. С. Участь громадськості в оцінюванні результатів службової діяльності державних службовців. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України:* матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 12 жовтня 2016 р.). Одеса: ОДУВС, 2016. С. 69–70.

4. Даниленко Ю. С. Оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби: поняття та особливості. *Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 16–17 груд. 2016 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. С. 18–20.

5. Даниленко Ю. С. Вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби. *Актуальні питання публічного та приватного права в контексті сучасних процесів реформування законодавства*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Херсон, 14–15 квітня 2017 р.). Херсон: Видав. дім «Гельветика», 2017. С. 76–79.

SUMMARY

Danilenko Yu.S. Appraisal in the public service: theory and legal regulation. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for a scientific degree of a Candidate of Science of Law on specialty 12.00.07 “Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law” (081 - Law). – National University “Odesa Law Academy”, Odesa, 2017.

The dissertation is one of the first in the national science of administrative law monographic researches on the appraisal in the public service in the context of updating the current legislation of Ukraine on public service (Laws of Ukraine “On Public Service” (2015), “On Prevention of Corruption” (2014), taking into account the requirements for adaptation the institute of public service to the standards of the European Union.

For the first time: it is stated that appraisal in the public service can be determined in the broad sense (determining the efficiency and effectiveness of public service in general, of state bodies' activities, their subdivisions, results of performance of public servants and matching candidates to vacant public service positions) and in the narrow sense (determining whether professional and personal qualities of candidates for vacant public service positions and public servants correspond to the set parameters and criteria); it is founded that understanding of the appraisal in the public service due to the narrow approach is logical and appropriate.

The substantive (the system of substantive and procedural legal norms regulating social relations concerning the appraisal) and the procedural (normatively defined set of consecutive actions and the procedure for their implementation) aspects of appraisal in the public service are singled out. It is determined that the appraisal in the public service is a system of substantive and procedural legal norms regulating the procedure of the authorized subjects to determine the correspondence of professional and personal qualities of candidates for vacancies in the public service and public servants to the

established parameters and criteria. It is proposed to broaden the range of subjects of the procedure of performance appraisal of the results of public servants by involving representatives of the public, in particular, in the person of representatives of public councils; to provide in legislation such grounds for challenging the performance results of public servants, as a "positive assessment" – to an "excellent assessment", which entails different legal consequences.

It is established that the procedure of appraisal of candidates for vacant public service positions in its structure includes the following stages and phases: 1) the stage of preparation for the appraisal of candidates for the public service: a) the development and approval of job descriptions; b) the formation of profiles of professional competence and the determination of the requirements to the level of professional competence of candidates for public service; c) formation of the composition of the competitive commission; d) determination of methods for appraising candidates for vacancies; 2) the stage of the evaluation of candidates for the public service: a) the preliminary consideration of submitted documents for compliance with the established requirements; b) testing and determining its results; c) solving situational tasks and defining their results; d) conducting an interview and determining its results; 3) stage of decision-making: a) generalization of the results of evaluation; b) formation of rating lists; c) making a decision; d) disclosure of the decision; 4) the stage of appeal of the decision.

It is determined that the efficiency and effectiveness of the appraisal of public servants depends on the appraisal criteria system. It is established that the criteria for the appraisal of public servants are: 1) the assigned tasks for the reporting period; 2) professional qualities of a public servant: a) compulsory (efficiency, discipline, professional ethics and initiative); b) additional (compliance with the requirements of the law in the field of prevention of corruption, ability to communicate effectively and interact, teamwork ability, ability to work in stressful situations). It is determined that the approval of the

list of personified tasks and expected results for the reporting period is carried out only with respect to category “B” and “C” public servants. It is noted that this approach raises some difficulties when evaluating the “A” category of public servants, which necessitates direct analysis by assignment subject when evaluating the most important results of performing the main functions in accordance with the position established by the current legislation and the tasks stipulated by the strategic documents of the state or local levels, the fulfilment of a range of responsibilities, specified in the relevant state authority statutes, job descriptions.

It is established that the important theoretical, with unconditional applied values, component of the appraisal of public servants is the selection of appraisal methods. The concept of “methodology of appraisal the results of official activity” is compared with the concept of “methodology of appraisal of the results of public service activities”. It is established that when assessing public servants, the following types of methods are used: 1) qualitative: self-report, documentary method, interviews; 2) quantitative: standard estimates, given ball scales, matrix; 3) combined: total estimates, observation, analysis, questionnaires, sociological survey.

It is improved: the classification of appraisal in the public service in terms of allocation and characteristics of such types of assessment depending on its purpose, as: 1) appraisal of candidates for vacant public service positions; 2) appraisal of the results of the public service activities; Classification of the requirements for candidates for vacancies in the public service depending on the target orientation: 1) unconditional requirements: availability of citizenship of Ukraine; Possession of the state language; Achievement of adulthood; Availability of the appropriate degree of education; 2) general requirements: employment history, work experience; Possession of a foreign language; 3) special requirements: availability of work experience in a specific area of activity; Obtaining a candidate for a public service of the corresponding educational-qualification level; Necessary knowledge, skills and abilities;

Personal competencies.

It is noted that according to the Law of Ukraine “On Public Service”, the procedure for evaluating candidates for vacant public service positions applies only to administrative public servants, whereas for specialized and militarized public servants the selection procedure is different in terms of requirements and structure.

Further development is made: the differentiation of the related concepts of “appraisal” and “assessment”, in particular, it is established that the concept of “appraisal” should be understood as the process of the activities of authorized subjects regarding determination of the conformity of the object of evaluation with the established requirements, and the term “assessment” is used for indication of the result, expression of the results of the process; The notion “performance appraisal of the results of public servants” and “attestation” are distinguished on the following grounds: a) frequency of conducting; b) the purpose of conducting; c) the form of conducting; Characterization of the stage of appraisal of the results of public servants activity depending on the category of positions of the public service “A”, “B”, “C”; the thesis about the need for the Cabinet of Ministers of Ukraine to approve the Model Procedure for conducting an appraisal of the results of the public service activities; the provisions for unifying the performance appraisal of the results of public servants' for all types of public service (by canceling certification in the state specialized and militarized service).

Changes and additions to the current legislation of Ukraine on public service issues are proposed.

Key words: appraisal, appraisal in the public service, appraisal of candidates for vacant public service positions, performance appraisal of the results of public servants', requirements for candidates for vacant public service positions, appraisal criteria, assessment methods, evaluation procedure.

LIST OF APPLICANT PUBLICATIONS

Publications in professional editions:

1. Danilenko Yu. S. The status of legal regulation of the ethics of the behavior of public servants in Ukraine. *Herald of Chernivtsi Faculty*: Col. Works of Science / NU OLA. Chernivtsi, 2015. No. 4. P. 66–78.

2. Danilenko Yu.S. Methods of the performance appraisal of the results of the public service activities. *Scientific Herald of Kherson State University*. Kherson, 2016. No. 6. P. 68–70.

3. Danilenko Yu.S. Prospects of involving the public in the appraisal of the results of public servants' service activities. *Law and Public Administration*: Col. Science Works. Zaporozhye: KPU, 2016. No. 4. P. 82–92.

4. Danilenko Yu.S. Concepts and principles of appraisal of candidates for employment of vacancies in the public service. *Legal Bulletin*. Odessa, 2016. No. 4. P. 75–81.

5. Danilenko Yu. S. Theoretical and legal characteristics of the performance appraisal of the results of public servants'. *Legea si viata*, 2017. No. 1. P. 48–52.

6. Danilenko Yu. S. Procedural aspects of evaluation of candidates for public service. *Comparative and analytical right*. 2017. No. 1. URL: http://www.pap.in.ua/1_2017/41.pdf.

Publications of approbatory nature:

1. Danilenko Yu.S. Issues of legal regulation of ethics of public servants of Ukraine. *Legal and institutional mechanisms for sustainable development of Ukraine*: materials International. Sci. Pract. Conf. (Odessa, May 15-16, 2015). In 2 v. V. 2 / otp. Ed. MV Afanasyeva. Odessa: Legal Literature, 2015. P. 69–71.

2. Danilenko Yu. S. Procedural aspects of appraisal of the activity of

public servants in Ukraine. *Legal and institutional mechanisms for ensuring sustainable development of the state and the right in the conditions of European integration*: materials International. Sci. Pract. Conf. (Odessa, May 20, 2016). In 2 v. V. 2 / otp. Ed. MV Afanasyeva. Odessa: Legal literature, 2016. P. 53–56.

3. Danilenko Yu. S. Participation of the public in the appraisal of the results of the public service activities. *Status and Prospects for the Development of the Administrative Law of Ukraine*: Materials III International Sci. Pract. Conf. (Odessa, October 12, 2016). Odessa: ODUVS, 2016. P. 69–70.

4. Danilenko Yu. S. Appraisal of candidates for employment of vacancies in the public service: notions and peculiarities. *Topical Issues in the Development of Law and Legislation: Scientific Discourses*: Materials of the International Sci. Pract. Conf. (Lviv, December 16-17, 2016). Lviv: Western Ukrainian Center "Center for Legal Initiatives", 2016. P. 18–20.

5. Danilenko Yu. S. Requirements to the level of professional competence of persons applying for the employment of public service positions. *Actual issues of public and private law in the context of modern processes of legislative reform*: materials International. Sci. Pract. Conf. (Kherson, April 14-15, 2017). Kherson: Issued. House “Helvetica”, 2017. P. 76–79.

ЗМІСТ

ВСТУП……...……3

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОЦІНЮВАННЯ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ……...…12

1.1. Стан наукового дослідження оцінювання у державній службі……12

1.2. Поняття, зміст та принципи оцінювання у державній службі……..…24

1.3. Види оцінювання у державній службі……..45

РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ОЦІНЮВАННЯ КАНДИДАТІВ ПІД ЧАС ДОБОРУ НА ВАКАНТНІ ПОСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ……....59

2.1. Вимоги до кандидатів на вакантні посади державної служби……...…59

2.2. Процедура оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби……86

РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ……....114

3.1. Критерії оцінювання результатів службової діяльності державних службовців……..…114

3.2. Методи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців…….....133

3.3. Процедура оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. ……..…144

ВИСНОВКИ……..170

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……..……177

ДОДАТКИ……..198

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Розвиток України як демократичної, соціальної та правової держави, розбудова громадянського суспільства, здійснення адміністративної реформи та адаптації інституту державної служби до європейських стандартів обумовлюють необхідність становлення високоефективної, дієвої, стабільної та авторитетної державної служби, здатної відповідати вимогам сьогодення. Вирішення цих задач є можливим лише за умови забезпечення професіоналізації державної служби у цілому, що безпосередньо залежить від результативності та ефективності діяльності кожного державного службовця, зокрема. Вищезазначене зумовлює необхідність переосмислення цілого ряду теоретичних положень інституту державної служби у контексті нових політико-правових реалій, які склалися в Україні, важливе місце серед яких належить оцінюванню у державній службі.

Саме оцінювання у державній службі є одним із дієвих способів управління сферою державної служби, який має суттєвий потенціал для впливу на ефективність та прозорість розстановки кадрів, сприяння добору на посади державної служби лише висококваліфікованих і професійних осіб, які у майбутньому будуть результативно, ефективно та якісно виконувати покладені на них завдання та посадові обов'язки. Окрім цього, для України надзвичайно важливим є впровадження ефективного інструментарію оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, покликане своєчасно та на належному рівні забезпечення надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам. Більше того, оцінювання результатів службової діяльності державних службовців має вагоме значення для просування державних службовців по службі, тобто здійснення ними службової кар'єри, що свідчить про актуальність цього елементу проходження

державної служби, необхідність його теоретичного опрацювання та належного правового регулювання.

Слід зазначити, що питання оцінювання у державній службі певною мірою досліджувалося у теорії адміністративного права, зокрема В.Б. Авер'яновим, Ю.П. Битяком, Л.Р. Білою-Тіуновою, В.Р. Кравцем, С.Е. Зелінським, В.М. Мартиненком, Ю.В. Конотопцевою та ін. Безперечно, їхні наукові доробки мають важливе значення для теорії адміністративного права і є методологічним підґрунтям для подальших досліджень. Водночас, суттєві зміни в законодавстві про державну службу, насамперед прийняття нових Законів України «Про державну службу» і «Про запобігання корупції», зумовлюють необхідність подальших наукових досліджень зазначеної проблематики, особливо питань щодо змісту оцінювання, його видів і правової природи, стану правового регулювання та подальшого удосконалення чинного законондавства.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Система адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи» (на 2011–2015 рр.) та «Концепція розвитку адміністративного, адміністративно-процесуального права та фінансового права в умовах євроінтеграції» (на 2016–2020 рр.), що є складовими частинами тем: «Традиції і новації у сучасній українській державності та правовому житті» (державний реєстраційний номер 0106U004970), «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842).

Мета і завдання дослідження. У відповідності до встановлених об'єкта (державна служба як правове явище) і предмета (теорія та правове регулювання оцінювання у державній службі) дослідження його мета полягає у

характеристиці правової природи оцінювання у державній службі як невід'ємної складової інституту державної служби, визначенні стану його правового регулювання і наданні пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства про державну службу з урахуванням зарубіжного досвіду.

Зазначена мета обумовила постановку та вирішення таких завдань:

визначити стан наукових досліджень оцінювання у державній службі та виокремити основні напрямки його подальшого здійснення;

визначити зміст та охарактеризувати правову природу оцінювання у державній службі;

виокремити та охарактеризувати види оцінювання у державній службі;

охарактеризувати систему основних вимог, що висуваються до кандидатів на вакантні посади державної служби;

визначити особливості, структуру і методи процедури оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби;

виокремити та охарактеризувати систему критеріїв оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

охарактеризувати основні методи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців та визначити стан їх правового регулювання;

виокремити та охарактеризувати особливості та структуру процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

надати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства про оцінювання у державній службі;

охарактеризувати особливості правового регулювання оцінювання у публічній службі країн Європейського Союзу та визначити можливості запровадження їхнього досвіду в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить діалектичний метод наукового пізнання явищ дійсності у їхньому розвиткові та взаємозв'язку. Загальнонаукові методи (структурний, функціональний та

системний аналіз) стали основою при з'ясуванні теоретичних питань тематики дослідження (р. 1). Формально-логічні методи: гіпотези, аналізу, синтезу, індукції, дедукції, класифікації набули свого втілення при характеристиці доктринальних напрацювань із досліджуваної проблематики (п.п. 1.1, 1.2), диференціації видів оцінювання у державній службі (п. 1.3.), визначенні вимог, що висуваються до кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби (п. 2.1), виокремленні критеріїв та методів оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (п.п. 3.1, 3.2). На спеціально-науковому рівні застосовано формально-догматичний та порівняльно-правовий методи: за допомогою формально-догматичного методу здійснено змістовний аналіз: норм чинного законодавства, що закріплюють оцінювання у державній службі (п.п. 1.2, 1.3), принципів оцінювання (п. 1.2); визначено та охарактеризовано процедуру оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби (п. 2.2), досліджено процедуру оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (п. 3.3), виокремлено методи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Порівняльно-правовий метод використано для здійснення порівняльного дослідження вітчизняного і зарубіжного досвіду здійснення оцінювання у державній службі (р.р. 2, 3).

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації становлять наукові праці таких провідних фахівців у галузі адміністративного права, конституційного права та загальнотеоретичної юриспруденції, як: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, І.О. Бедний, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, І.І. Задоя, М.І. Іншин, Д.П. Калаянов, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.Р. Кравець, А.Є. Круглова, В.Я. Малиновський, О.Ю. Оболенський, Ю.М. Оборотов, О.Ф. Скакун, І.М. Пахомов, О.С. Продаєвич, П.М. Рабінович, О.П. Рябченко, Г.В. Фоміч, В.М. Шаповал, Н.В. Янюк та ін. У зв'язку з тим, що оцінювання є багатоаспектним і різностороннім явищем, характерним для різних наук, теоретичним підґрунтям

цього дослідження стали також наукові доробки представників кадрового менеджменту та теорії управління, зокрема: В.М. Данюка, С.Е. Зелінського, В.М. Мартиненка, Л.І. Михайлової, М.І. Рудакевич, В.М. Сороки, Л.І. Федулової та ін.

Нормативно-правовою базою роботи є Конституція і закони України, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативно-правові акти у сфері державної служби. У ході здійснення дисертаційного дослідження використано також законодавство зарубіжних країн (ФРН, Греції, Франції, Польщі, Чехії, Литви, Латвії та ін.).

Емпіричну основу дисертації становлять узагальнення практики, звіти Нацдержслужби, судові рішення з питань проходження державної служби та статистичні дані.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права монографічним дослідженням оцінювання у державній службі у контексті оновлення чинного законодавства України про державну службу (Закони України «Про державну службу» (2015), «Про запобігання корупції» (2014) з урахуванням вимог щодо адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу.

У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку положень і висновків, до найбільш значущих з яких належать :

уперше:

встановлено, що оцінювання у державній службі можна розглядати як у широкому (визначення ефективності і дієвості державної служби в цілому, діяльності державних органів, їх структурних підрозділів, результатів службової діяльності державних службовців та відповідності кандидатів на вакантні посади державної служби), так і вузькому (визначення відповідності професійних та особистісних якостей кандидатів на вакантні посади державної

служби і державних службовців установленим показникам і критеріям) розумінні;

виокремлено змістовний (система матеріальних та процесуальних правових норм, що регулюють суспільні відносини щодо оцінювання) та процесуальний (нормативно визначена сукупність послідовних дій та порядок їх здійснення) аспекти оцінювання у державній службі;

з'ясовано, що оцінювання у державній службі – це система матеріальних та процесуальних правових норм, що регулюють порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо визначення відповідності професійних та особистісних якостей кандидатів на вакантні посади державної служби і державних службовців установленим показникам і критеріям;

запропоновано розширити коло суб'єктів процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців шляхом залучення представників громадськості, зокрема в особі представників громадських рад;

виокремлено та охарактеризовано основні стадії та етапи процедури оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби;

запропоновано законодавчо передбачити таку підставу оскарження результатів службової діяльності державного службовця, як «позитивна оцінка» – на «відмінну оцінку», що тягне за собою різні правові наслідки;

удосконалено:

класифікацію оцінювання у державній службі в частині виокремлення та характеристики таких видів оцінювання у залежності від його мети, як: 1) оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби; 2) оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

класифікацію вимог, що висуваються до кандидатів на вакантні посади державної служби в залежності від цільової спрямованості: 1) безумовні вимоги: наявність громадянства України; володіння державною мовою; досягнення повноліття; наявність відповідного ступеня освіти; 2) загальні

вимоги: стаж роботи; досвід роботи; володіння іноземною мовою; 3) спеціальні вимоги: наявність досвіду роботи у конкретній сфері діяльності; здобуття кандидатом на державну службу відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня; необхідні знання, уміння та навички; особистісні компетенції;

систему критеріїв оцінювання результатів службової діяльності державних службовців щодо виокремлення таких додаткових критеріїв, як: а) дотримання вимог законодавства у сфері запобігання корупції; б) здатність до ефективної комунікації та взаємодії; в) здатність до командної роботи; г) здатність працювати у стресових ситуаціях;

набули подальшого розвитку:

розмежування понять «оцінювання», «оцінка», «оцінювання результатів службової діяльності державного службовця» і «атестація»;

характеристика стадійності оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у залежності від категорії посад державної служби «А», «Б», «В»;

теза щодо нагальної необхідності затвердження Кабінетом Міністрів України Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

положення щодо уніфікації оцінювання результатів службової діяльності державних службовців для всіх видів державної служби (шляхом скасування атестації у державній спеціалізованій та мілітаризованій службі);

запропоновано зміни і доповнення до чинного законодавства України з питань державної служби.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що висновки і пропозиції, які містяться в дисертації, можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для подальшої розробки наукових проблем, пов’язаних з визначенням сутності оцінювання у державній службі, його

класифікацією а також надання характеристики змісту окремих його видів;

правотворчості – для надання пропозицій щодо удосконалення Закону України «Про державну службу», Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» тощо, а також при розробленні Кабінетом Міністрів України порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

правозастосовній діяльності – для удосконалення практики проходження державної служби у державних органах і судової практики у справах, пов'язаних з оскарженням результатів конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби та результатів оцінювання службової діяльності державних службовців;

навчальному процесі – для підготовки монографій, підручників та посібників з навчальних курсів «Адміністративне право України», «Організація державної служби в Україні», «Запобігання та протидія корупції», «Адміністративно-процесуальне право України» і при викладанні відповідних дисциплін.

Апробація результатів дисертації. Положення і висновки дисертаційного дослідження доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Положення, висновки та пропозиції, що містяться у дисертаційному дослідженні, доповідалися на: міжнародній науково-практичній конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу «Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України» Національного університету «Одеська юридична академія» (м. Одеса, 15–16 травня 2015 р.); міжнародній науково-практичній конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу «Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку держави та права в

умовах євроінтеграції» Національного університету «Одеська юридична академія» (м. Одеса, 20 травня 2016 р.); ІІІ Міжнародній науково-практичній конференції «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України» Одеського державного університету внутрішніх справ (м. Одеса, 12 жовтня 2016 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії» Західноукраїнської організації «Центр правничих ініціатив» (м. Львів, 16–17 грудня 2016 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання публічного та приватного права в контексті сучасних процесів реформування законодавства» Херсонського державного університету (м. Херсон, 14–15 квітня 2017 р.).

Результати дослідження використано при викладанні відповідних тем із навчального курсу: «Адміністративне право України», «Організація державної служби в Україні».

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертації містяться в 11 публікаціях, у т.ч. 5 – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному науковому виданні, 5 – у тезах доповідей за матеріалами науково-практичних конференцій.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОЦІНЮВАННЯ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

1.1. Стан наукового дослідження оцінювання у державній службі

Визначення поняття, сутності, особливостей, видів, структури та правового регулювання оцінювання у державній службі є неможливим без звернення до теоретичних напрацювань як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Водночас предметом дослідження вітчизняних учених-правників були здебільшого окремі питання оцінювання у державній службі, що розглядалися лише у межах вивчення інституту державної служби та ґрунтувалися на Законі України «Про державну службу» 1993 р. Крім того, оцінювання у державній службі є предметом дослідження науковців як у рамках адміністративного права, так і в рамках теорії державного управління. Дослідження сутності цієї категорії відбувається також крізь призму менеджменту, соціології та політології.

Світова практика управління персоналом створила достатньо ефективну систему оцінювання праці державних службовців. Система оцінювання в галузі державного управління уперше виникла в 60-х рр. у США, а у ФРН та Франції – в 70-х рр. XX ст. [99, с. 111].

За радянського періоду предметом дослідження науки адміністративного права і теорії державного управління були переважно питання добору кваліфікованих кадрів, а здійснення формування системи оцінювання у галузі державного управління здійснювалося доволі поступово. Відомо, що, відмовившись від старої системи управління кадрами і від основної частини кадрів із числа царських чиновників,

більшовики зробили ставку, в основному, на персонал партійних кадрів і частину лояльних старих фахівців, так званих «спеців» [66, с. 9].

Для кадрових ресурсів СРСР були характерними досить високий ступінь загальної та спеціальної підготовки, а також уміння ефективно вирішувати різні завдання промислового виробництва, сільського господарства і обороноздатності. В СРСР досить ефективно вирішувалися тактичні завдання, а стратегічні цілі у багатьох випадках були реалізованими через неефективні проекти, які часто мали ідеологічний характер. Однак, найбільш серйозним недоліком у формуванні умов розвитку країни визнаються відсутність продуманого і науково-обґрунтованого механізму оцінки діяльності державних працівників, виявлення та використання резервів для підвищення їх ефективної діяльності та продуктивності праці [11, с. 56–60].

Вбачається за необхідне зазначити, що приблизно протягом 70-х рр. XX ст. при формуванні та функціонуванні кадрових ресурсів у галузі державного управління СРСР враховувалися 3 основні тенденції, зокрема:

а) у державному управлінні політичні пріоритети завжди мали переваги не тільки перед громадськими, але й перед економічними цінностями;

б) для багатьох категорій службовців значна частина матеріальної винагороди визначалася не реальними результатами роботи, а посадою, яку обіймала людина у відповідній ієрархії;

в) основу управління кадровими ресурсами становила малоефективна бюрократична система, яка містила в собі партійні, профспілкові, військові та інші структури [10].

Питання функціонування державної служби в цілому досліжували В.Б. Авер'янов [1], А.І. Єлістратов [56], В.М. Манохін [101], І.М. Пахомов [116], Н.І. Фаянс [185], Ц.А. Ямпольська [199] та ін.

На особливу увагу заслуговують наукові дослідження інституту державної служби, що здійснені ученим-адміністративістом І.М. Пахомовим, який одним із перших запропонував доктринальне визначення державної служби, уперше висловив ідею щодо прийняття адміністративного законодавства про державну службу [117, с. 10], яку пізніше було схвалено та підтримано науковцями-адміністративістами та яка потім знайшла подальший розвиток у наукових працях В.М. Манохіна [102, с. 153]. Розглядаючи питання щодо класифікації державних службовців, І.М. Пахомов пропонував прийняти як критерій класифікації характер їх діяльності і поділити усіх службовців державної служби на: а) державних службовців, які є носіями державно-владних повноважень (посадових осіб); б) державних службовців, які виконують інші функції (технічний персонал). При цьому посадових осіб він поділяв на: а) керівний склад; б) представників адміністративної влади [17, с. 40].

Одним із перших, хто запропонував основні напрямки реформування державної служби, зокрема, щодо мети і завдань державної служби, її принципів і функцій, був В.Б. Авер'янов [85, с. 15]. Саме він уперше: 1) запропонував класифікацію посад у державних органах за змістом і характером їх діяльності, способами обіймання посади і надання повноважень на: а) політичні; б) патронатні; в) адміністративні; 2) визначив, що найпершим радикальним заходом реформування державної служби має стати чітке законодавче визначення статусу державних службовців, встановлення та утвердження норм і гарантій цього статусу, що дасть змогу розмежувати дві групи посадових осіб у державних органах – політичних діячів і державних службовців [85, с. 14].

Заслуговує на увагу теза вченого щодо необхідності створення системи об'єктивної оцінки (атестації) діяльності державних службовців. В.Б. Авер'янов визначив, що серед основних критеріїв оцінки діяльності

державних службовців є: продуктивність, ефективність, якість і своєчасність роботи. Цілком очевидним є те, що проходження державної служби є неможливим без оцінювання діяльності державного службовця, що, у свою чергу, зумовлює необхідність визначення основних форм і критеріїв такого оцінювання. Вбачається за необхідне наголосити на тому, що запропоновані автором критерії, безперечно, є важливими оціночними вимогами щодо діяльності державного службовця.

Зазначені дослідження не втрачають свого теоретичного значення і важливості для вітчизняної науки адміністративного права теперішнього часу. Водночас, запозичуючи наукові здобутки тих років, слід враховувати зміни у політичних, соціологічних та економічних чинників, які зазнали радикальних змін після проголошення незалежності України, внаслідок чого істотно змінилося законодавство про державну службу.

У зв'язку з проголошенням незалежності України необхідність реформування державної служби набула особливого значення в рамках побудови незалежної демократичної правової держави, що зумовило активні наукові пошуки нових моделей державної служби. Питаннями державної служби в цілому та проблемою побудови ефективної системи оцінювання у державній службі, зокрема, у цей період займалися як вчені-адміністративісти, так і науковці у сфері державного управління: Ю.П. Битяк [12], Л.Р. Біла-Тіунова [17, 18], І.І. Задоя [62], С.Е. Зелінський [66], М.І. Іншин [69], С.В. Ківалов [50], В.Р. Кравець [87], В.Я. Малиновський [99], В.М. Мартиненко [103], О.Ю. Оболенський [111], О.С. Продаєвич [159], Ю.М. Старилов [173], Г.В. Фоміч [187], А.М. Школик [196].

Першим в українській науково-пізнавальній літературі виданням, в якому систематично викладено основні аспекти оцінювання як під час добору на вакантні посади державної служби, так і показників результатів

діяльності державних службовців, став навчальний посібник В.Я. Малиновського «Державна служба» [99]. У названому посібнику проаналізовано сутність кваліфікаційних вимог до кандидатів на державну службу, виокремлено найбільш поширені методи та визначено процедуру оцінювання кандидатів під час добору на вакантні посади державної служби. Стосовно оцінювання показників діяльності державних службовців автором виокремлено основні завдання та цілі такого оцінювання, здійснено спробу проаналізувати основні показники та методику оцінювання. Крім того, звернено увагу на те, що оцінювання показників діяльності державних службовців здійснюється у двох формах: атестація та щорічна оцінка, яким властивою є своєрідна процедура.

Важливим внеском у визначення правової природи оцінювання у державній службі слід вважати дисертаційне дослідження В.Р. Кравця «Атестація державних службовців в Україні» [87]. У ході здійсненого дослідження автором сформульовано ряд нових наукових положень та висновків, зокрема: 1) зроблено висновок, що сутність атестації слід розглядати як у широкому (спрямування атестації 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 та ін.), так і у вузькому розумінні (проводиться з метою перевірки й оцінки професійних, ділових і особистісних якостей державного службовця); 2) виокремлено систему основних принципів, на яких ґрунтується атестація державних службовців: позапартійність; загальність; гласність; відповідність займаній посаді; колективність оцінки; періодичність (систематичність); об’єктивність оцінки; комплексність оцінки; обґрунтованість оцінки; визначеність вимог; диференціація вимог; дієвість атестації [86, с. 16]; 3) поглиблено визначення поняття державного

службовця, у новому аспекті визначено зміст його правового статусу як об’єкта атестації; 4) з нових позицій визначено поняття і структуру механізму атестації державних службовців, охарактеризовано його елементи; 5) уперше виокремлено атестаційне провадження (сукупність послідовно здійснюваних дій щодо оцінювання професійних, ділових та особистісних якостей державного службовця) як вид адміністративного провадження та визначено його стадії та підстадії, охарактеризовано правовий статус його учасників; 6) з нових позицій охарактеризовано основні критерії оцінки якості діяльності державних службовців, методик її здійснення.

Як уявляється, незважаючи на те, що інститут атестації на теперішній час є властивим лише окремим видам мілітаризованої та спеціалізованої державної служби, окремі сформовані положення та висновки є надзвичайно важливими для удосконалення проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, на яких поширюється дія чинного Закону України «Про державну службу», зокрема сформовано систему принципів, на яких має ґрунтуватися оцінка державних службовців, та виокремлено критерії такої оцінки.

Важливе значення для подальшого реформування інституту державної служби у цілому та питань, пов’язаних із проходженням державними службовцями державної служби, мають наукові доробки відомого вченого-адміністративіста Ю.П. Битяка [12]. Заслуговує на увагу те, що саме він є одним із співавторів Закону України «Про службу в державних органах та їх апараті», який було запропонованого ще в 1998 р. [14, с. 150–169]. Серед основних висновків його дисертаційного дослідження «Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування» акцентовано увагу на тому, що важливе значення у реформуванні системи державного управління та місцевого самоврядування

має щорічна оцінка діяльності праці посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування та періодична атестація. Було встановлено відсутність єдиної системи оцінки професійних, ділових, моральних якостей, а оскільки критерії та показники якості роботи державного службовця не враховують специфіки проходження служби в окремих галузях і сферах, то є можливими різні підходи до оцінки як критеріїв, показників оцінки, так і об'єктивності

самої оцінки. У щорічній оцінці діяльності службовців є широке коло для особистого розсуду керівника, у зв'язку з чим автором зроблено висновок щодо того, що саме атестація мала стати головною формою перевірки та оцінки якості управлінських кадрів тощо.

М.І. Іншиним у його дисертаційній роботі «Проблеми правового регулювання праці державних службовців в Україні» [69, с. 25]. було доведено, що проходження державної служби в організаційній площині являє собою сукупність організаційних норм, процедур, правил щодо регулювання службово-трудової діяльності державних службовців, упорядкування класифікації посад, встановлення та забезпечення порядку прийняття на державну службу, оцінки їх діяльності, підвищення кваліфікації, просування по службі (зайняття посад, присвоєння рангів), підстав припинення державної служби з метою забезпечення ефективної роботи державних службовців. Окрім цього, досліджуючи окремі питання службової кар'єри, автором досліджено атестацію, але лише у контексті службово-трудових відносин [68].

Загально-теоретичні питання державної служби в Україні знайшли своє висвітлення у підручнику О.Ю. Оболенського «Державна служба» [111]. Оцінювання у державній службі досліджувалося у межах загальної характеристики: 1) атестації (визначення її сутності, мети, структури, механізму); 2) щорічного оцінювання (визначення правового регулювання,

мети, завдань та процедури). Значну увагу приділено виокремленню основних принципів атестації державних службовців. Окрім цього, автором здійснено дослідження питань конкурсного відбору кандидатів на державну службу, однак поза увагою залишилася характеристика оцінювання таких кандидатів.

У роботах А.М. Школика [196, 161] здійснюється дослідження проблемних моментів функціонування публічної служби та дискусійних питань, які викликають найгостріші дебати у період активізації законопроектних робіт, зокрема звернено увагу на оцінювання відповідності кандидатів на публічну службу встановленим законодавством вимогам. Під час аналізу останніх визначено механізм здійснення такого оцінювання у порівняльному аналізові з врегулюванням зазначених питань проходження публічної служби в зарубіжних країнах. Крім того, значну увагу приділено інститутові атестації (оцінка діяльності службовців), а саме: формі її проведення, критеріїв оцінювання публічних службовців та вивчення питань щодо встановлення об'єктивної шкали оцінювання за результатами проведеної атестації. Варто зазначити, що у зв'язку з реформуванням законодавства про державну службу у контексті його адаптації до стандартів Європейського Союзу зазначене дослідження набуває надзвичайно важливого значення для вивчення досвіду функціонування інституту публічної служби у цілому та питань щодо здійснення оцінювання як кандидатів на вакантні посади, так і під час оцінювання результатів їх службової діяльності, зокрема.

Важливий внесок у дослідження сутності атестації, як однієї з форм здійснення оцінювання діяльності державних службовців, було здійснено Д.Н. Бахрахом [7], який зазначив, що «умовно атестації можна поділити на загальні та персональні» [8, с. 15]. Загальні атестації – це чергові заходи по роботі з кадрами, які вживаються через певні проміжки часу, але вони за

своєю сутністю можуть бути і позачерговими. Їхня мета – підвищення у службовця почуття відповідальності за доручену справу шляхом перевірки його роботи. Натомість персональні атестації проводяться у тих відомствах, де співробітники мають звання або класні чини. Вони пов'язані з представленням до присвоєння звання, з призначенням на іншу посаду, звільненням. Особливості їхні полягають у тому, що вони завжди проводяться стосовно окремих службовців, пов'язані з підготовкою важливих для них рішень. Визначення місця атестації у структурі проходження державної служби досліджував відомий вчений-адміністративіст Ю.Н. Старилов [173], який звернувся до з'ясування сутності атестації та принципів, на яких вона ґрунтується, визначення правових наслідків проходження атестації державними службовцями [166, с. 382–383].

У дисертаційному дослідженні Л.Р. Білої-Тіунової «Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання» [17] зазначено, що центральним елементом структури службової кар'єри є оцінювання державного службовця. Визначено, що найбільш поширеною і найбільш дієвою формою визначення відповідності державного службовця тим вимогам, які висуваються до нього при здійсненні ним своїх службових повноважень, безперечно, є атестація, яка застосовується щодо всіх видів державної служби з певними особливостями механізму її реалізації, обумовленими специфікою того чи іншого виду державної служби. Окрім цього, у названій роботі здійснено дослідження питань щодо визначення понять «оцінювання» та «атестація», визначено коло завдань, що покладаються на атестацію, здійснено аналіз структури атестації.

До визначення сутності процедурних аспектів оцінювання у державній службі звертався О.С. Продаєвич, який у своєму дисертаційному дослідженні на тему: «Проходження державної служби в Україні:

організаційно-правовий аспект» [159] уперше виокремив і дослідив службові процедури як процесуальні засади проходження державної служби в Україні та їхні види, серед яких, зокрема: а) конкурсна процедура (що передбачає оцінювання кандидатів на державну службу за умови конкурсного відбору); б) атестаційна процедура.

Надалі питання процедури оцінювання діяльності державних службовців досліджувалися Г.В. Фоміч, яка у своїй роботі «Адміністративні процедури у публічній службі в Україні» [187] уперше: 1) визначила, що «адміністративна процедура у публічній службі» – це регламентований нормами адміністративного права порядок розгляду і вирішення органами державного управління індивідуально-конкретної справи щодо публічного службовця, пов’язаної з проходженням ним публічної служби; 2) здійснила класифікацію адміністративних процедур у публічній службі на організаційні адміністративні процедури та юрисдикційні адміністративні процедури і визначила їхню структуру, зазначивши, що процедура оцінювання діяльності державних службовців належить до організаційних процедур.

До з'ясування сутності окремих питань оцінювання кандидатів на державну службу за умови проведення конкурсу зверталася у своїй роботі І.І. Задоя «Адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби» [62], яка уперше: а) визначила державну службу як сферу суспільної діяльності, в якій на відповідних адміністративно-правових засадах здійснюється не тільки задоволення публічних потреб у виконанні завдань та функцій держави, але й реалізація суб’єктивного права громадян на доступ до державної служби; б) охарактеризувала умови, обмеження та гарантії як адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби; в) визначила та охарактеризувала адміністративно-правові гарантії реалізації права на доступ до державної служби. Заслуговує

на увагу звернення авторки до визначення сутності оцінки відповідності кандидатів на державну службу встановленим на законодавчому рівні вимогам.

Сутність та правове регулювання оцінювання результатів службової діяльності державного службовця за Законом України «Про державну службу» 2011 р. здійснено у колективній монографії «Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства» за загальною редакцією С.В. Ківалова [50, с. 277–290].

Важливим для визначення правової природи оцінювання у державній службі є звернення до напрацювань у сфері державного управління. Зокрема у монографії С.Е. Зелінського «Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців» [66] визначено, що: 1) необхідним є створення дієвого механізму оцінювання державних службовців, який має бути об'єктивним, прозорим, комплексним і кількісним, що може бути забезпечено використанням комп'ютерного тестування і створення єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи управління персоналом державної служби; 2) предметом оцінки можуть бути ділові та особистісні якості державних службовців; характеристики їх поведінки в різних ситуаціях; професійні компетентності; якість виконання управлінських функцій; характеристики стилю управління; мотиваційна спрямованість; показники результатів діяльності тощо; 3) при оцінюванні на державній службі важливо виходити з поняття критерію як ознаки якості. Оцінку державних службовців не можна здійснювати за окремими ознаками та якостями, особливо за такими, як відповідність до чого-небудь; 4) для оцінювання діяльності державних службовців може бути застосовано громадську оцінку, яка є мірою певних показників ефективності.

У колективній науковій розробці «Сучасна технологія оцінювання персоналу та кадрового потенціалу організації і її соціально-психологічний

аспект» [103] авторами уперше обґрунтовано наскрізний, комплексний підхід до формування інноваційної технології оцінювання службовців публічної служби, який передбачає оцінювання не тільки на етапах відбору кандидата на посаду, атестації та щорічної оцінки персоналу, але й на всіх таких основних етапах управління персоналом, як кадрове планування, розробка або зміни посадових інструкцій, оплата і стимулювання праці, трудова адаптація, мотивація, кадровий резерв, службово-професійне просування, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації, розробка заходів щодо удосконалення управління персоналом, відставка або звільнення.

Можливим є звернення й до інших наукових досліджень, в яких висвітлюються питання проходження державної служби у цілому та атестації і щорічного оцінювання діяльності державних службовців, зокрема, проте усі вони мають фрагментарний характер та у цілому відображають усталені погляди науковців.

Усе вищезазначене свідчить, що наявні теоретичні напрацювання щодо розглядуваної проблематики є важливим внеском у теорію державної служби та теоретико-методологічним підґрунтям для подальших досліджень, однак ряд положень потребують переосмислення у зв’язку з оновленням чинного законодавства у сфері державної служби та подальшою адаптацією інституту державної служби до стандартів ЄС, насамперед це стосується таких питань, як визначення правової природи оцінювання у державній службі, його видів, принципів, критеріїв, методів, процедури здійснення. Таким чином, вбачається, що запропонована наукова проблема потребує серйозного осмислення і вивчення у комплексному науковому дослідженні питання щодо оцінювання у державній службі.

1.2. Поняття, зміст та принципи оцінювання у державній службі

Здійснення оцінювання є одним із найдієвіших способів підвищення результативності та ефективності діяльності органів державної влади у цілому, та діяльності кожного державного службовця, зокрема. Саме тому, як уявляється, дослідження оцінювання у державній службі першочергово необхідно розпочати з визначення самого поняття «оцінювання».

Теоретичне підґрунтя для дослідження питань, пов'язаних з оцінюванням, було закладено у межах вивчення інституту державної служби такими вченими, як: Д.Н. Бахрах [8], О.І. Бедний [9], Л.Р. Біла-Тіунова [15, 17, 18], Ю.П. Битяк [12, 13], С.В. Ківалов [50], І.Б. Коліушко [77], В.Р. Кравець [87], В.Я. Малиновський [99], О.С. Продаєвич [159], Г.В. Фоміч [188], А.М. Школик [196], Н.В. Янюк [200] та ін. Проте названі вчені вивчали лише окремі аспекти оцінювання і їхні дослідження ґрунтувалися на Законі України «Про державну службу» 1993 р. [136], який втратив силу 01.05.2016 р. Саме тому значна кількість фундаментальних питань, пов'язаних з оцінюванням у державній службі, залишається без належного теоретичного обґрунтування та законодавчого регулювання.

Поняття «оцінювання» походить від французького evaluation та перекладається як ціна, вартість. У звичайному слововживанні цим словом позначають визначення ціни, вартості, відповідності кого-, чого-небудь: наприклад, досить часто вживаються словосполучення «оцінювання послуг», «оцінювання працівників», «критерії оцінювання» та ін. Проте, у науці цей термін має дещо інше значення, оскільки кожній науці властивий свій категоріальний апарат, тобто сукупність взаємозалежних понять та категорій, які необхідні для дослідження найбільш якісних характеристик предмета пізнання.

У цілому, поняття «оцінювання» характеризується різнобічністю та багатоаспектністю, використовується у соціології, політології, теорії управління, кадровому менеджменті і є невід'ємним елементом інституту державної служби [40, с. 18]. Так, на думку французького дослідника Б. Перретта «оцінювання застосовується стосовно об'єктів різної природи (державного управління, політики, програми, проекту), на різних рівнях (локальному, регіональному, національному) і в різних галузях. Оцінювання може давати як експліцитний, так і імпліцитний кінцевий продукт: зміну рішення, аналітичну доповідь, форму управління кадровими ресурсами, навчання» [204].

Німецький філософ Гегель стосовно оцінювання зазначав: «задача оцінки полягає не в зазначенні, як має бути, не в конструюванні належного, а в осягненні того, що є наближеним до дійсності [79, с. 460]. Це твердження є вірним, та, як уявляється, в оцінюванні нерозривними є об'єктивна сутність та суб'єктивна спрямованість.

Великий тлумачний словник сучасної української мови надає декілька значень слова «оцінювання»: 1) визначення якості, цінності, достоїнства кого-небудь, складання належної ціни чого-небудь; 2) визначення ціни, вартості чого-небудь [26]. Аналогічне тлумачення оцінювання наведено й у словникові української мови [169]. Дещо інше визначення надається у словникові С.І. Ожегова, де визначено, що оцінювання – це встановлення якості кого-небудь або чого-небудь, їх ступінь та рівень [113]. Видається очевидним, що у наведених тлумаченнях загальною є їх змістовна основа: визначення, встановлення – оцінювання передбачає вчинення послідовних дій, певний процес; якість, цінність, достоїнство – узагальнений об'єкт оцінювання. Крім того, поняття «оцінювання» у словникових виданнях вживається не лише стосовно фізичної особи, її діяльності, а передбачає й оцінку окремих речей.

У науковій літературі також відсутня єдина точка зору стосовно надання дефініції поняття «оцінювання». Під оцінюванням розуміють: а) процес і логічно втілений в оцінному судженні наслідок усвідомлення позитивної або негативної значущості явищ, подій та цілей суб'єкта; б) метод вимірювання, що дає змогу оцінювати наявні у суб'єкта можливості подальшої діяльності, обирати і втілювати у дійсність найбільш оптимальну діяльність (складовими оцінювання є показники, спираючись на які об'єкт може досягти поставленої мети); в) функція управління та підфункція контролю; г) засіб збалансування цілей [100, с. 23].

У той же час, на думку К.Г. Вайса, оцінювання – це систематична оцінка операцій і результатів програми або політики у порівнянні з комплексом явних і неявних стандартів з метою удосконалення програми або політики [23, с. 25]. Е. Ведунг же зазначає, що оцінка є ретельним ретроспективним визначенням достоїнств, вартості та цінності адміністрування, результатів і наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій, тобто це процес відокремлення вартого від невартого, цінного від непотрібного. Специфічна роль оцінювання полягає в систематичному накопиченні та вивченні інформації про наслідки дій, діяльність для прийняття раціональних рішень у майбутньому [25].

Аналіз зазначених визначень дозволяє дійти висновку, що у науковій літературі спостерігається невизначеність стосовно застосування термінів «оцінювання» та «оцінка». Саме тому потребує кореляції термін «оцінювання» з терміном «оцінка», адже вони доволі часто вживаються поряд у практичній діяльності.

Термін «оцінка» розуміється щонайменше у двох значеннях: по-перше, як процедура оцінювання чого-небудь, здійснення порівняння об'єкта оцінки з тим, на підставі чого здійснюється оцінювання; по-друге,

це результат процедури оцінювання, нове знання, висловлювання, що визначає певні показники та якості.

Дещо вужче трактує термін «оцінка» Т.Ю. Базаров: «це діяльність, основою якої є порівняння двох об'єктів між собою або з якимось третім об'єктом, що відіграє роль еталону (тут вимірюється ступінь відхилення або наближення до нього), або шляхом визначення частоти якихось якостей [5, с. 128]. На думку А.Є. Круглової, таке визначення є хибним, оскільки оцінювання має визначити певний якісний показник у досліджуваній діяльності [наприклад, оцінювання полягає у визначенні конкретних показників та критеріїв відповідності діяльності службовців тим вимогам, які встановлено на законодавчому рівні (професійні, моральні, фізіологічні та психологічні вимоги, стан здоров'я, психічний стан) відповідності окремого працівника конкретній посаді за штатним розписом, оцінка якого проводиться за результатами оцінки його професійної діяльності, особистого внеску в розвиток державного органу тощо]. Крім того, у визначенні терміна «оцінка», що надане Т.Ю. Базаров, досить стисло здійснюється характеристика процесу оцінювання шляхом співвіднесення її з порівнянням між собою двох об'єктів або з якимось третім об'єктом, що, в цілому є недоцільним, оскільки втрачається вагомість значення оцінки як процесу аналізу, судження про відповідність певних об'єктів встановленим вимогам [91, с. 32–33].

Таким чином, у контексті дослідження під поняттям «оцінювання» розуміється процес діяльності повноважних суб'єктів щодо визначення відповідності об'єкта оцінювання встановленим вимогам, а термін «оцінка» використовується для позначення результату, вираження підсумків указаного процесу.

У теорії державного управління доволі часто використовується поняття «оцінювання діяльності», яке визначається як процес перевірки

належності виконання працівниками роботи, передбаченої вимогами їх посади. Так, в одному з енциклопедичних видань містяться такі визначення поняття «оцінювання діяльності», як: а) сукупність дій щодо визначення кваліфікації кандидата і встановлення допуску до виконання конкретного виду робіт; б) сукупність дій, що містять у собі перевірку теоретичних, технологічних і практичних знань та навичок фахівця, складання протоколу за результатами перевірки й оформлення кваліфікаційного посвідчення [203].

Водночас, деякі вчені пропонують визначати оцінювання діяльності як процедуру, за допомогою якої виявляється ступінь відповідності якостей працівника, його трудової поведінки, результатів діяльності певним вимогам [32]. Зокрема, такої думки дотримується В.А. Савченко, яка говорить про оцінювання діяльності службовців як про процедуру, що здійснюється з метою виявлення ступеня відповідності професійних, ділових та особистих якостей працівника, кількісних та якісних результатів його трудової діяльності визначеним вимогам [168]. У літературі зустрічається й таке розуміння оцінювання діяльності, як запланована, формалізована характеристика трудової діяльності службовців, її ефективності та якості [59]. А.М. Олешко, у свою чергу, зазначає, що оцінювання – це довготривалий та багатогранний процес, який складається з послідовних дій для визначення якості діяльності державних службовців з метою удосконалення як професійного рівня службовців, так і організації праці в державному органі влади в цілому [114, с. 67–69]. На думку В.Я. Малиновського, оцінювання показників діяльності державних службовців – це, по-перше, процес, який складається із систематичного збирання та аналізу інформації щодо показників діяльності працівників протягом тривалого часу та, по-друге, процес перевірки належності

виконання працівниками роботи, передбаченої вимогами їх посади [99, с. 111].

Як вбачається, акцент у наведених визначеннях зроблено саме на процедурному аспекті оцінювання у державній службі, тобто оцінювання розуміється як передбачений процес, сукупність дій та їх порядок здійснення. Однак за такого підходу поза увагою залишає те, що оцінювання за своєю природою є інститутом, який становить система матеріальних (наприклад, термін проведення оцінювання, види оцінок за результатами оцінювання) та процесуальних (встановлюють та регулюють саму процедуру оцінювання) норм. Вищезазначене обумовлює доцільність виокремлення поряд із процедурним аспектом оцінювання у державній службі і змістовного. Таким чином, змістовний аспект має прояв у тому, що оцінювання являє собою правовий інститут, який становить система матеріальних та процесуальних правових норм, які регулюють відносини щодо оцінювання (підготовки, проведення оцінювання, визначення його результатів та прийняття відповідних рішень та рекомендацій).

Оцінювання у державній службі 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 в системі функціонування державної служби;

сприянні формуванню 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 [111, с. 314–315].

Окрім цього, узагальнивши теоретичні напрацювання з питань проведення оцінювання у державній службі, варто акцентувати увагу на існуванні розбіжностей поглядів щодо визначення оцінювання та виокремлення його складових, що зумовлене відсутністю визначення поняття «оцінювання у державній службі» на законодавчому рівні. Видається можливим розглядати поняття «оцінювання у державній службі» у широкому та вузькому розумінні.

Як уявляється, у широкому розумінні оцінювання у державній службі – це законодавчо передбачений порядок визначення ефективності, результативності та дієвості функціонування інституту державної служби в цілому, діяльності окремих органів державної влади, їх структурних підрозділів, результатів службової діяльності державних службовців та відповідності кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби встановленим показникам та критеріям. Під оцінюванням у вузькому розумінні слід розуміти встановлення відповідності професійних та особистісних характеристик державного службовця тим вимогам, що висуваються законодавством в залежності від займаної посади. Окрім цього, названий підхід до розуміння оцінювання у державній службі передбачає визначення відповідності кандидатів на вакантні посади державної служби встановленим законодавством вимогам.

Оскільки чинним законодавством України про державну службу застосовується поняття «оцінювання» лише у контексті «оцінювання

результатів службової діяльності державних службовців» [135] (далі – оцінювання діяльності державних службовців) та «оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби» [150] (далі – оцінювання кандидатів на державну службу), думається, що розуміння оцінювання у державній службі завдяки вузькому підходу є логічним та доцільним.

Таким чином, оцінювання у державній службі – це система матеріальних та процесуальних правових норм, що регулюють порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо визначення відповідності професійних та особистісних якостей кандидатів на вакантні посади державної служби і державних службовців встановленим показникам і критеріям.

Отже, видається за необхідне виокремити особливості оцінювання у державній службі (у його вузькому розумінні), що відрізняють його від інших видів перевірки професійної кваліфікації, особистісних якостей або результатів діяльності: а) є законодавчо урегульованим порядком діяльності; б) здійснюються індивідуалізовано (стосовно кандидата на вакантну посаду державної служби або державного службовця); в) здійснюються стосовно особи, яка перебуває на конкретній посаді державної служби, або прагне її зайняти; г) здійснюється на засадах регулярності для оцінювання державних службовців і за необхідності – для оцінювання кандидатів; д) спрямовано на визначення відповідності рівня професійної компетентності особи вимогам профілю професійної компетентності.

Оцінювання у державній службі характеризується наявністю обов'язкових структурних складових, зокрема таких, як:

1) визначення цілей та мети проведення оцінювання;

2) визначення об'єкта оцінювання (здійснюється у залежності від етапу проходження державної служби);

3) визначення повноважних суб’єктів оцінювання;

4) визначення ключових показників та критеріїв оцінювання;

5) відбір методики проведення оцінювання;

6) розробка плану проведення оцінювання (може затверджуватися у формі рішення керівника державного органу);

7) проведення процедури оцінювання;

8) аналіз та узагальнення результатів оцінювання, розробка рекомендацій і попереднє узгодження їх з об’єктом оцінювання, а також оформлення оціночного документа об’єкта оцінювання за встановленою формою;

9) встановлення результатів оцінювання та строків виконання рекомендацій щодо їх використання із суб’єктами та об’єктами оцінювання.

Для усвідомлення сутності поняття «оцінювання» у державній службі (зокрема, «оцінювання діяльності державних службовців») та визначення його значення необхідним є відмежування останнього від поняття «атестація». Перш за все, варто наголосити на тому, що до вступу в дію Закону України «Про державну службу» від 2015 р. [135] відповідно до Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов’язків і завдань, затвердженого наказом Головного управління державної служби від 2003 р. [60], здійснювалася щорічна оцінка державних службовців. При цьому ще одним засобом оцінювання державних службовців була атестація, яка проводилася один раз на три роки відповідно до порядку, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. Подібна подвійність оцінювання державних службовців призводила до зниження актуальності та прикладної цінності кожного із заходів, що часто проводилися лише формально та не суттєво впливали на проходження служби. Ймовірно саме

тому новий Закон України «Про державну службу» [135] залишив лише оцінювання діяльності державних службовців, праксеологічне значення якого має зрости, зокрема стимулюватиме державних службовців до більш ефективної та результативної роботи і допомагатиме керівникам державного органу об'єктивно оцінити діяльність службовця. Окрім цього, передбачена назва такого оцінювання вказує на основний критерій та показник, на якому має ґрунтуватися оцінювання, а саме – результативність службової діяльності.

У загальному розумінні, оцінювання діяльності державного службовця – це порядок діяльності уповноважених суб'єктів у межах законодавчо встановленої та науково обґрунтованої процедури щодо визначення результативності, ефективності та якості виконання державним службовцем поставлених завдань протягом звітного року, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби у підвищенні рівня їх професійної компетентності. Стосовно поняття «атестація» варто зазначити, що в сучасний період ні на законодавчому, ні на теоретичному рівні немає загальновизнаного визначення атестації. Так, не вдаючись до наукової дискусії, під поняттям «атестація» розуміється встановлена державою форма періодичної перевірки спеціальної правоздатності певної категорії працівників та якості трудової функції, яку вони виконують, з метою встановлення відповідності осіб, що атестуються, займаній посаді, підвищення їх професійно-ділового та морально-політичного рівня, а також сприяння адміністрації у поліпшенні підбору і розстановки кадрів [58, с. 9].

Першочерговою відмінністю між оцінюванням та атестацією є періодичність її проведення. На відміну від оцінювання діяльності державних службовців, яке проводиться щорічно, періодичність атестації за загальним правилом встановлюється один раз на три роки, що призводить

до можливості лише «трансцендентально» оцінити готовність особи виконувати функції за посадою.

Окрім періодичності, відмінність полягає і в меті проведення. Так, метою проведення атестації є, по-перше, підвищення ефективності діяльності публічних службовців в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування України та, по-друге, оцінка роботи, ділових та професійних якостей працівників під час виконання ними службових обов'язків, визначених професійно-кваліфікаційними характеристиками їх посад [53, с. 11]. Як приклад, метою проведення атестування поліцейських є оцінка їх ділових, професійних, особистих якостей, їх освітнього та кваліфікаційного рівнів, на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри [67]. Натомість дещо ширше передбачено мету проведення оцінювання діяльності державних службовців, а саме: 1) визначення якості виконання державним службовцем передбачених за посадою обов'язків та поставлених завдань; 2) прийняття рішення щодо стимулювання діяльності державного службовця – його преміювання, або застосування правообмежувальних заходів; 3) планування службової кар'єри державного службовця; 4) виявлення потреби у професійному навчанні.

Окрім цього, оцінювання покликане сприяти розвиткові співпраці та діалогу між державним службовцем та його безпосереднім керівником на основі аналізу досягнутих результатів, потреби сторін у розвиткові їх компетенцій. Таким чином, форма для оцінювання порівняно з атестацією є простішою та коротшою.

У цілому оцінювання діяльності державних службовців спрямовано і на можливість професійного удосконалення службовців державної служби, розвиток їх потенціалу, оскільки саме завдяки результатам оцінювання

службовця можна спрогнозувати планування його кар’єри, або виявлення потреби у професійному навчанні.

Водночас, незважаючи на переваги оцінювання діяльності державних службовців, підхід щодо виокремлення лише такого виду оцінювання поки що не став універсальним, адже впроваджений у межах «загального» службового законодавства, без відповідних змін у правових засадах спеціалізованої державної служби (наприклад, у ч. 5 ст. 25 Закону України «Про дипломатичну службу» [139] йде мова про атестацію, а ст. 57 Закону України «Про національну поліцію» [149] закріплює інститут атестування поліцейських). Як видається, подібну подвійність у законодавстві має бути усунуто шляхом гармонізації спеціального законодавства із Законом України «Про державну службу» [135].

Для повного та всебічного дослідження оцінювання у державній службі мають значення аналіз та вивчення основоположних принципів, на яких ґрунтується така діяльність. Варто зазначити, що саме принципи визначають основні засади, права державних службовців, спрямовані на забезпечення реалізації права осіб на рівний доступ до державної служби, організації порядку оцінювання їх діяльності. Із розвитком держави і права принципи розвиваються з урахуванням політичних, соціальних, економічних інтересів громадян, юридичних осіб і суспільства [2, с. 16]. Очевидним видається те, що єдина точка зору щодо визначення поняття «правовий принцип» у науковій літературі є відсутньою. Так, на думку С.С. Алексєєва, принципами права є основні, вихідні положення, які юридично закріплюють об'єктивні закономірності суспільного життя [2, с. 75-76]. Окрему позицію займає В.М. Селіванов, який абсолютно слушно підкреслює й інші, не менш важливі, ознаки принципів права, зазначаючи, що вони не тільки пов’язують право з існуючими мораллю, культурою, економікою, ідеологією, політикою тощо, але й покликані забезпечувати

єдність різних, власне юридичних форм і процесів, правових ідеалів, ідей, концепцій, теорій, в яких виявляється політична сутність даного права як демократичного або, навпаки, тоталітарного [6]. Дещо іншої позиції дотримується О.М. Шевчук, звертаючи увагу на те, що, будучи загальнообов'язковою вимогою, принцип виконує відповідну регулятивну функцію і безпосередньо впливає на суспільні відносини [195, с. 231].

Узагальнення та аналіз наведених точок зору дозволяє погодитися з тим, що принципи права – це вихідні керівні ідеї, що відображають закономірності розвитку суспільства в цілому, держави і права, які закладають основи правової системи, визначають характер, напрями реалізації правових норм, нормотворення та регулювання правовідносин у державі.

У літературі зустрічається думка щодо того, що оцінювання у державній службі має здійснюватися на засадах справедливості, прозорості та ефективності і забезпечувати, по-перше, обґрунтованість оцінювання: належне оцінювання професійних, ділових, особистих і моральних якостей, а не зовнішніх факторів; по-друге, достовірність оцінювання: послідовне оцінювання усіх кандидатів; по-третє, справедливість оцінювання: оцінювання, яке надасть усім кандидатам рівні можливості для демонстрації власних професійно-кваліфікаційних характеристик та компетенцій [163].

Проте, дослідження правової природи принципів оцінювання у державній службі дозволяє дійти висновку, що вони є продуктом синтезу принципів державної служби і принципів адміністративного провадження. Водночас, мова йде не про механічне поєднання цих принципів, а про реалізацію принципів державної служби у ході провадження щодо оцінювання діяльності державного службовця [87, с.17–18].

Системний аналіз чинного законодавства про державну службу дає підстави виокремити систему принципів оцінювання у державній службі, яку становлять:

верховенство права;

законність;

ефективність;

політична неупередженість;

доброчесність;

рівність;

презумція відповідності;

безсторонність;

безпосередність;

правова визначеність;

відкритість, прозорість та гласність;

визначеність вимог;

диференціація критеріїв;

дієвість оцінювання.

Першим принципом є принцип верховенства права. Верховенство права посідає особливе місце – воно стає політико-правовим ідеалом як усієї світової спільноти, так і окремих країн. Проте ні в юридичній науковій літературі, ні в нормативно-правових джерелах немає єдиного, уніфікованого його визначення [22]. Названий принцип, який закріплено у ст. 8 Конституції України, є конституційним. Відповідно до положень цієї статті, «Конституція України має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і мають відповідати їй» [83]. Варто погодитися з думкою Ю.М. Оборотова, який зазначає: «постулюючи принцип верховенства права як фундаментальної правової цінності,

Конституція України визначила шлях правового розвитку, коли вся ієрархія правових цінностей сучасної України вибудовується відповідно до верховенства права» [112, с. 8–9].

Показовим є рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 (у справі про призначення судом більш м'якого покарання). У цьому рішенні сформульовано таку правову позицію: «Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо». Крім того зазначено, що «одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується тільки законодавством як однією з його форм, але й містить і інші соціальні регулятори, зокрема, норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовано суспільством і обумовлено історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою отримала відображення в Конституції України» [165]. Варто погодитися з думкою П.М. Рабіновича, який зазначає, що завдяки положенням розглянутого рішення Конституційного Суду України, уперше запроваджується офіційний еталон інтерпретації принципу верховенства права. Не можна не зазначити, що наведена позиція органу української конституційної юстиції спирається – неабиякою мірою – на здобутки вітчизняної юридичної науки. [162, с. 215]. Окрім цього, таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом.

Уточнення названого принципу щодо застосування його у державній службі передбачено у ст. 4 Закону України «Про державну службу» [135]: верховенства права – це забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та

спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави.

Таким чином, необхідно зазначити, що верховенство права у державно-службових відносинах у цілому, та під час оцінювання у державній службі, зокрема, сприймається двояко: по-перше, як політико-правовий стан, за якого державні службовців та інші суб'єкти діють виключно на основі права, а, по-друге, як принцип права.

Що ж стосується принципу законності, то варто зазначити, що законність – багатоаспектне, складне поняття. В юридичній літературі склалося декілька підходів до розуміння цього явища. У рамках функціональної концепції законності вона розглядається як принцип діяльності державних органів, як метод здійснення влади, як політико-правовий режим суспільного життя, як сукупність різноманітних, але однопланових вимог, що пов'язані зі ставленням до законів і проведенням їх у життя і пред'являються до певних суб'єктів. Крім того, законність розглядається і як «складне поліфункціональне утворення», що складається з двох різнорідних частин: перша – система прийнятого та існуючого в державі законодавства; друга – вчинки, дії людей, членів держави, що переводять закріплені в законах (підзаконних актах) нормативи поведінки зі світу належного у світ реальний і перетворюють систему законодавства в законність [55, с. 162].

Згідно з традиційною концепцією законності, її сутність полягає в суворому і неухильному дотриманні і виконанні усіма суб'єктами права чинного законодавства. Саме таке розуміння законності переважало в літературі радянського періоду і зберіглося в сучасних навчальних і монографічних роботах [35, с. 21]. Таке розуміння принципу законності міститься і в Законі України «Про державну службу», де у ст. 4 зазначено: «принцип законності – це обов'язок державного службовця діяти лише на

підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [135]. Таким чином оцінювання здійснюється лише у порядку, що передбачено чинним законодавством України, суб'єкти оцінювання діють лише у межах наданих їм повноважень, які закріплені як у законах, так і підзаконних нормативно-правових актах.

Наступним принципом, який передбачає застосування лише раціональних та результативних засобів оцінювання у державній службі, зокрема з метою досягнення цілей державної політики, є ефективність. Окрім цього названий принцип покликаний забезпечити всебічність, принциповість та об'єктивність оцінки усіх службовців.

Наступним є принцип політичної неупередженості. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про державну службу» застосування названого принципу у державно-службових відносинах передбачає недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків [135]. Варто погодитися з думкою В.Р. Кравця, який зазначає, що політична неупередженість передбачає відсутність однобічного політичного підходу до оцінки виконання державним службовцем його посадових обов'язків, тому що у відповідності до політичного нейтралітету під час виконання службових державних функцій він зобов'язаний керуватися не власними інтересами та пристрастями, а виробленою єдиною державною політикою стосовно конкретного державного питання з метою задоволення публічного інтересу [86, с. 18].

Принцип доброчесності означає спрямованість дій суб'єкта оцінювання на захист публічних інтересів та його відмову від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [135]. Окрім цього, під час здійснення оцінювання

відбувається визначення рівня професійних, ділових та особистісних характеристик службовця, які розглядаються з точки зору їх вираження на практиці, тобто такими, якими вони є у дійсності. Таким чином, під час оцінювання висвітлюються лише реальні факти. Не випадково А.Ф. Черданцев зазначав, що якщо пізнання та предметна діяльність у певному розумінні є протилежними полюсами суспільної діяльності, то оцінювання (оціночна діяльність) поєднує ці полюси [191, с. 106].

Принцип рівності, закріплений у Конституції України, передбачає рівність конституційних прав і свобод незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак [83]. Положення ч. 3 ст. 19 Закону України «Про державну службу» кореспондуються з названими положеннями і передбачають, що під час реалізації громадянами права на державну службу не допускаються будь-які форми дискримінації. Зокрема, міститься заборона щодо всіх форм та проявів дискримінації, необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження [135]. Отже, будь-яка особа, яка відповідає встановленим законодавством кваліфікаційним вимогам, має право брати участь у конкурсі на зайняття вакантних посад державної служби, і відмова в реалізації такого права буде вважатися безпідставною, окрім цього, державні службовці під час проходження державної служби у цілому та під оцінювання результатів їх службової діяльності повинні користуватися рівними правами. До таких осіб повинні передбачатися єдині вимоги, що виключають можливість суб’єктивного ставлення до окремих службовців.

Важливим принципом оцінювання у державній службі є принцип презумпції відповідності. Як під час оцінювання кандидатів на державну

службу усі кандидати вважаються відповідними усім вимогам, що висуваються для зайняття вакантної посади, так і кожен державний службовець вважається відповідним займаній посаді, поки інше не буде встановлено рішенням оціночної комісії. Особливо слід наголосити на тому, що рішення конкурсної комісії, оціночної комісії, безпосереднього керівника чи суб'єкта призначення про визнання кандидата або державного службовця невідповідним займаній посаді має бути ними обґрунтовано.

Принцип безсторонності оцінювання передбачає незалежність уповноважених осіб, які: по-перше, здійснюють добір кандидатів на державну службу та, по-друге, здійснюють оцінювання діяльності державних службовців від впливу і думки інших органів державної влади й управління, посадових осіб, громадських організацій, партій чи рухів, засобів масової інформації, окремих громадян.

Принцип безпосередності під час оцінювання у державній службі означає обов'язок осіб, уповноважених на здійснення процедури оцінювання, у межах своєї компетенції безпосередньо виявляти належні теоретичні знання, уміння та навички, особисті та моральні якості, загальний рівень професійної компетентності особи, ступінь її готовності або здатності виконувати конкретні завдання та функції державної служби. Оцінювання у державній службі здійснюється лише у межах конкретної процедури та реалізується у спеціальній процесуальній формі.

Принцип відкритості, прозорості та гласності оцінювання у державній службі, незалежно від його виду, змістовно поєднує у собі обов'язок осіб, відповідальних за проведення процедури оцінювання, забезпечити її відкритість, прозорість та гласність, доступність інформації про всі стадії та етапи її проведення. Заслуговує на увагу твердження, що відкритість та прозорість переважно розглядаються як самостійний принцип, разом із тим – це дієва гарантія становлення та підтримки

верховенства права, що робить можливим ефективний громадський контроль за публічною владою. Відповідна засада часто об'єднується під назвою «гласність». Прозорість, як її елемент, не тотожна принципові доступу до інформації. Останній цілком справедливо використовується для розкриття основ адміністративних процедур, характеризуючи права учасника процесу на ознайомлення з матеріалами справи тощо. Проте, усю взаємодію влади та суспільства він характеризуватиме однобічно, адже позначає випадки отримання інформації за ініціативою особи, при вчиненні нею певних дій для цього. Прозорість же містить у собі ще одну складову: активність суб'єктів владних повноважень, спрямовану на поширення даних про свою діяльність [190, с. 95].

Таким чином, беручи до уваги вищезазначене, необхідно наголосити, що дані стосовно оцінювання у державній службі, кваліфікаційні вимоги до рівня професійної компетентності як кандидата на посаду державної служби, так і державних службовців, результати процедури оцінювання мають отримуватися навіть тоді, коли індивіди не націлені конкретно на їх здобуття. Рівень прозорості визначається загальною об'єктивною обізнаністю громадян щодо тих чи інших заходів органів державної влади. Відповідно до ст. 23 та ст. 28 Закону України «Про державну службу» передбачається обов'язковість оприлюднення інформації про наявну вакантну посаду державної служби та про переможця конкурсу на офіційних веб-сайтах державного органу, в якому проводиться конкурс, та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [135]. Положення ст. 44 названого Закону передбачають ознайомлення державного службовця з результатами оцінювання його службової діяльності під підпис протягом трьох календарних днів після проведення оцінювання.

Принцип правової визначеності оцінювання у державній службі означає, що порядок проведення процедури оцінювання повинен бути сформульований достатньо чітко та виключно. Як приклад, відповідно до Закону України «Про державну службу» вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду за результатами конкурсу [135]. При цьому обов'язково визначаються: умови проведення такого конкурсу, вимоги щодо оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби та оголошення про проведення конкурсу, склад, порядок формування та повноваження конкурсної комісії, порядок прийняття та розгляду документів для участі у конкурсі, порядок проведення тестування, співбесіди, інших видів оцінювання, методи оцінювання кандидатів на державну службу [43, с. 76].

Принцип визначеності вимог передбачає необхідність оцінки лише тих характеристик, які є необхідними для роботи на конкретній посаді. Іншими словами, визначальною є умова, згідно з якою має бути чіткий зв'язок між вимогами щодо роботи на посаді (профілями професійної компетентності посад державної служби) та компетенціями й іншими кваліфікаційними характеристиками, які оцінюються як під час добору кандидатів на державну службу, так і під час визначення результативності, ефективності та якості виконання державними службовцями завдань та обов'язків [163].

Наступним принципом є диференціація критеріїв, що висуваються до службовця, який проходить оцінювання результатів діяльності. Сутність його міститься у тому, що правові приписи вимагають з'ясовувати відповідність якостей службовця вимогам займаної посади.

Комісія (безпосередній керівник, суб'єкт призначення) наділена можливістю задавати особі, яка проходить оцінювання, питання, що прямо не випливають із професійно-кваліфікаційної характеристики посади, яку

обіймає службовець, а належать до вимог щодо більш високої посади. Але висновок про відповідність чи невідповідність займаній посаді комісія обґрунтовує лише знанням службовцем питань, які належать до його компетенції. Реалізація цього принципу залежить від чіткості правового визначення обсягу прав і обов'язків державного службовця і, в першу чергу, від посадових прав і обов'язків, які мають бути визначеними посадовою інструкцією (положенням) [88, с. 383–388].

Визначальним принципом оцінювання у державній службі є принцип дієвості оцінювання. За результатами оцінювання обов'язковим визнається застосування організаційно-правових заходів, а в необхідних випадках – заходів відповідальності або стимулювання. Як приклад, в оцінюванні діяльності державних службовців цей принцип має прояв у тому, що висновки за наслідками оцінювання є підставою для прийняття відповідних рішень щодо державного службовця: преміювання та переважного просування по державній службі, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні, звільнення з займаної посади.

Таким чином, принципи оцінювання у державній службі – це основоположні засади, що визначають мету, завдання та процедуру оцінювання у державній службі. Вони відіграють надзвичайно важливу роль у забезпеченні дієвості та ефективності оцінювання в цілому.

1.3. Види оцінювання у державній службі

У лексичному значенні під поняттям «класифікація» розуміється система розподілу предметів, явищ або понять на види, класи, групи за спільними ознаками, властивостями [169]. Як слушно зазначає Є.І. Білокур, класифікації як методу наукового пізнання належить важлива роль у

пізнанні і практиці, оскільки вона дає змогу охопити вивченням предмети за єдиною основою, установити не тільки місце кожного з них, але і зв'язки одного з одним, розкриває їхню внутрішню закономірність [20, с. 55]. Крім того, правильно складена класифікація відображає закономірності розвитку об'єктів, що класифікуються, та глибоко розкриває зв'язки між досліджуваними об'єктами і допомагає дослідникові орієнтуватися у найскладніших ситуаціях, є основою для узагальнюючих висновків і прогнозів [81, с. 247; 19, с. 103].

У науковій літературі відсутня єдина точка зору стосовно виокремлення видів оцінювання у державній службі. Саме тому вбачається за необхідне звернутися до поширених у науковій літературі класифікацій оцінювання, що здійснюються на підставі різних критеріїв.

Аналіз законодавства про державну службу дозволяє виокремити у залежності від об'єкта такі види оцінювання у державній службі (у його широкому розумінні), як:

1) оцінювання державної служби як чинника ефективності механізму державного управління. Варто погодитися з думкою О.Ю. Оболенського, який зазначає, що виокремлення державної служби як окремого об'єкта оцінювання зумовлене ознаками державної служби, а саме тим, що вона охоплює професійну діяльність працівників, які здійснюють управлінські функції, формує організаційні, процедурні та процесуальні засади діяльності державного апарату, відповідає за здійснення завдань і функцій держави, управляє наданням і надає послуги громадянам [11, с. 93]. Однак, як уявляється, оцінювання державної служби у цілому є доволі громіздким процесом, а тому доцільним є дослідження окремих її елементів (наприклад, оцінювання ефективності діяльності окремого органу державної влади, оцінювання результатів службової діяльності державних службовців за звітний період тощо);

2) оцінювання органу державної влади – тобто об’єктивне визначення ефективності, результативності та якості діяльності органу державної влади та встановлення відповідності такої діяльності як державним цінностям у цілому, так і запланованим цілям та завданням, зокрема. Окрім цього, під час оцінювання органу державної влади відбувається визначення фінансових, матеріальних, кадрових, інтелектуальних та інших витрат, що необхідні для функціонування такого державного органу;

3) оцінювання окремого структурного підрозділу органу державної влади – передбачає оцінювання ефективності виконання покладених на цей структурний підрозділ завдань та обов’язків, досягнення поставлених цілей створення та діяльності такого підрозділу. Оцінювання роботи усіх структурних підрозділів органу державної влади є доволі важливим і необхідним, оскільки лише у разі нормального функціонування усіх підрозділів можливим є досягнення мети створення такого органу;

4) оцінювання державного службовця – визначення як рівня професіоналізму та компетентності державного службовця, так і його особистісних якостей, тощо. Оцінюванню підлягають усі особи, які займають посади державної служби категорій «А», «Б» та «В». На думку, О.І. Турчинова оцінювання службовців є не тільки процесом, але й системою, яка має свій комплекс єдиних або узгоджених цілей, задач і результатів, які очікуються; процедур, технологій і засобів оцінки; реальної (у вигляді структурного підрозділу) або віртуальної (у вигляді системи спеціальних функціоналів) служби [183, с. 324];

5) оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби – визначення відповідності усіх кандидатів на державну службу встановленим законодавством вимогам, що висуваються в залежності від посади державної служби категорій «А», «Б» та «В», з метою добору лише

компетентних та висококваліфікованих службовців, які у майбутньому будуть здатні ефективно, якісно та результативно виконувати обов'язки, що передбачені за посадою.

Таким чином, розглянута класифікація оцінювання у державній службі є доволі обширною та передбачає оцінювання: а) неперсоніфікованих суб'єктів: державної служби як чинника ефективності механізму державного управління, окремого органу державної влади, або його структурного підрозділу, досягнення ними передбачених законодавством цілей; б) персоніфікованих суб'єктів: оцінювання результативності, ефективності та якості виконання державними службовцями передбачених за посадою обов'язків та завдань для досягнення поставленої мети; кандидатів на державну службу на предмет відповідності кожного з них передбаченим законодавством вимогам та можливості у майбутньому виконувати визначені за посадою обов'язки та завдання.

На думку В.М. Колпакова, в залежності від суб'єкта, який здійснює оцінювання, можна виокремити такі види: по-перше, самооцінювання – аналіз та контроль за ефективністю та якістю результатів діяльності здійснюється з боку державного службовця. Таке оцінювання здебільшого є індивідуально-орієнтованим, оскільки оцінка є суб'єктивною; по-друге, оцінювання безпосереднім керівником для оцінювання загальних результатів діяльності за передбачений звітний період; по-третє, колегіальне оцінювання, що здійснюється: а) керівниками вищого рівня; б) спеціально створеними оціночними (конкурсними) комісіями; в) експертними групами; г) зборами трудового колективу; д) на основі широкого обговорення [79].

На підставі аналізу законодавства України про державну службу, вбачається за можливе виокремити два узагальнених види оцінювання у

державній службі у залежності від суб'єкта: по-перше, індивідуальне – здійснюється: державним службовцем самостійно (самооцінювання); безпосереднім керівником; суб'єктом призначення; керівником вищого рівня; б) колективне – здійснюється: комісіями; експертними групами; громадськістю.

За критерієм взаємозв'язку об'єкта і суб'єкта Л.Л. Приходченко оцінювання поділяє на дві узагальнені групи:

а) внутрішнє оцінювання. Внутрішнім вважають оцінювання, якщо воно виконується власними силами державних органів влади. Причому доцільно розрізняти оцінювання, що проводиться вищим органом державної влади (внутрішньосистемне), та оцінювання, що проводиться незалежним державним органом (надсистемне). У деяких випадках, коли коло суб'єктів оцінювання звужене тільки до учасників програми або політики, такий процес оцінювання називається самооцінюванням;

б) зовнішнє оцінювання. Зовнішнім є оцінювання із залученням незалежних експертів та фахівців у визначеній сфері, представників громадськості, засобів масової інформації, державних комісій з розслідувань, аналітичних центрів [129]. Окрім цього, якщо країна бере участь у міжнародних угодах, що закріплюють загальновизнані стандарти дотримання прав і свобод людини і громадянина, до суб'єктів, які здійснюють зовнішнє оцінювання, можна віднести членів світового співтовариства (наприклад, громадські спілки, структури, угруповання і релігійні об'єднання, рухи, економічні та військові союзи) подібне є можливим, якщо країна бере участь у міжнародних угодах, що закріплюють загальновизнані стандарти дотримання прав і свобод людини і громадянина. У цілому виокремлення названих суб'єктів оцінювання є достатньо обгрунтованим та виваженим, оскільки вони не є службовцями конкретного органу державної влади та не перебувають у

підпорядкованості керівника органу державної влади, тому є незалежними та самостійними суб'єктами оцінювання.

У державно-управлінській літературі оцінювання класифікують також у залежності від формалізації підсумкових оцінок на:

1) неформалізоване – тобто, оцінювання евристичного характеру, яке здійснюється без застосування формул, математичних залежностей та логічних алгоритмів і є доступним лише пізнанню на основі досвіду та наявної інформації;

2) формалізоване – оцінювання об'єкта здійснюється за допомогою дослідження зібраної інформації (наприклад, узагальнена інформація щодо результатів службової діяльності державного службовця протягом звітного періоду) у формалізованому вигляді;

3) змішане – є синтезом елементів як формалізованого, так і неформалізованого видів оцінювання [98].

А.Є. Круглова класифікує оцінювання у залежності від форми його проведення на індивідуальне та групове. Під індивідуальну форму оцінювання підпадає один конкретно визначений службовець, де перевіряються його діяльність, рівень знань, компетентності, професійності, фізичних можливостей тощо. Під час групового оцінювання здійснюється перевірка окремої групи службовців (наприклад, працівників, які перебувають на однакових посадах у відділі; працівників, які працюють в одному структурному підрозділі, тощо). Під час такої форми оцінювання здійснюється оцінювання усієї сукупності правовідносин, які виникають між визначеною групою осіб, а також досліджується не кожний окремий внесок працівника в реалізацію загальної мети, а досягнення поставленої мети в цілому. При невиконанні або неналежному виконанні окремого завдання відповідальність лежить не на окремому працівникові, а на всьому структурному підрозділі [91, с. 86].

Систему оцінювання класифікують також у залежності від вхідних до її складу показників та критеріїв, виокремлюючи такі її види:

уніфікована система оцінювання – здійснюється на основі єдиного набору закріплених на законодавчому рівні показників та критеріїв. Такий вид системи оцінювання притаманний, наприклад, Німеччині та Великій Британії;

оригінальна система оцінки – формується на регіональному рівні з урахуванням умов функціонування і стратегічних цілей розвитку (наприклад, Сполучені штати Америки).

Розглянутий досвід зарубіжних країн щодо класифікації оцінювання у державній службі у залежності від критеріїв та показників, як уявляється, можна запровадити і в Україні, однак з обов'язковим врахуванням норм чинного законодавства про державну службу.

Окрім цього, існують два способи формування системи оцінювання, а саме: активний – ініціатива виходить від органів державної влади різних рівнів (США, Німеччина) та пасивний – регламентується на державному рівні (Велика Британія) [95, с. 77].

Відповідно до позиції І.І. Поліщук, процес оцінювання державних службовців може бути поділений на три види, в залежності від критерію оцінювання: 1) оцінка результатів роботи – оцінюється якість виконання посадових обов'язків: виконання планів робіт (терміни, якість), досягнення поставлених цілей; 2) оцінка кваліфікації – визначається рівень кваліфікації службовця (знання, навички, досвід), еталон у вигляді вимог посади, яку він займає на момент оцінювання, і вимоги посади, на яку він претендує; 3) оцінка особистісних якостей – визначаються базові якості працівника як особистості, а потім, як і в попередньому випадку, отриманий психологічний портрет зіставляється з еталоном (набором важливих для професіонала якостей). Крім того, визначається мотиваційна сфера кожного

службовця. Отримана інформація дозволяє визначити, наскільки оцінюваний службовець відповідає етико-моральному середовищу органу (соціально-психологічному клімату) [120, с. 300]. Проте, як вбачається, виокремлення названих видів оцінювання дещо звужує поняття та сутність оцінювання у державній службі в цілому.

З філософської точки зору оцінювання наслідків є властивим і необхідним людині протягом усього життя, а оцінювання в управлінні персоналом – на всіх його етапах [103, с. 7]. Варто акцентувати увагу на тому, що у загальній теорії управління має місце прив'язка класифікації основних видів оцінювання до етапів управлінського циклу. Так, оцінювання персоналу на публічній службі поділяють на такі види, як оцінювання [103, с. 5–22]:

а) під час кадрового планування – передбачає визначення особистісного потенціалу усіх державних службовців органу державної влади, в якому здійснюється оцінювання, яке ґрунтується на ключових та спеціальних компетенціях займаних посад та переліку визначених завдань та обов'язків [72, с. 537–540] (наприклад, професійний потенціал визначають всебічні професійні знання, вміння та навички, здатність до систематичної та цілеспрямованої самоосвіти, схильність до прийняття інноваційних професійних рішень тощо);

б) під час розробки або зміни посадових інструкцій – полягає у визначенні повноти і чіткості викладення усіх розділів посадової інструкції, а також переліку відповідних компетенцій і компетентностей посад [197, с. 69–71]. Об'єктом такого опосередкованого оцінювання є державні службовці усіх категорій посад («А», «Б» та «В»), їх професійна діяльність, вимоги до рівня їх професійної компетентності, які повинні бути відповідними;

в) під час добору персоналу – визначення рівня професійних знань, умінь та навичок, особистісних якостей усіх претендентів на вакантну посаду та як результат відбір найкращого з претендентів, який повністю відповідає вимогам посади і володіє необхідним професійним потенціалом;

г) під час трудової адаптації – здійснюється визначення мотивів, які спонукають державного службовця до ефективної, якісної та результативної діяльності та професійного самоудосконалення, а також відповідність його трудового внеску в загальний досягнутий результат органу державної влади;

д) для службово-професійного просування в цілому та стимулювання праці, мотивації, зокрема;

е) під час професійного навчання, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації;

є) під час щорічної оцінки, атестації – здійснюються для аналізу результатів діяльності кожного державного службовця за передбачений законодавством період, його трудового потенціалу, необхідності у навчанні, підвищенні кваліфікації та визначення відповідності службовця вимогам посади у цілому;

ж) під час розробки заходів щодо удосконалення управління персоналом, звільнення.

Таким чином, лише частина з перелічених видів оцінювання державних службовців та кандидатів на вакантні посади державної служби має нормативно-правові та організаційні засади. Натомість інші не передбачають ніякого безпосереднього оцінювання службовців, хоча фактично оцінювання здійснюється з боку безпосереднього керівника або керівника вищого рівня.

Проте, на думку В.Я. Малиновського, оцінювання діяльності державного службовця доцільно поділити лише на два види: перший – це

вільне та відкрите оцінювання (тобто неофіційна оцінка), яка відбувається повсякденно, коли безпосередній керівник схвалює або відповідно критикує діяльність працівників, тому періодичність такого оцінювання залежить від частоти їх взаємодії. Слід зазначити, що керівники нерідко використовують таку неформальну оцінку для мотивації працівників та встановлення безпосереднього зворотного зв'язку відповідно до показників діяльності; другий – це традиційний підхід, так зване прив'язане оцінювання у вигляді формального рейтингу або оцінки, яка відображається у письмовій формі, обговорюється зі службовцями та впливає на просування по службі [99].

Таким чином, як уявляється, названі види оцінювання у державній службі застосовуються одночасно, що обумовлює прояв суб'єктивного фактора при оцінюванні діяльності державних службовців з боку безпосереднього керівника оцінюваного державного службовця або керівника вищого рівня органу державної влади.

Диференціацію оцінювання можна здійснити за критерієм часу його проведення на [91, с. 99]: а) попереднє – проводиться безпосереднім керівником державного службовця або суб'єктом призначення, що має вираження в оцінюванні виконання службовцем передбачених за посадою обов'язків та завдань, дотримання трудової дисципліни, трудового розпорядку, правил етичної поведінки тощо. Крім того, попереднє оцінювання зазвичай здійснюється без застосування відповідних засобів та методів його проведення; б) оперативне – застосовується під час безпосереднього виконання державним службовцем передбаченого завдання, прийняття рішення чи вчинення іншої дії з метою надання подальшого правового оцінювання його діяльності; в) підсумкове оцінювання – проводиться за підсумками роботи, що здійснювалася протягом звітного періоду або протягом виконання поставленого перед

державним службовцем або органом державної влади плану.

У залежності від форми проведення оцінки діяльності державних службовців у різних видах державної служби, оцінювання поділяється на: 1) оцінювання результатів діяльності державних службовців (для адміністративних державних службовців); 2) атестація (для спеціалізованих та мілітаризованих державних службовців) [50, с. 279].

Як уявляється, проблематика виокремлення видів оцінювання у державній службі полягає у тому, що воно є явищем багатогранним та різноманітним. Кожна з наведених класифікацій має право на існування при дослідженні того чи іншого аспекту оцінювання в державній службі.

У зв'язку з визначенням поняття «оцінювання у державній службі» як система матеріальних та процесуальних правових норм, що регулюють порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо визначення відповідності професійних та особистісних якостей кандидатів на вакантні посади державної служби і державних службовців встановленим показникам і критеріям, у цьому дослідженні буде використовуватися класифікація оцінювання у державній службі в залежності від його мети. Однак, варто розуміти, що деколи неможливо розкрити зміст певної категорії в рамках чітко визначеної класифікації, тобто жодна класифікація не може бути абсолютною.

Так, у залежності від мети, можна виокремити такі види оцінювання у державній службі:

1) вступ на державну службу – оцінювання під час добору на посади державної служби. Розкриваючи сутність оцінювання кандидатів на державну службу, видається за необхідне підкреслити, що головним призначенням такого оцінювання є добір осіб, здатних результативно, ефективно та якісно виконувати посадові обов'язки [43, с. 76]. Оцінювання здійснюється відповідно до встановленої законодавством процедури,

визначених вимог до рівня професійної компетентності кандидатів на державну службу та кваліфікаційних вимог (детальна характеристика здійснюватиметься у другому розділі дослідження);

2) проходження державної служби – оцінювання під час випробування державного службовця – є важливим способом оцінювання ефективності роботи державних службовців, який відіграє важливу роль у доборі кадрового потенціалу, створенні оновленого і дієздатного державного апарату, становленні професійної та авторитетної державної служби [93, с. 45]. Відповідно до ст. 35 Закону України «Про державну службу» [135] суб'єкт призначення наділяється правом встановлювати випробування в акті призначення державного службовця на посаду з метою перевірки його відповідності займаній посаді. Загальний строк випробування не повинен перевищувати шести місяців. Під час випробування здійснюються: по-перше, оцінювання безпосереднім керівником державного службовця щодо відповідності його загальним та спеціальним вимогам рівня професійної компетентності посади державної служби; по-друге, аналізуються результати діяльності державного службовця за короткі проміжки часу, що безпосередньо допомагає йому удосконалити професійні можливості (знання, уміння, навички та особисті);

3) оцінювання діяльності державного службовця. Важливість цього виду оцінювання полягає у тому, що ефективність виконання органами державної влади завдань та функцій держави в цілому, безпосередньо залежить від ефективності та результативності діяльності кожного державного службовця, зокрема. Оцінювання здійснюється відповідно до передбачених законодавством про державну службу критеріїв та показників за допомогою спеціальних методів оцінювання та за

чітко регламентованою процедурою (детальна характеристика здійснюватиметься у другому розділі дослідження);

4) оцінювання під час підвищення рівня професійної компетентності державних службовців – є ефективним інструментом управління персоналом, а саме сприяє забезпеченню службово-професійного розвитку державних службовців, який, в основному, пов'язаний з підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації, що супроводжується здобуттям нових знань, умінь, навичок та досвіду роботи у визначеній сфері, здібностей виконувати завдання та обов'язки, що необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування. Законом України «Про державну службу» передбачено можливість проведення стажування державного службовця з метою підвищення рівня його професійної компетентності. Аналіз чинного Наказу Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Порядку стажування державних службовців» [126] дозволяє дійти висновку, що керівником стажування здійснюється оцінювання державного службовця за такими критеріями: по-перше, обсяг та своєчасність виконання завдань, передбачених індивідуальним планом стажування; по-друге, здатність удосконалювати власні професійні знання, уміння та навички, поєднувати їх з практичною діяльністю відповідного державного органу; по-третє, рівень виконання вказівок та доручень керівника стажування, дотримання правил професійної етики та культури поведінки; по-четверте, ділові та моральні якості державного службовця. За наслідками оцінювання проходження стажування державним службовцем керівником у висновку ставиться негативна, позитивна чи відмінна оцінка. За результатами стажування державному службовцю видається довідка, яка містить

результати стажування, для подання за основним місцем роботи та долучення її до особової справи.

Таким чином, названі види оцінювання у державній службі в залежності від його мети доцільно об’єднати у дві великі групи, а саме: по-перше, вступ на державну службу – оцінювання кандидатів на державну службу та, по-друге, проходження державної служби – оцінювання діяльності державних службовців. Крім того, варто зазначити, що друга група оцінювання у державній службі за своїм змістом є складною та містить, як оцінювання діяльності державних службовців, так і оцінювання під час випробовування та підвищення рівня професійної компетентності державних службовців.

РОЗДІЛ 2
ОСОБЛИВОСТІ ОЦІНЮВАННЯ КАНДИДАТІВ ПІД ЧАС ДОБОРУ НА ВАКАНТНІ ПОСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

2.1. Вимоги до кандидатів на вакантні посади державної служби

Реформування державної служби у контексті адаптації законодавства до принципів та стандартів Європейського Союзу передбачає подальше визначення основних напрямів професіоналізації державної служби у цілому та діяльності кожного державного службовця, зокрема. Під час проведення оцінювання кандидатів на державну службу необхідно враховувати здатність майбутніх державних службовців до професійного, ефективного та якісного виконання завдань, що є характерними для конкретної посади державного службовця. Все це передбачає запровадження компетентнісного підходу з метою формування висококваліфікованого кадрового складу державної служби, профілів професійної компетентності посад державної служби та виокремлення вимог до рівнів професійної компетентності кандидатів на державну службу.

Термінологічною новацією чинного Закону України «Про державну службу» [135] є визначення поняття «професійна компетентність». У Законі України «Про державну службу» 2011 р. [137] передбачалося закріплення дефініцій «профіль професійної компетентності посади державної служби» та «рівень професійної компетентності особи». При цьому Закон України «Про державну службу» 1993 р. [136] передбачав такі окремі вимоги щодо державного службовця, як «професійність» та «компетентність». Таким чином, вбачається за необхідне проаналізувати зазначені вище поняття.

У науковій літературі під професійністю розуміється сукупність набутих теоретичних знань, професійних навичок та практичного досвіду у певній галузі суспільної діяльності. Професійність зобов'язує державного службовця: бути постійно готовим до здійснення службових повноважень; добре знати предмет власної державно-службової діяльності; знати свої обов'язки і права, повною мірою та якісно здійснювати функції і повноваження, передбачені законодавством, посадовими положеннями та інструкціями; володіти правилами та процедурами діяльності в органах державної влади; мати загальну і спеціальну підготовку; знати юридичні та морально-етичні норми у сфері державної служби [107, с. 162]. Сутність же поняття «компетентність» у словникові С.І. Ожегова визначено як – знаючий, обізнаний, авторитетний в якій-небудь галузі; який володіє компетенцією [113]. У Новому тлумачному словникові української мови поняття «компетентний» визначається як такий, що: 1) має достатні знання в якій-небудь галузі; який із чим-небудь добре обізнаний; тямущий; який ґрунтується на знанні; кваліфікований; 2) має певні повноваження; повноправний, повновладний [109, с. 874]. Вбачається, що у всіх наведених тлумаченнях поняття «компетентність» йдеться про особистісні якості особи, яка володіє компетенцією, або орган управління, що має повноваження щодо вирішення конкретних питань. Таким чином, компетентність – це сукупність знань, умінь і навичок, наявність відповідного ступеня вищої освіти, досвіду роботи та інших вимог, необхідних для ефективної професійної діяльності.

Поняття «професійна компетентність» характеризує професіоналізм державних службовців та якість їх професійної підготовки і розглядається, як високий рівень кваліфікації та компетентності [96, с. 190]. Без поглиблення у наукові дискусії, вважається, що сутність професійної компетентності полягає у здатності особи у межах, визначених за посадою

повноважень, застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості при належному виконанні встановлених завдань і обов'язків, при навчанні, професійного та особистісного розвитку [135]. Аналіз зазначеного визначення дозволяє відзначити структурованість поняття «професійна компетентність», що складається з таких складових елементів, як: по-перше, набір спеціальних знань, умінь та навичок; по-друге, сукупність професійних та особистісних якостей державного службовця; по-третє, використання знань та досвіду для виконання встановлених завдань та обов'язків за посадою та подальшого професійного та особистісного розвитку.

Слід наголосити на тому, що суміжними з поняттям «професійна компетентність» є поняття «профіль професійної компетентності посади державної служби» та «рівень професійної компетентності особи».

На законодавчому рівні необхідність створення, порядок розроблення і затвердження профілів професійної компетентності посад державної служби в органах державної влади та визначення вимог до рівня професійної компетентності кандидатів на державну службу визначено Стратегією державної кадрової політики на 2012–2020 рр. [158] та Довідником типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців [140]. Раніше названі питання врегульовувалися наказами Національного агентства України з питань державної служби: «Про затвердження Типового профілю професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальних вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади» [180], «Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V» [122], які на

теперішній час втратили чинність на підставі наказу Нацдержслужби від 12.04.2016 р. «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Головного управління державної служби України та Національного агентства України з питань державної служби» [131].

Зазначені вище накази Національного агентства України з питань державної служби не були позбавлені недоліків. Зокрема, дослідження проектів профілів професійної компетентності посадових осіб різних органів державної влади свідчило про: по-перше, неврахування при їх підготовці вимог спеціальних законів, які є базовими у відповідних сферах діяльності, по-друге, відсутність єдиних підходів до визначення змісту виконуваної роботи посадових осіб і переліку знань, необхідних для виконання посадових обов'язків; по-третє, відсутність роз'яснення підстав формування профілів професійної компетентності та рекомендації з основного питання щодо переліку вмінь та навичок, необхідних для виконання завдань та обов'язків [96, с. 192]. Вбачається за необхідне подальше ґрунтовне дослідження та доопрацювання питань, пов'язаних з розробкою профілів професійної компетентності посадових осіб різних органів державної влади та відповідно розроблення наказу Національним агентством України з питань державної служби «Про затвердження Типових профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті та вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби».

У загальному розумінні під профілем професійної компетентності посади державної служби слід розуміти комплексну характеристику посади державної служби, що містить деталізований опис виконуваної за посадою роботи та перелік необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків спеціальних знань, умінь і навичок. На відміну від

профілю професійної компетентності посади державної служби, який пов’язаний з характеристикою посади державної служби у цілому, рівень професійної компетентності особи – це характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками [137]. Отже, профіль професійної компетентності посади державної служби є більш широким поняттям, що містить у своїй структурі, окрім загальної характеристики посади, ще й вимоги до рівня професійної компетентності кандидатів на державну службу.

Значення і роль використання профілів професійної компетентності в оцінюванні кандидатів на державну службу полягає у тому, що ці профілі застосовуються керівником державної служби, керівниками окремих структурних підрозділів або службою управління персоналом для:

а) забезпечення об’єктивності та неупередженості під час проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби;

б) розмежування вимог до рівня професійної компетентності кандидатів на державну службу та розподілу посадових обов’язків у державних органах відповідно до затвердженої структури;

в) розробки положень та посадових інструкцій, які визначають та закріплюють перелік конкретних прав, обов’язків, повноважень та відповідальності державних службовців, і забезпечують належні умови для якісної, ефективної та результативної роботи;

г) визначення обсягу відповідальності та повноважень у залежності від займаної посади державної служби в конкретному державному органі;

д) оцінювання відповідності рівня професійної компетентності кандидатів на державну службу;

е) підвищення ефективності роботи служб персоналу з управління людськими ресурсами на державній службі.

Оскільки Типовий профіль професійної компетентності у структурі містить як профіль професійної компетентності посади державної служби, так і вимоги до рівня професійної компетентності кандидатів на державну службу, відповідно складається він із двох обов'язкових розділів, які, у свою чергу, поділяються на підрозділи. Перший розділ «Характеристика посади» складається з(із):

1) найменування державного органу – формування та ведення єдиного Переліку державних органів, установ та організацій, посад керівних працівників і спеціалістів, яких віднесено до посад державних службовців (далі – Перелік) – чинним законодавством покладається на Національне агентство України з питань державної служби. Зазначений вище Перелік складається та ведеться з метою забезпечення єдиних підходів до механізму обліку державних органів, установ та організацій [121]. У цьому підрозділі, згідно з положенням чи іншим нормативно-правовим актом про державний орган, указано повне найменування державного органу та його офіційну форму скороченої назви. У разі необхідності може міститися також інформація про місцезнаходження органу державної влади;

2) найменування посади – у відповідності до класифікації посад державних службовців у конкретному органі державної влади та згідно з положеннями Закону України «Про державну службу» зазначено повну назву посади. У цьому підрозділі є можливим зазначення шифру або коду посади, що міститься у штатному розписі або положенні про структурний підрозділ органу державної влади;

3) категорії посади державної служби – в залежності від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень, кваліфікації та необхідної професійної компетентності державних службовців посади державної служби в державних органах поділяються на категорії. Як зазначає Л.Р. Біла-Тіунова, категорія посади – це єдина визначально-кваліфікаційна

характеристика держаної посади, оскільки саме від того, до якої категорії віднесено державну посаду, залежать: спосіб вступу на державну службу; рівень професійно-кваліфікаційних вимог до претендента на її заміщення; перелік обмежень при вступі на державну службу і при проходженні державної служби; право на відставку як підставу припинення службових відносин; соціально-економічне забезпечення; правова охорона [16; 17, с. 165]. Відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про державну службу» встановлюються такі категорії посад державної служби: категорія «А» – вищий корпус державної служби (наприклад, керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Державної судової адміністрації України та його заступники та інші, передбачені Законом посади); категорія «Б» – до цієї категорії належать такі посади, як, наприклад, керівники структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступники, керівники територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступники, заступники голів місцевих державних адміністрацій та ін.; категорія «В» – посади державної служби, яких не віднесено до категорій «А» і «Б» [135];

4) рангу посади державної служби – відповідно до Закону України «Про державну службу» встановлюється дев’ять рангів державних службовців, що визначаються в залежності від категорії посади державної служби, яку займає державний службовець. Державним службовцям, які займають посади державної служби: категорії «А» присвоюється 1, 2, 3 ранги; категорії «Б» – 3, 4, 5, 6 ранги; категорії «В» – 6, 7, 8, 9 ранги [135]. Механізм присвоєння державним службовцям рангів під час прийняття на державну службу та її проходження регулюється Порядком присвоєння рангів державним службовцям [125];

5) мети посади – прогнозованого результату виконання завдань та

повноважень на посаді, вплив на результати діяльності органу державної влади у цілому. Мета посади має формулюватися з урахуванням нормативно-правових актів, якими передбачено створення органу державної влади, або його окремих структурних підрозділів;

6) змісту виконуваної за посадою роботи – зазначено перелік основних завдань (у цьому підрозділі указано найвагоміші завдання, що виконуються за посадою, оскільки є відсутньою можливість зазначення повного їх переліку), посадових обов'язків (перелік функцій і повноважень, що закріплені за посадою державної служби, яких зобов'язаний виконувати державний службовець), що характеризують конкретну посаду державної служби, визначаючи зміст, мету виконуваної за посадою роботи, що вирізняють її серед інших у державному органі, та перелік наданих повноважень (у загальному розумінні повноваження – це загальне для теорії права та держави поняття, змістом якого є система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства у цілому [33]).

Окрім цього, вбачається за необхідне доповнення першого розділу Типового профілю професійної компетентності підрозділом «Назва структурного підрозділу органу державної влади», який повинен містити інформацію про повну назву структурного підрозділу, в якому передбачено посаду, особливо у разі існування розгалуженої організаційної структури органу державної влади.

Для зарахування на державну службу необхідно додержуватися певних умов. Особа може вважатися придатною до служби в державному апараті, якщо вона за своїми моральними, діловими та організаторськими

якостями здатна виконувати покладені на неї повноваження [12, с. 241]. Такі вимоги, зазвичай, містяться у другому розділі профілю професійної компетентності «Вимоги до рівня професійної компетентності особи», де зазначається деталізований перелік вимог до кандидатів на вакантні посади державної служби, які, у свою чергу, поділяються на: а) мінімальні загальні вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня, ступеня вищої освіти, стажу роботи; б) спеціальні вимоги до досвіду роботи, знань, умінь та навичок, необхідних для ефективного виконання посадових обов'язків та інших особистісних якостей.

Зустрічаються й інші класифікації вимог до рівня професійної компетентності кандидатів на вакантні посади державної служби. Так, деякі науковці поділяють усі вимоги, що висуваються до кандидатів на вакантні посади державної служби, на дві групи, а саме:

1) обов'язкові – вища освіта, наявність відповідних знань та вмінь, досвід управлінської роботи, знання нормативних документів і тих, що регулюють майбутню сферу діяльності кандидата, вільне володіння державною мовою, відповідні психофізичні характеристики особи (сильна, врівноважена, толерантна, тактовна, ретельна, ініціативна, здатна швидко орієнтуватися в ситуації, аналізувати і приймати виважене рішення), комунікативні навички (усні та письмові), організаторсько-управлінські навички, соціальні навички (вміння проводити бесіди, переговори, впливати на людей, надавати консультації), інтелектуальні навички (здатність розв'язувати аналітичні проблеми); особистісні навички (здатність працювати самостійно, приймати рішення тощо);

2) бажані – магістр державного управління, магістр державної служби, науковий ступінь, вчене звання, досвід роботи на державній службі, знання іноземної мови [103, с. 16–17].

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про державну службу» усі вимоги до професійної компетентності кандидатів на вакантні посади державної служби поділяються на такі групи: загальні вимоги; спеціальні вимоги. Аналогічний поділ вимог міститься у Довіднику типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців [140].

Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Аналіз зазначеної конституційної норми дозволяє виокремити тільки одну вимогу до кандидата на вакантну посаду державної служби – наявність громадянства України. Назване конституційне право відображується і конкретизується у ст. 19 Закону України «Про державну службу» [135], згідно з якою право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно відповідний ступінь вищої освіти. З урахуванням вищезазначеного, окрім загальних та спеціальних вимог, можна виокремити ще одну групу вимог до кандидатів на вакантні посади державної служби – безумовні вимоги, у разі відповідності до яких особа може реалізувати своє право на державну службу.

Таким чином, усі вимоги, що висуваються до кандидатів на вакантні посади державної служби, як уявляється, можна класифікувати у залежності від цільової спрямованості на три групи: 1) безумовні вимоги: а) наявність громадянства України; б) володіння державною мовою; в) досягнення повноліття; г) наявність відповідного ступеня освіти; 2) загальні вимоги: а) стаж роботи; б) досвід роботи; в) володіння іноземною мовою; 3) спеціальні вимоги: а) наявність досвіду роботи в конкретній сфері діяльності; б) здобуття відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня кандидатом на державну службу; в) необхідні

знання, уміння та навички; г) особистісні компетенції (креативність, ініціативність, вимогливість, уміння працювати у стресових ситуаціях, дипломатичність тощо).

Першу групу вимог становлять безумовні. Вимога стосовно наявності громадянства України відіграє важливу роль, насамперед у тому, що державна служба – це вид публічної служби, це державно-управлінська діяльність осіб, на яких покладаються обов'язки відданості як суспільству, так і державі, а також несення персональної відповідальності за їх виконання [18]. У загальному розумінні громадянство України – це правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій прояв у їх взаємних правах та обов'язках. Ця вимога регламентується Законом України «Про громадянство» [134], та відповідно до ст. 3 наведеного закону громадянами України є: по-перше, усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України постійно проживали на території України, тобто з 24.08.1991 р.; по-друге, особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13.11.1991 р.) проживали в Україні і не були громадянами інших країн; по-третє, особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13.11.1991 р. і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 р. органами внутрішніх справ України внесено запис «громадянин України»; діти таких осіб, які прибули разом із батьками в Україну і на момент прибуття не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України; по-четверте, особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України.

Для порівняння доцільно розглянути досвід вирішення питань щодо громадянства осіб, які вступають на публічну службу у країнах Європейського Союзу. Так, відповідно до ст. 5 та 5 bis Закону Франції «Про права і обов'язки службовців», «особа може мати звання службовця за наявності французького громадянства». Водночас зазначається, що «громадяни держав-членів Європейського Співтовариства або інших, крім Франції, держав-учасниць договору про Європейський економічний простір мають право на доступ на умовах, передбачених загальним статутом, до служби у складі корпусів, у штатах і на посадах. Однак, вони не мають доступу до посад, здійснення повноважень на яких або є невіддільним від здійснення суверенітету, або передбачає пряму чи опосередковану участь у здійсненні виняткових прав публічної влади держави або інших публічних об'єднань» [151, с. 153–203]. Схожа вимога міститься у § 7 Закону Федеративної республіки Німеччина «Про статус чиновників», однак поряд з абсолютною вимогою стосовно німецького громадянства для зайняття певних посад, звертає на себе увагу положення, відповідно до якого федеральний міністр внутрішніх справ (який здійснює управління публічною службою у ФРН) може робити індивідуальні винятки та, за наявності нагальної службової потреби в роботі чиновників, приймати іноземних громадян, навіть з-поза меж Європейського Союзу [157, с. 225–269].

Наступною обов'язковою вимогою є володіння державною мовою. Під поняттям «державна мова» слід розуміти закріплену законодавством мову, вживання якої в органах державного управління та діловодства, установах та організаціях, на підприємствах, у державних закладах освіти, науки, культури, у сферах зв'язку та інформатики є обов'язковим [144]. Державною мовою в Україні, відповідно до ст. 10 Конституції України [83], є українська мова.

Звернення до зарубіжного законодавства свідчить, що встановлення вимоги стосовно володіння державною мовою міститься в законодавчих актах: Литви – відповідно до ст. 9 Закону Литви «Про публічну службу» [154, с. 427–520], «кожна особа, призначена на посаду публічного службовця, повинна відповідати визначеним загальним вимогам, серед яких володіння литовською мовою»; Латвії – згідно з Законом Латвії «Про державну цивільну службу» [138, с. 455–466] обов'язковою вимогою до кандидата на посаду у цивільній службі є добре володіння латвійською мовою. Отже, вимога володіння державною мовою зазвичай встановлюється в державах, де є чималі іншомовні національні групи.

Доцільність законодавчого встановлення граничного віку вступу та перебування на державній службі, у тому числі на службі в органах місцевого самоврядування, обумовлена перш за все завданнями і функціями цих органів та особливостями їх діяльності. Згідно із ст. 19 Закону України «Про державну службу», державними службовцями можуть бути повнолітні громадяни. Окрім мінімального віку, ч. 2 ст. 19 указаного закону передбачається і максимальний вік вступу на державну службу, а саме шістдесят п'ять років, що зумовлюється тим, що після досягнення певного віку виконувати ефективно, якісно та результативно покладені на особу завдання і функції вона не може так, як цього вимагає характер служби.

Цікавим видається досвід Грецької Республіки стосовно вирішення питання вікового цензу в державній службі. Так, відповідно до ст. 6 Кодексу цивільних службовців Греції [75, с. 520–600] для кожної категорії окремо встановлюються мінімальний та максимальний вік призначення на цивільну службу, зокрема, наприклад, для категорії US і TS: мінімальний вік – 21 рік; максимальний вік – 35 років; категорія SE: мінімальний вік – 21 рік; максимальний вік – 30 років. Однак ці обмеження не мають

абсолютного характеру, та недотримання їх є можливим через виняткові офіційні причини відповідно до указу Президента Республіки. Необхідно зазначити, що єдиного систематизованого підходу у вирішенні цього питання вікового цензу немає, і в кожній країні встановлюються свої вимоги.

Становлення демократичної, правової, соціальної держави, інтеграція України в Європейське співтовариство, проведення адміністративної реформи та реформи інституту державної служби зумовлюють необхідність підготовки державних службовців, що здатні неухильно відстоювати права і свободи людини і громадянина; володіють професійними уміннями і навичками, які ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях, аналітичних здібностях та майстерності застосування засобів і методів управлінської науки, стратегічним мисленням та особистісними якостями, необхідними для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень [18]. У зв’язку із цим важливого значення набуває вимога стосовно наявності у кандидатів на вакантні посади державної служби, відповідного ступеня вищої освіти. Згідно з Законом України «Про вищу освіту» [132] в Україні присуджують такі ступені вищої освіти: молодший бакалавр – освітньо-професійний ступінь, що здобувається на початковому рівні (короткому циклі) вищої освіти за умови наявності в неї повної загальної середньої освіти; бакалавр – це освітній ступінь, що здобувається на першому рівні вищої освіти за умови наявності загальної середньої освіти або на основі ступеня молодшого бакалавра; магістр – це освітній ступінь, що здобувається на другому рівні вищої освіти за умови наявності ступеня бакалавра; доктор філософії; доктор наук. Згідно з Законом України «Про державну службу» [135] кандидат на вакантну посаду державної служби категорій «А» чи «Б», повинен мати ступінь

вищої освіти не нижче магістра; для посад категорії «В» – бакалавра або молодшого бакалавра.

Слід зазначити, що майже в усіх країнах Європейського Союзу наявність відповідної освіти є однією з визначальних умов для вступу на публічну службу. Наприклад, у Чеській Республіці спостерігається детальне регламентування вимог як до освітнього рівня, так і до освітньо-кваліфікаційного рівня та ступеня державного службовця, в залежності від наявності яких присвоюються відповідні службові звання [64, с. 269–387]. У Польщі ж встановлюється лише єдиний ступінь вищої освіти для вступу на цивільну службу, відповідно до ст. 28 Закону Польщі «Про цивільну службу» – «про призначення на цивільну службу може клопотати особа, яка має титул магістра, або рівнозначний» [65, с. 388–426].

Окрім названих безумовних вимог, законодавством України передбачено виокремлення обмежень, які не дозволяють особі реалізувати право на державну службу. Головною метою таких обмежень є забезпечення ефективного функціонування державної служби та встановлення правових перешкод можливим зловживанням державних службовців своїми посадовими повноваженнями і забезпечення належної реалізації їхніх прав та свобод, закріплених у Конституції [110, с. 21]. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу» [135] на державну службу не може вступити особа, яка: досягла шістдесятип’ятирічного віку; в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої є обмеженою; має судимість за скоєння умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов’язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов’язане з корупцією правопорушення – протягом трьох

років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; має громадянство іншої держави; не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади».

Аналіз чинного законодавства про державну службу та науково-теоретичних напрацювань із питань державної служби надав підстави виокремити загальні вимоги до рівня професійної компетентності майбутніх державних службовців, серед яких: стаж, досвід роботи, володіння іноземною мовою [38, с. 77-78].

Значущість вимог стосовно наявності відповідного стажу та досвіду роботи має прояв насамперед у тому, що на державних службовців покладається обов'язок щодо виконання завдань та функцій держави. У зв'язку із цим необхідність добору осіб, які здатні якісно, ефективно та результативно у майбутньому виконувати завдання та обов'язки, є безумовною.

Під поняттям «стаж» слід розуміти загальну тривалість роботи у будь-якій сфері суспільної діяльності. Для особи, яка претендує на зайняття посади державної служби категорії «А», встановлюється вимога стосовно наявності загального стажу роботи не менше семи років. Таким чином, законодавством не встановлюється умова щодо наявності стажу роботи саме на посадах державної служби.

Досвід роботи – це сукупність знань, умінь, які здобуваються протягом певного строку на посадах державної служби різних категорій, в органах місцевого самоврядування або на керівних посадах підприємств, установ та організацій. На відміну від вимог до стажу роботи, що конкретизуються лише для кандидатів на вакантні посади державної служби категорії «А», вимоги до досвіду роботи визначаються більш чітко. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про державну службу» [135]: 1) для

посад категорії «А» необхідним є: досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» чи «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; 2) для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється: а) на всю територію України; б) на територію однієї або кількох областей, міст Києва або Севастополя, та їх апараті – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або в органах місцевого самоврядування, або на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років (для посад категорії «Б» в іншому органі крім тих, що були зазначені, – не менше одного року). Необхідно зазначити, що законодавством для посад категорії «В» вимог стосовно досвіду роботи взагалі не встановлено.

Як приклад, згідно з Законом Канади «Про зайнятість на публічній службі» вимога наявності в особи, яка претендує на вступ до публічної служби, стажу, або досвіду роботи не встановлюється, проте зазначається, що у разі проходження попередньої служби на визначених посадах, особа наділяється правом першочергового зарахування за результатами конкурсу [142, с. 669–697]. Окрім цього, аналіз законодавства інших країн, дозволяє стверджувати, що попередній професійний досвід є умовою вступу на публічну службу в тих країнах, де меншу увагу приділяють рівню освітньої підготовки, зокрема, у Швеції, Фінляндії, Нідерландах. Ця вимога застосовується, здебільшого, у процедурах прийому на службу на нижчих, а в особливих випадках і на середніх щаблях кар'єри [161, с. 57].

Євроінтеграційні процеси в Україні передбачають встановлення вимог до державних службовців щодо відповідного рівня володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи. Знання іноземних мов державними службовцями звісно заохочується, однак є

обов’язковою передумовою зайняття лише окремих посад державної служби. Згідно з Законом України «Про державну службу» [135] до кандидатів на зайняття державних посад категорії «А» висувається вимога стосовно володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи. Офіційними мовами Ради Європи є англійська та французька мови, однак як робочі мови під час сесій Парламентської асамблеї використовуються також італійська, німецька та російська. За необхідне вбачається наголосити на тому, що п. 1 ч. 2 ст. 20 Закону України «Про державну службу» в частині встановлення вимоги щодо володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, відповідно до Розділу 11 цього Закону набирає чинності лише у 2018 р.

Варто погодитися з думкою О.П. Хамходери, який зазначає, що у вітчизняній правовій системі спостерігається тенденція зростаючої формалізації вимог до публічних службовців, деталізації їх правового буття, що має вираження через розширення нормативної бази відповідної владно-впорядковуючої активності,перенесення багатьох правил до правовової сфери [189, с. 142]. Саме тому, постає питання щодо виокремлення спеціальних вимог до кандидатів на державну службу. Так, відповідно до положень Закону України «Про державну службу» спеціальні вимоги до кандидатів на державну службу категорій «Б» і «В» визначаються суб’єктом призначення з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, на основі Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» [123]. У свою чергу, вимоги до кандидатів на вакантні посади державної служби категорії «А», встановлюються та регулюються Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»» [181].

Згідно з Порядком визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» [123], за змістом спеціальні вимоги є описом вимог до досвіду роботи, освіти, знань, умінь, компетенцій, необхідних для ефективного виконання державним службовцем покладених обов'язків. Натомість, Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців [140] до спеціальних вимог відносить: знання (знання законодавчих актів, положень, інструкцій та інших нормативних документів); освітній та освітньо-кваліфікаційний рівень державного службовця; мінімальні вимоги до стажу державної служби або загального стажу роботи, або стажу наукової (науково-педагогічної) роботи [82]; особисті якості та здібності (вміння вільно орієнтуватися у соціально-політичному просторі, відбирати, аналізувати та узагальнювати інформацію); риси характеру (ініціативність, принциповість, рішучість і вимогливість у дотриманні чинного законодавства щодо вирішення питань розбудови незалежної України; особиста ввічливість, тактовність та витримка). У свою чергу, Типові профілі професійної компетентності посад державної служби зазвичай до спеціальних вимог рівня професійної компетентності кандидатів на державну службу відносять: перелік знань, умінь та навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків, інші вимоги до рівня професійної компетентності. Узагальнивши вищезазначене, вбачається за доцільне до спеціальних вимог віднести: наявність досвіду роботи в конкретній сфері діяльності; здобуття відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня кандидатом на державну службу; необхідні знання, уміння та навички; особистісні компетенції.

Варто наголосити на тому, що, на відміну від загальних вимог до досвіду роботи та освіти, спеціальні можуть мати лише уточнюючий характер (наприклад, щодо галузей знань і спеціальностей, за якими

здобуто вищу освіту, досвіду роботи у конкретній сфері тощо), однак не можуть перевищувати вимоги, встановлені ч. 2 ст. 20 Закону України «Про державну службу [135]. Важливе значення відіграє встановлення необхідного освітньо-кваліфікаційного рівня – характеристики вищої освіти за ознаками ступеня сформованості знань, умінь та навичок особи, що забезпечують її здатність виконувати завдання та обов'язки певного рівня професійної діяльності. Необхідні мінімальні вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня встановлюються для того, щоб кандидат на вакантну посаду державної служби був здатний виконувати покладені на нього завдання та обов'язки та визначаються законодавством про державну службу. Особливу увагу слід приділити питанням спеціальності (спеціалізації), яка має бути пов'язана з посадою державної служби, а не основною сферою діяльності органу державної влади, в якому організаційно розташована посада державної служби.

Стосовно знань, умінь та навичок як спеціальних вимог до кандидатів на вакантні посади державної служби необхідно наголосити на тому, що вони перебувають у складній діалектичній взаємодії і нерозривній єдності. Необхідні вимоги до знань, умінь та навичок для кандидатів на державну службу виокремлюються в залежності від обсягу завдань та функцій, що будуть виконуватися на посаді та закріплюються у профілях професійної компетентності посади державної служби (що затверджуються наказом Національного агентства України з питань державної служби) або посадових інструкціях.

У загальному розумінні, знання – це результат процесу діяльності пізнання, перевірене суспільною практикою і логічно упорядковане відображення її у свідомості людини. Окрім цього, знання є категорією, що віддзеркалює зв'язок між пізнавальною і практичною діяльністю людини. Обсяг та якість знань можна ідентифікувати лише за умови їх виявлення у

вигляді вмінь виконувати відповідні розумові або фізичні дії [104]. Серед необхідних знань, якими повинен володіти кандидат на державну службу, слід виокремити такі:

а) законодавство України – знання, по-перше, Конституції України, законодавства у сфері державної служби, зокрема положення Закону України «Про державну службу», Закону України «Про запобігання корупції» [143], а для кандидатів на вакантні посади державної служби категорії «А» передбачається вивчення, окрім названих правових актів, ще Законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади», знання основ бюджетного законодавства, основ законодавства про інформацію; по-друге, законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та посадових обов'язків. Наприклад, для кандидатів на зайняття посад голів місцевих держадміністрацій обов'язком є знання положень Законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про соціальний діалог в Україні»;

б) мова – знання: державної мови – досконале володіння мовними нормами (орфоепічні, орфографічні, граматичні, лексичні, акцентуаційні, пунктуаційні, стилістичні); технікою мовлення, тобто уміння правильно використовувати вербальні та невербальні знакові системи у процесі комунікації; культурою мовлення; правилами ведення ділових переговорів; іноземної мови – рівень знання іноземної мови визначається згідно з вимогами виконуваних за посадою обов'язків, а саме: володіння як усними, так і письмовими формами спілкування (знання граматики, розуміння загального тексту повідомлення, здатність писати і складати чіткі повідомлення на різну тематику, що забезпечуватиме ділове листування з різними органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями, вільне спілкування);

в) діловодство – тобто знання сукупності процесів, що забезпечують документування управлінської інформації та організацію роботи зі службовими документами, зокрема такими, як: ведення діловодства зі службовими документами, що містять інформацію з обмеженим доступом, вміння використовувати комп'ютерне обладнання, програмне забезпечення, у тому числі автоматизовані електронні системи документообігу, офісну техніку [127].

Сукупність інших вимог до знань встановлюється в залежності від майбутніх посадових обов'язків кандидата на вакантну посаду державної служби, серед яких, наприклад, знання основ менеджменту (сучасні методи управління персоналом), знання вимог нормопроектувальної техніки та етапів нормотворчого процесу, знання інформаційних технологій, програмного забезпечення, знання використання засобів інформації та комунікацій, знання основ психології, економіки, аналізу державної політики тощо.

На відміну від знань, уміння – це здатність особи належно виконувати певні дії під час тієї чи іншої діяльності на основі набутих знань. Крім того, поняття «уміння» означає якість, можливість, майстерність тощо, які дозволяють здійснювати певні дії за заданий час, а також готовність особи до виконання якої-небудь дії [31]. Навичками вважаються дії, які завдяки численним повторенням виконуються автоматично [104]. Таким чином, незважаючи на певні розбіжності у тлумаченні понять «уміння» та «навички», варто акцентувати увагу на тому, що навички формуються у процесі неодноразового повторення та не вимагають свідомого контролю, натомість уміння мають прояв тільки у свідомій діяльності особи і формуються на основі наявних знань. Варто наголосити на тому, що спеціальні вимоги щодо наявності та володіння необхідними уміннями та навичками, до кандидатів на вакантні посади

державної служби категорії «А» чітко передбачаються законодавством, проте стосовно категорій «Б» та «В» надається лише перелік можливих умінь та навичок, які в залежності від посадових обов'язків будуть передбачатися як спеціальні вимоги.

Комплексний аналіз Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» [123] та Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» [181], дозволяє виокремити серед вимог щодо умінь та навичок осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, такі узагальнені групи:

1) наявність лідерських умінь та навичок – вимоги, що висуваються до осіб, які претендують на зайняття вакантних посад державної служби категорій «А» та «Б». Серед найважливіших слід назвати такі уміння та навички: прийняття управлінських рішень, встановлення цілей, пріоритетів та орієнтирів; стратегічне планування, а саме: встановлення пріоритетів, досягнення кінцевих результатів, своєчасне коригування напрямів діяльності організації, структурного підрозділу або персоналу для ефективного їх функціонування, ведення ділових переговорів, уміння обґрунтовувати власну позицію;

2) уміння приймати ефективні рішення – для державних службовців категорії «А» необхідними є вміння аналізувати державну політику та ефективно розподіляти та використовувати як людські, так і фінансові ресурси; для державних службовців категорії «Б» вміння приймати ефективні рішення передбачають: здатність вирішувати комплексні завдання, забезпечувати співвідношення ціни та якості, ефективно використовувати як фінансові, так і матеріальні ресурси, здійснювати аналіз державної політики та планування заходів з її реалізації, вміння працювати з великими масивами інформації, вміння працювати за

наявності значної кількості завдань, встановлення цілей, пріоритетів та орієнтирів;

3) уміння та навички здійснення комунікації та взаємодії – здатність до: ефективного обміну інформацією та думками з метою досягнення розуміння, прийняття відповідного рішення або досягнення встановлених цілей, публічних виступів, співпраці та налагодженні партнерської взаємодії, відкритості, командної роботи та взаємодії. Названа група умінь та навичок також передбачає можливість особою, яка претендує на зайняття посад державної служби, досягати взаємопорозуміння не лише між державними службовцями відповідного органу державної влади, але іншими людьми, громадськими організаціями і суспільством у цілому;

4) вміння управляти та впроваджувати зміни – вимоги, що встановлюються для державних службовців категорії «А» передбачають уміння формувати план змін та покращань у певній сфері діяльності, управляти змінами та відповідною реакцією на них та оцінювати ефективність, доцільність змін, управляти ризиками; у свою чергу, для державних службовців категорії «Б» встановлюються вимоги щодо уміння реалізації плану змін, здатності до підтримування змін та роботи з реакцією на них;

5) вміння сприймати зміни – вимога, що встановлюється для державних службовців категорії «В» та передбачає виконання плану змін та покращань, здатність до прийняття змін та можливість змінюватися;

6) управління організацією та персоналом – для державних службовців категорій «А» та «Б» необхідними є вміння організації роботи та здійснення контролю за її виконанням (тобто здатність розробляти плани діяльності, встановлення конкретних цілей та завдань, а також визначення шляхів їх досягнення та виконання, здійснення оцінювання результатів

виконання конкретних завдань або результатів діяльності службовців); мотивування; праця в команді та керування командою; управління проектами, якісним обслуговуванням, людськими ресурсами; розв'язання конфліктів (здатність впливати на процес конфлікту для його врегулювання, уміння аналізувати скарги, обмежувати загострення суперечностей рамками конструктивного втручання у конфліктний процес [104]);

7) управління публічними фінансами – необхідні уміння, що встановлюються для державних службовців категорії «А» та передбачають володіння знаннями основ бюджетного законодавства та системи державного контролю у сфері публічних фінансів та застосування їх на практиці;

8) уміння працювати з інформацією є необхідним для державних службовців категорії «А», яке передбачає знання основ законодавства про інформацію і здатність особи працювати в умовах електронного урядування;

9) уміння якісно виконувати поставлені задачі встановлюється для державних службовців категорії «В», серед яких: здатність працювати у декількох проектах одночасно, працювати з інформацією, вирішувати комплексні завдання, спрямування на досягнення кінцевих результатів, надавати пропозиції, їх аргументувати та презентувати, ефективно використовувати надані ресурси;

10) технічні вміння зазвичай передбачаються для державних службовців категорії «В» та полягають у вмінні використовувати як комп'ютерне обладнання та програмне забезпечення, так і офісну техніку;

З огляду на те, що і Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», і Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної

служби категорій «Б» і «В», розкриваючи сутність спеціальних вимог, використовують поняття «компетенції», яке часто передбачається й іншими нормативно-правовими актами, однак чинне законодавство не передбачає визначення цього поняття. Таким чином, вбачається за необхідне звернутися до з'ясування цього поняття. Так, на думку А.І. Хуторського, компетенція – це сукупність взаємопов'язаних якостей особистості (знань, умінь, навичок, способів діяльності), необхідних для якісної результативної діяльності [183, с. 336]. Дещо інакше поняття «компетенція» визначає П.Б. Волянський, який основну увагу приділяє саме особистісним якостям та зазначає, що компетенції – це особистісні риси людини, що зумовлюють рівень управлінських, економічних, політологічних, етичних, соціально-психологічних та інших знань і вмінь державного службовця, включаючи його здатність творчо мислити, готовність брати на себе відповідальність, передбачати результати своєї діяльності і критично оцінювати її наслідки, грамотне володіння інноваційними управлінськими технологіями в умовах ринкових відносин, готовність до самоосвіти, людинознавську освіченість, які працівник може ефективно застосовувати у різних ситуаціях та адаптувати до змінюваних умов роботи [29]. Таким чином, узагальнивши усе вищезазначене, слід сказати, що під вимогами до компетенцій осіб, які претендують на зайняття вакантних посад державної служби, варто розуміти рівень володіння ними необхідними знаннями, навичками, цінностями, особистими якостями, які мають прояв у поведінці державного службовця та сприяють досягненню успішних результатів діяльності.

Слід наголосити на тому, що законодавство про державну службу чітко виокремлює усі необхідні особистісні компетенції осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, аналіз яких дозволяє виокремити такі їх види:

по-перше, єдині для всіх категорій посад державної служби, серед яких: а) самоорганізація та саморозвиток – тобто здатність особи раціонально організовувати свою професійну діяльність та використовувати робочий час для результативного виконання завдань і обов'язків, встановлених за посадою, та індивідуального удосконалення; б) креативність, тобто здатність майбутнім державним службовцем нестандартно розв'язувати та виконувати передбачені посадою завдання та обов'язки; в) системність діяльності передбачає постійне послідовне виконання завдань для досягнення встановлених цілей; г) ініціативність – здатність особи до активних та самостійних дій; д) уміння працювати у стресових ситуаціях – здатність протидіяти стресам, або ефективно, результативно та якісно виконувати свої завдання, перебуваючи у стресовій ситуації;

по-друге, у залежності від категорії посад державної служби: а) для державних службовців категорії «А» необхідним є володіння такими особистісними компетенціями, як: принциповість, рішучість і вимогливість під час прийняття рішень; спрямованість на служіння суспільству, захист національних інтересів; інноваційність та неупередженість [181]; б) для державних службовців категорії «Б» виокремлюються такі компетенції: дисциплінованість, аналітичні здібності, дипломатичність та гнучкість; незалежність та ініціативність; орієнтація на обслуговування; в) для державних службовців категорії «В»: відповідальність, уважність до деталей, наполегливість та орієнтація на обслуговування [123].

Найбільшим ризиком при виокремленні вимог до рівня знань, умінь, навичок та компетенції кандидатів на вакантні посади державної служби є їх заниження або завищення. У разі заниження – майбутній державний службовець буде неспроможний виконувати встановлені посадові завдання та обов'язки на належному рівні, що визначені посадовою інструкцією; у

разі завищення – до складності відбору особи, яка володіла б необхідними знаннями, уміннями, навичками та компетенціями.

Звернення до зарубіжного законодавства свідчить про виокремлення й інших вимог до кандидатів на вакантні посади державної служби. Так, відповідно до ст. 6 bis Закону Франції «Про права і обов'язки службовців» [151, с.156], незважаючи на функціонування принципу рівності статей у сфері публічної служби, вимога стосовно підбору на службу осіб у залежності від статі (тобто або жінок, або чоловіків) передбачається, коли така приналежність становить визначальну умову виконання службових обов'язків. Згідно з Законом Польщі «Про цивільну службу» визначальною вимогою до кандидатів на зайняття посад цивільної служби є наявність у неї бездоганної репутації [65, с. 389].

2.2. Процедура оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби

У сучасних умовах розвитку України як демократичної держави актуальною визнається потреба суттєвого удосконалення процедури добору висококваліфікованих та компетентних осіб на посади державної служби, що видається можливим лише за умови забезпечення дієвості та об'єктивності оцінювання кандидатів на державну службу.

Добір на посади державної служби передбачає оцінювання як професійних, так і особистісних якостей кандидатів на державну службу, та визначення спроможності кожного з них ефективно, якісно та результативно виконувати у майбутньому встановлені обов'язки за посадою. На теперішній час добір на посади державної служби у більшості країн світу в цілому, та в Україні, зокрема, підпорядковується двом

основним принципам – рівності і достойності [196, с. 79]. Так, Конституція України [83] проголошує право усіх громадян на рівний доступ до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак. Назване право закріплено й у ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [106], де передбачено, що кожен громадянин повинен мати право і можливість допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до публічної служби без будь-якої дискримінації та без необґрунтованих обмежень. Однак, цілком виправданим є й намагання залучати до державної служби лише тих осіб, які здатні найбільш ефективно виконувати встановлені завдання і функції за посадою. Адже тільки за таких умов можна досягти належного рівня ефективності функціонування інституту державної служби [43, с. 75; 40, с. 18-19].

Відповідно до ст. 21 Закону України «Про державну службу» [135] вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. За загальним правилом прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, однак законодавством про державну службу можуть встановлюватися випадки (виключення з цього правила) [34, с. 15], коли державні посади підлягають заміщенню у позаконкурсному порядку. До таких випадків слід віднести:

по-перше, переведення державного службовця. Державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та компетентності може бути переведений на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду у тому самому або іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості без обов’язкового проведення конкурсу. Однак за таких умов

законодавством встановлюється обмеження стосовно можливості переведення державного службовця на вищу посаду державної служби. Окрім цього, передбачається можливість переведення державного службовця, у разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади та за умови вступу на службу уперше за результатами конкурсу, з посади державної служби на посаду служби в органах місцевого самоврядування у зв'язку з передачею або делегуванням повноважень і функцій від такого державного органу;

по-друге, у разі реорганізації (що передбачає злиття, приєднання, поділ, або перетворення) чи ліквідації державного органу – переведення державного службовця на рівнозначну або нижчу посаду за його згодою в державному органі, якому передаються повноваження та функції такого органу;

по-третє, у разі поворотного прийняття – державний службовець, якого було звільнено у зв'язку зі скороченням чисельності або штату державних службовців, ліквідації державного органу, його реорганізації, або у разі відсутності можливості пропозиції іншої рівноцінної посади державної служби, наділяється правом (у разі створення в державному органі, з якого його звільнено, нової посади чи появи вакантної посади, що відповідає кваліфікації державного службовця) протягом шести місяців з дня звільнення поворотного прийняття на службу.

Однак, на теперішній час конкурс залишається найпоширенішим способом вступу на державну службу. Чинне законодавство про державну службу передбачає проведення як відкритого конкурсу на зайняття вакантних посад, так і закритого – проводиться у разі добору на посади державної служби, що пов'язані з питаннями оборони та національної безпеки країни, державної таємниці, мобілізаційної підготовки.

Слід зазначити, що світовий досвід організації державної служби

переконливо свідчить, що конкурс, окрім створення рівних можливостей для всіх громадян для реалізації ними права на доступ до державної служби, дозволяє сформувати професійний, компактний, політично нейтральний державний апарат, здатний чітко й ефективно вирішувати в інтересах особистості і суспільства завдання держави. Крім того, конкурсний порядок заміщення державних посад дозволяє зменшити рівень корупції серед державних службовців, звести до мінімуму протекціонізм у вирішенні кадрових питань [62, с. 154].

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [155] прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в залежності від посади шляхом:

1) обрання радою (наприклад, на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради);

2) затвердження радою (наприклад, керуючого справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті);

3) призначення на конкурсній основі, або за допомогою іншої процедури, що встановлюється законодавством України (наприклад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування). Прийняття на посаду сільського, селищного, міського голови здійснюється у порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування» [147]. Слід наголосити на тому, що проведення конкурсу в органи місцевого самоврядування здійснюються у порядку, визначеному законодавством України про державну службу.

Варто акцентувати увагу на тому, що уперше на законодавчому рівні Законом України «Про державну службу» передбачено конкурс не тільки як спосіб заміщення вакантної посади державної служби, але й визначено основні положення конкурсу як адміністративної процедури. Як уявляється, порядок вступу на державну службу, як за умови конкурсного

відбору, так і позаконкурсного, передбачає наявність специфічної процедури оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби (далі – процедура оцінювання кандидатів на державну службу). Вбачається за необхідне звернутися до з'ясування сутності названої процедури.

Термін «процедура» має походження від латинської procedo – забезпечувати просування чого-небудь, встановлений порядок дій. У лексичному плані «процедура» визначається як: 1) офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для здійснення або оформлення якихось справ [54, с. 543]; 2) порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату [198]; 3) офіційно визначений порядок дій, виконання чи обговорення чого-небудь [113]. Вбачається, що процедура є системою, яка: а) орієнтована на досягнення конкретного соціального результату; б) складається з актів поведінки, що послідовно змінюють один одного, ступенів діяльності; в) створює модель розвитку, руху якого-небудь явища, що закріплена на нормативному рівні; г) ієрархічно побудована; д) знаходиться в динаміці, розвиткові; е) є засобом реалізації головного для неї суспільного відношення [160, с. 6–7]. Розглянуті у сукупності риси процедури характеризують її як загальносоціальне явище.

Усі ознаки соціальної процедури притаманні і юридичним процедурам, а їх специфіка, характерні риси обумовлені тим, що вони діють у правовому середовищі, тобто юридичні процедури спрямовано на досягнення результатів, що мають юридичне значення (пов'язані із встановленням правових норм та юридичних фактів) і складаються з актів поведінки, модель яких передбачена правовими актами. Отже, слід погодитися з думкою І.О. Картузової, яка зазначає, що у найбільш широкому розумінні юридичні процедури – це нормативно визначений порядок діяльності, що спрямована на досягнення юридичного результату

[71, с. 228]. Одним із різновидів юридичної процедури є адміністративна процедура.

Не вдаючись до наукової дискусії, варто зазначити, що у загальному розумінні адміністративна процедура у державній службі – це регламентований нормами адміністративного права порядок розгляду й вирішення органами державного управління індивідуально-конкретної справи щодо публічного службовця, пов'язаної з проходженням ним публічної служби [187, с. 5].

Як уявляється, процедура оцінювання кандидатів на державну службу являє собою динамічне явище, яке не обмежується вчиненням окремої дії, а є сукупністю дій, які розташовані у визначеній логічній послідовності. Відтак є підстави визначати названу процедуру як особливу адміністративну процедуру, якій є властивими характерні ознаки, склад учасників та своєрідна стадійність [45].

Правова регламентація процедури оцінювання кандидатів на державну службу здійснюється як на законодавчому рівні, так і через прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів. Нормативну основу становлять: Закони України «Про державну службу», «Про запобігання корупції» [143], Постанова Кабінету Міністрів України «Про Затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» (далі – Порядок проведення конкурсу) [150], Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Переліку тестових завдань для кандидатів, які пройшли перевірку документів, передбачену ч. 1 ст. 26 Закону України «Про державну службу» [118]. Окрім вищеназваних нормативно-правових актів надзвичайно важливу роль відіграють посадові інструкції та затверджені профілі професійної компетентності посад державної служби, які визначають і конкретизують перелік прав, обов'язків та повноважень

державного службовця у залежності від посади, яку він займає.

Процедура оцінювання кандидатів на державну службу характеризується такими ознаками як: а) регламентується нормами адміністративного права; б) є формою реалізації публічного управління; в) участь обов'язкового лідируючого суб'єкта – Комісії з питань вищого корпусу державної служби або конкурсної комісії; г) спрямування процедури на забезпечення функціонування державної служби; д) її метою є здійснення оцінювання усіх кандидатів на державну службу та добір на вакантні посади державної служби лише висококваліфікованих фахівців.

Узагальнивши вищезазначені ознаки, видається за можливе визначити поняття процедури оцінювання кандидатів на державну службу як передбачений адміністративно-правовими нормами порядок діяльності повноважних суб'єктів із встановлення відповідності кандидатів на вакантні посади державної служби визначеним законодавством вимогам.

Враховуючи, що кожній адміністративній процедурі у цілому та процедурі оцінювання кандидатів на державну службу, зокрема, притаманний власний склад суб'єктів, слід зазначити, що у загальному розумінні суб'єкт – це носій предметно-практичної діяльності і пізнання, джерело пізнавальної активності, спрямованої на предмет пізнання [198]. У теорії ж права під суб'єктом розуміється – особа, організація або інше суспільне утворення, яких наділено законом здатністю мати суб'єктивні права та юридичні обов'язки (тобто наділені правосуб'єктністю) [36].

На думку Н.Г. Плахотнюк, до суб'єктів процедури добору кандидатів на державну службу належать: 1) особи, які претендують набути статусу державного службовця або службовці, які претендують на іншу посаду у тому ж органі, де проводиться конкурс, або в іншому органі публічного управління; 2) конкурсні комісії та керівники державних органів; 3) кадрові служби [119, с. 327]. Однак аналіз законодавства про

державну службу дозволяє виокремити більш широке коло суб'єктів процедури оцінювання кандидатів на державну службу, серед яких, зокрема, такі:

кандидати на посаду державної служби – це особи, які відповідають встановленим чинним законодавством України вимогам та є претендентами на зайняття вакантної посади (вимоги розглядалися у п. 1 розділу 2);

Комісія з питань вищого корпусу державної служби – постійно діючий колегіальний орган, що працює на громадських засадах та до кола повноважень якого належать, зокрема: погодження розроблених типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»; проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та внесення суб'єкту призначення відповідної пропозиції щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду;

конкурсна комісія – тимчасово діючий орган, що утворюється за загальним правилом керівником державної служби державного органу з метою проведення конкурсу на зайняття вакантної посади;

керівник державної служби – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень із питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі [135];

служба управління персоналу – структурний підрозділ державного органу, до обов'язків якого належить організаційне та методичне забезпечення проведення добору персоналу, зокрема [177]: вивчення потреби в персоналі на вакантні посади в державному органі та внесення відповідних пропозицій керівникові державної служби; аналіз документів від кандидатів на посаду категорій «А», «Б» та «В», їх перевірка на відповідність встановленим законом вимогам, передання їх до Комісії з

питань вищого корпусу державної служби чи до конкурсної комісії та повідомляє кандидатів про результати такої перевірки; розробка спеціальних вимог до кандидатів на державну службу категорій «Б» і «В»; повідомлення кандидатів на державну службу категорій «Б» та «В» у письмовій формі про результати конкурсного добору тощо;

адміністратор – працівник визначеного структурного підрозділу [спеціального структурного підрозділу Національного агентства України з питань державної служби (далі – спеціальний структурний підрозділ) або служби управління персоналом] державного органу, який відповідає за матеріально-технічне забезпечення проведення оцінювання, зокрема веде протокол засідання конкурсної комісії, оформляє відомості результатів конкурсу;

представники громадськості – соціально-активна частина суспільства, яка за певних обставин так або інакше згуртувалася навколо конкретних спільних інтересів та яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни, визначає основні напрямки його розвитку [108, с. 634]. Законом України «Про державну службу» передбачається наділення представників громадськості установчими повноваженнями, що, зокрема, знаходить свій прояв у залученні до діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби (ст. 14), участь у конкурсній комісії під час добору осіб на посади органів державної влади (ст. 27).

Процедурі оцінювання кандидатів на державну службу є властивою своєрідна внутрішня будова. Визначені на законодавчому рівні етапи проведення конкурсу на зайняття посад державної служби вбачається за недоцільне ототожнювати з етапами оцінювання кандидатів на державну службу. Як правило, до основних етапів підготовки та проведення оцінювання кандидатів на державну службу зараховують:

аналіз роботи, що буде виконуватися у межах вакантної посади, розробка профілю професійної компетентності посади та визначення вимог до рівня професійної компетентності особи (знань, умінь, навичок, особистісних компетенцій);

підготовка плану оцінювання, а саме: вибір характеристик, які необхідно оцінити під час добору; вибір методів та розробка відповідних інструментів оцінювання; формування складу комісії;

за допомогою застосування обраних методів та інструментів збір та запис необхідної інформації;

оцінювання характеристик з метою виявлення кваліфікованих осіб, тобто визначення кандидатів, які найбільшою мірою відповідають вимогам (аналіз інформації по кожному кандидатові);

узагальнення результатів оцінювання та прийняття рішення;

оприлюднення інформації про результати добору та надання пояснень кандидатам на їхній запит [163].

Такий поділ процедури оцінювання кандидатів на державну службу є не зовсім вдалим, оскільки класична теорія адміністративного права основними структурними елементами визначає стадії – тобто відносно самостійну сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій, що поряд із загальними цілями процедури має притаманні тільки їй цілі, а також особливості, що стосуються суб'єктного складу, строків здійснення процедурних дій і характеру оформлюваних правових документів [70, с. 42]. У свою чергу, етапи є лише внутрішньо відокремленими їх частинами та є сукупністю процедурних дій, що об'єднані власною ціллю у межах внутрішньо-стадійної.

У зв'язку із цим, можна запропонувати інший підхід до формування структури названої процедури, заснованої на визнаному підході (тобто першочергово виокремлення стадій, потім етапів та низки процедурних

дій). Таким чином, за доцільне вважається виокремлення таких стадій та етапів, як:

1. Стадія підготовки до проведення оцінювання кандидатів на державну службу:

а) розроблення та затвердження посадових інструкцій;

б) формування профілів професійної компетентності та визначення вимог до рівня професійної компетентності кандидатів на державну службу;

в) формування складу конкурсної комісії;

г) визначення методів оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби.

2. Стадія проведення оцінювання кандидатів на державну службу:

а) попередній розгляд поданих документів на відповідність встановленим вимогам;

б) проведення тестування та визначення його результатів;

в) розв’язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів;

г) проведення співбесіди та визначення її результатів.

3. Стадія ухвалення рішення:

а) узагальнення результатів оцінювання;

б) формування рейтингових списків;

в) прийняття рішення;

г) оприлюднення рішення.

4. Стадія оскарження рішення.

Першою стадією є підготовка до проведення оцінювання кандидатів на державну службу. Передумовами цієї стадії є наявність вакантної посади та прийняття керівником державного органу рішення щодо відбору кандидатів на її зайняття.

На першому етапі цієї стадії служба управління персоналом

перевіряє наявність посадової інструкції вакантної посади, за необхідності розробляє нову посадову інструкцію, або переглядає уже розроблену на відповідність встановленим законодавством вимогам. У цілому посадова інструкція – це організаційний документ, що видається з метою регламентації організаційно-правового статусу державного службовця, а саме опису змісту його завдань та обов'язків, прав та відповідальності. Посадову інструкцію вбачається можливим вважати правовою основою для формування профілю професійної компетентності та визначення вимог до рівня професійної компетентності кандидатів на державну службу, поняття, структура та зміст яких розглядалися у п.1 р. 2.

Наступним етапом є формування складу конкурсної комісії. Оцінювання кандидатів на державну службу посади категорії «А» здійснює Комісія з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія) та відповідні конкурсні комісії для посад категорій «Б» та «В». Правовою основою діяльності Комісії є Конституція України, Закон України «Про державну службу», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби». Утворення звичайної конкурсної комісії та затвердження її складу (голови і членів комісії) здійснюється наказом керівника відповідного державного органу (наприклад, Наказ Державної фіскальної служби України «Про конкурсну комісію» від 23.05.2016 р. № 461 [146]).

Необхідно звернути увагу на те, що за загальним правилом конкурсна комісія формується керівником державного органу, однак аналіз законодавства про державну службу дозволяє виокремити й інших відповідальних суб'єктів, а саме [150]:

керівника державної служби державного органу вищого рівня – у разі добору кандидатів на зайняття вакантної посади керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу

виконавчої влади та інших державних органів та їх заступників;

керівника територіального органу Національного агентства України з питань державної служби – у разі добору кандидатів на зайняття вакантних посад заступників голів обласних державних адміністрацій;

голову обласної державної адміністрації – у разі добору кандидатів на зайняття вакантних посад заступників голів районної державної адміністрації;

Міністра оборони – у разі призначення керівників структурних підрозділів апарату Міністерства оборони України.

Конкурсна комісія формується у складі не менше 5 осіб, проте засідання такої комісії є правомочним, якщо на ньому присутні не менше як дві третини її членів. До її складу належать представники: по-перше, служби управління персоналом, по-друге, юридичної служби, по-третє, окремих структурних підрозділів апарату державного органу.

Варто погодитися з думкою І.І. Задої, яка зазначає, що чинне законодавство передбачає формування складу комісії, як правило, повністю з працівників відповідного державного органу. З одного боку, це добре, адже саме цим державним службовцям достеменно відомо, яким професійним знанням, якостям та здібностям повинен відповідати кандидат, та які його уміння або навички будуть перевагою перед іншими претендентами. Але, з іншого боку, на рішення цієї комісії стосовно того чи іншого кандидата може вплинути керівник цього органу, адже члені цієї комісії de facto прямо чи опосередковано залежать від нього [62, с.158].

Для забезпечення незалежності діяльності конкурсної комісії, забезпечення конституційного права рівного доступу до державної служби громадян України та проведення оцінювання на засадах прозорості та відкритості законодавством передбачається можливість залучення представників громадських об’єднань. Процедура обрання представників

громадських об’єднань до складу конкурсної комісії з відбору кандидатів на державну службу категорій «Б» та «В» регулюється Наказом Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Порядку обрання представників громадських об’єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби». Крім цього, до роботи конкурсної комісії можуть залучатися державні службовці, у тому числі з інших державних органів, працівники, науковці та експерти у відповідній сфері, а також представник виборного органу первинної профспілкової організації за її наявності [150].

Цікавим видається досвід формування конкурсних комісій у країнах-членах Європейського Союзу. Першочергово варто зазначити, що назви конкурсних комісій у різних країнах дещо різняться між собою, наприклад, у Латвії створюються оціночні комісії, в Естонії – конкурсно-атестаційні комісії, у Франції – конкурсні журі. Так, зарубіжні дослідники зазначають, що про незалежне оцінювання кандидатів на вакантні посади можна говорити лише тоді, коли журі (конкурсна комісія), що його проводить, є незалежним як від кандидатів, так і від політичної влади, начальників служби, в якій пропонуються вакантні посади для заміщення [57, с. 326].

Найбільш незалежними конкурсні комісії традиційно є в державах англо-американської правової системи, зокрема у Великій Британії та Ірландії. Для запобігання протекціонізму при призначеннях на посади цивільної служби британці ще у XIX ст. почали створювати такі комісії, що призначалися урядом і складалися з осіб, незалежних від політиків та керівників адміністративних структур. На теперішній час зазначені комісії включено до спеціально уповноважених органів у справах цивільної служби Великої Британії [161, с. 62].

Наступним етапом є визначення методів оцінювання кандидатів на державну службу. У загальному розумінні, методами оцінювання є

сукупність способів, прийомів та підходів, які дозволяють збирати та досліджувати необхідну інформацію щодо відповідності кандидатів на державну службу встановленим вимогам роботи на вакантній посаді, у тому числі необхідному рівню професійної компетентності осіб. Закон України «Про державну службу» та Порядок проведення конкурсу закріплюють вичерпний перелік методів оцінювання кандидатів на державну службу, серед яких: попередній розгляд поданих документів на відповідність встановленим законом вимогам, проведення тестування, розв'язання ситуаційних завдань, проведення співбесіди.

Окрім названих методів, у літературі зустрічається думка щодо можливості застосування методу перевірки рекомендацій із попереднього місця роботи кандидата (Reference checks), яка проводиться шляхом співбесіди, у виключних випадках, письмово (анкетування з відкритими запитаннями), як правило, з безпосередніми керівниками кандидатів на державну службу, або іншими посадовими особами [163]. Вбачається за доцільне застосування названого методу під час добору на посади державної служби категорій «А» та «Б», оскільки за допомогою методу перевірки рекомендацій можна: встановити точність наданої кандидатом інформації щодо освіти, досвіду роботи; оцінити нетехнічні вміння, навички або компетенції (наприклад, компетенції лідерства).

Доволі схожа система методів оцінювання кандидатів на державну службу передбачається законодавствами інших країн, особливо у частині поєднання письмової та усної складових випробувань (Німеччина, Велика Британія, Франція). Так, наприклад, відповідно до § 36 Закону Чеської Республіки «Про державну службу» [205] іспит складається з двох частин: загальна частина (письмова) має на меті перевірити загальний рівень знань кандидата: знання організації та функціонування системи державного управління; прав, обов'язків та правил етики державних службовців;

національного законодавства та законодавства Європейського Союзу. Після успішного проходження письмової частини кандидати проходять спеціальну (усну) частину іспиту – співбесіда, метою якої є перевірка наявності у кандидатів спеціальних навичок та знань, необхідних для належного виконання функцій державного службовця.

Стадія проведення оцінювання кандидатів на державну службу є центральною стадією, на якій здійснюється безпосереднє оцінювання кандидатів за допомогою передбачених законодавством методів. Для забезпечення прозорості такого оцінювання може проводитися відеофіксація (у разі відбору осіб на посаду категорії державної служби «А» та лише за їх згодою) або аудіофіксація (для категорій посад «Б» та «В» за рішенням конкурсної комісії). Голова конкурсної комісії або головуючий Комісії зобов'язаний на початку засідання комісії оголосити про фіксацію за допомогою технічних засобів. Окрім цього усі аудіо- та відеозаписи засідань обов'язково додаються до протоколів засідань.

Першим етапом цієї стадії оцінювання є попередній розгляд поданих документів на відповідність встановленим вимогам.

Законом України «Про державну службу» встановлюється перелік необхідних документів, що подаються кандидатами на державну службу до конкурсної комісії для попереднього їх розгляду, серед яких [135]: 1) копія паспорта громадянина України; 2) письмова заява про участь у конкурсі із зазначенням основних мотивів щодо зайняття посади державної служби, обов'язковим додатком до якої є резюме у довільній формі; 3) письмова заява, в якій повідомляється, що визначені Законом України «Про очищення влади» заборони до особи не застосовуються, разом із тим надається згода щодо проходження перевірки та оприлюднення відомостей в установленому законодавством порядку; 4) письмова заява про забезпечення в установленому порядку розумного пристосування у разі,

якщо кандидат на державну службу, має інвалідність; 5) копія документів про освіту; 6) посвідчення атестації щодо вільного володіння державною мовою; 7) заповнена особова картка (форма П-2 ДС); 8) декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік. У разі проведення закритого конкурсу особа може подавати й інші документи для підтвердження відповідності умовам конкурсу.

Усі подані документи реєструються службою управління персоналом (для категорії державних посад «Б» та «В») або спеціальним структурним підрозділом (для категорії посад державної служби «А») та відповідно перевіряються на відповідність установленим вимогам. Про результати такої перевірки кандидати на державну службу повідомляються у письмовій формі протягом трьох днів з дня надходження їх документів до державного органу.

У разі невідповідності поданих документів установленим вимогам, кандидат на державну службу до наступного етапу оцінювання не допускається.

Наступним етапом є проведення тестування та визначення його результатів. Метою проведення тестування є визначення рівня знань Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного та спеціального законодавства.

Письмове тестування проводиться лише для кандидатів на зайняття посад державної служби категорій «Б» та «В». У цілому, звертає на себе увагу обминання категорії посад державної служба «А», що з урахуванням установленої мети проведення тестування викликає критичні зауваження. Відповідно до положень, передбачених у примітці ст. 368 Кримінального кодексу України [90] особи, посади яких згідно із ст. 6 Закону України «Про державну службу» належать до категорії «А», визнаються

службовими особами, які займають особливо відповідальне становище. Окрім цього, ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції» [143] закріплює порядок проведення спеціальної перевірки стосовно кандидатів на посади державної служби, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища. Необхідність володіння знаннями чинного законодавства України для визначених осіб є безумовною. З урахуванням вищезазначеного вбачається за доцільне внести зміни до Порядку проведення конкурсу щодо передбачення проведення тестування для кандидатів на посади державної служби категорії «А».

Тестування відбувається у разі присутності не менше як двох третин членів конкурсної комісії. Законодавством передбачено закріплення гарантій об'єктивності проведення тестування, серед яких:

рівні умови складання тестів для всіх кандидатів: встановлення однакової тривалості проведення тестування усіх кандидатів на державну службу, а саме не більше як 40 хвилин; закріплення єдиного змісту та кількості запитань – кожне запитання повинно передбачати чотири варіанти відповіді, один з яких є правильним. Одне завдання містить 40 тестових запитань, які обираються для кожного учасника автоматично із загального переліку, що містить не менше ніж 100 запитань на знання кожного із встановлених видів законодавства; забезпечення єдиного порядку підрахунку результатів; заборона використання під час проведення тестування його учасниками підручників, навчальних посібників, інших допоміжних матеріалів та додаткових електронних приладів (крім випадків, коли використання додаткових електронних приладів становить розумне пристосування);

відкритість інформації щодо порядку проведення тестування та переліку можливих запитань. Перелік тестових запитань затверджується Національним агентством України з питань державної служби разом із

Міністерством юстиції України та оприлюднюється на її офіційному веб-сайті без зазначення варіантів відповідей. Чинний Перелік тестових питань на перевірку знання Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства та спеціального законодавства [118] у сукупності містить 400 можливих запитань;

єдина система оцінювання, що передбачає виставлення балів від 0 до 2 у залежності від кількості наданих кандидатом правильних відповідей на запитання. Максимальна кількість балів (2 бали) виставляється у разі, якщо особа надала правильну відповідь щонайменше на 32 запитання із 40 можливих, 1 бал виставляється тим, хто відповів в діапазоні 24–31 запитання, та 0 балів виставляється у разі, якщо особа відповіла на 23 і менше запитань тестового завдання.

Варто зазначити, що у разі порушення кандидатом на державну службу встановлених умов проведення тестування, складається акт щодо відсторонення від подальшого проходження конкурсу, який візується усіма присутніми членами конкурсної комісії.

Тестування складається державною мовою та може проводитися у таких формах, як:

по-перше, складання тестів в електронному вигляді – запитання для кожного учасника обираються автоматично з переліку визначених питань та відповідно після закінчення часу, відведеного на складення тестування, проводиться автоматичне визначення результатів проведеного тестування за допомогою програмного забезпечення;

по-друге, письмове тестування, яке проводиться у разі відсутності належного комп’ютерного оснащення, або відсутності Інтернет-зв’язку.

У разі проведення письмового тестування адміністратор роздруковує тестові запитання із сайту Національного агентства України з питань державної служби, що обираються автоматично комп’ютером шляхом

застосування методу випадкового вибору та пакує їх в окремі конверти. Роздруковані ключі правильних відповідей надаються членам конкурсної комісії перед безпосередньою перевіркою тестових завдань на час визначення результатів тестування.

Перед початком тестування адміністратор видає кожному кандидатові на державну службу бланк встановленої форми для заповнення персональних даних та конверт із тестовими запитаннями, який особа обирає самостійно. Після закінчення часу, якого було відведено для складання тестів, кандидат на державну службу пакує бланк з відповідями в один конверт, а бланк із персональними даними – в інший, яким адміністратор присвоює однаковий номер. Присвоєння номерів здійснюється за відсутності кандидата у приміщенні, в якому проходило тестування.

Варто акцентувати увагу на тому, що до конкурсної комісії передаються лише конверти з відповідями кандидатів на тестові запитання, а конверти з бланками персональних даних залишаються в адміністратора. Такий порядок проведення тестування знижує вірогідність суб'єктивного ставлення окремих членів комісії до кандидатів на вакантні посади державної служби та виключає можливість встановлення протекціонізму. Результати тестування вносяться адміністратором у відомість встановленої форми та оголошуються кандидатам.

Можливість повторного проведення тестування передбачається лише з причин, що виникають незалежно від дій членів конкурсної комісії або власне кандидатів на вакантні посади державної служби (наприклад, неможливість проведення тестування з технічних причин). У такому разі призначаються нова дата та час тестування.

До наступного етапу оцінювання кандидати на вакантні посади державної служби допускаються за умови надання правильних відповідей

на більшу кількість тестових запитань (тобто кандидати, які набрали від 1 до 2 балів).

Наступним етапом є розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів. Названий вид випробування встановлюється для кандидатів на вакантні посади державної служби категорій «А» та «Б». Розв'язання ситуаційних завдань передбачає надання кандидатом на державну службу письмової відповіді з приводу ситуації, що пов'язана з виконанням у майбутньому завдань та функцій за посадою (наприклад, визначення шляхів вирішення проблеми, складання інформаційної довідки, звіту, написання відповіді на запит щодо надання інформації, визначення ризиків прийняття конкретного рішення, надання правової оцінки заданій ситуації). Таким чином, ситуативні завдання проводяться з метою перевірки спроможності кандидатів на державну службу використовувати власні знання, досвід, уміння та навички під час виконання посадових обов'язків, а також з метою комплексного оцінювання на відповідність вимогам, що висуваються до рівня професійної компетентності (наявність комунікаційних якостей, вміння приймати рішення, знання іноземної мови, знання діловодства).

Ситуаційні завдання затверджуються Комісією для категорії посад державної служби «А», а для категорії «Б» розробляються та затверджуються державним органом, в якому проводиться конкурсний відбір на вакантну посаду. У залежності від того, які необхідно оцінити вимоги та на посаду якої категорії обирається кандидат на державну службу, передбачається розв'язання від одного до трьох ситуаційних завдань, що безпосередньо вирішується конкурсною комісією. При цьому варто звернути увагу на те, що усі кандидати, які претендують на одну посаду розв'язують однакові ситуаційні завдання. Для розв'язання

ситуаційного завдання законодавством передбачається встановлення часового обмеження, а саме – не більше однієї години на одне завдання.

Як приклад, на посаду заступника голови місцевої державної адміністрації може бути запропоновано вирішити такі ситуаційні завдання: розробити заходи із забезпечення ефективного, результативного та цільового використання бюджетних коштів; запропонувати основні показники соціально-економічного розвитку встановленої території у відповідності до основних завдань підпорядкованих структурних підрозділів; оцінити ресурсне забезпечення повноважень, делегованих місцевим державним адміністраціям відповідними радами, та ефективність його використання [128]. Таким чином, за допомогою вирішення такого виду завдань встановлюється не лише здатність особи застосовувати на практиці наявні знання, але й передбачається визначення рівня володіння такими компетенціями, як лідерство (вміння обґрунтовувати власну позицію, досягнення кінцевих результатів), прийняття ефективних рішень (вміння вирішувати комплексні завдання, вміння аналізувати державну політику та планувати заходи щодо її реалізації, здатність ефективно використовувати надані ресурси), особистісні компетенції (наявність аналітичних здібностей, інноваційність та креативність).

Протягом підготовки до проведення та власне проведення цього випробування адміністратор виконує ряд організаційних дій, зокрема: а) перед оголошенням ситуаційного завдання надає кандидатам конверт із бланком для заповнення персональних даних та конверт із бланком для розв’язання ситуаційного завдання; б) присвоює однаковий номер для конвертів із відповідями та із заповненим бланком персональних даних кандидата; в) передає членам конкурсної комісії конверти з розв’язанням ситуаційного завдання для визначення результатів. Названі дії можуть не вчинятися у разі, якщо кандидати на посади категорії «А» за рішенням

комісії представляють результати розв'язаних ситуаційних завдань самостійно.

Для оцінювання результатів розв'язання ситуаційних завдань встановлюється двобальна система оцінювання, за якою кандидат отримує: 2 бали – за умови виявлення глибоких знань та успішного розв'язання ситуаційних завдань, 1 – бал у разі розв'язання завдання в обсязі, який достатній для подальшої роботи та 0 балів виставляється за нерозв'язане завдання у встановлений строк [150].

Оцінювання кожного розв'язаного ситуаційного завдання кандидатом на державну службу здійснюється усіма членами Комісії або конкурсної комісії індивідуально (у разі залучення експертів у відповідній сфері беруться до уваги виставлені ними бали) та результати вносяться у відомість. Підсумковою оцінкою буде вважатися середнє арифметичне значення індивідуальних оцінок усіх членів комісії, які фіксуються адміністратором у зведеній відомості встановленої форми.

До наступного етапу оцінювання допускаються особи, що отримали середній бал вище ніж 0,5 по кожній окремо вимозі.

Проведення співбесіди є методом оцінювання кандидатів на державну службу, який застосовується у разі успішного проходження усіх попередніх випробувань, що передбачає безпосереднє спілкування між членами конкурсної комісії або Комісії та кандидатом на державну службу. Співбесіду проходять усі кандидати на державну службу, незалежно від категорії посад.

При проведенні співбесіди здійснюється оцінювання: здатності кандидатів виконувати посадові обов'язки; відповідності в цілому рівня компетентності кандидата згідно з профілем професійної компетентності посади; потенціалу професійного росту; вміння співпрацювати з колегами, підлеглими, керівниками тощо. Виокремлюють декілька типів співбесід:

а) структуровану (визначається стандартний перелік питань для певних посад. Особа, яка проводить співбесіду, заносить відповіді кандидата на запитання у наперед підготовлений бланк); б) неструктуровану (стандартні питання і визначений порядок проведення співбесіди відсутні); в) ситуаційну (у запитаннях моделюються ситуації, які можуть виникнути під час виконання службових обов'язків, і кандидатові пропонується вирішити їх) [17, с. 250–251].

Варто акцентувати увагу на тому, що під час співбесіди оцінюються лише ті вимоги, яких не було оцінено на попередніх етапах. У зв'язку із цим, члени комісії повинні скласти перелік характеристик, які будуть оцінюватися, ознайомитися із їхнім змістом, описом відповідних компетенцій (поведінкою, в якій проявляються відповідні знання, вміння, навички по кожній компетенції). Ця інформація необхідна членам Комісії або членом конкурсної комісії для визначення предмета оцінювання та змісту уточнюючих запитань.

Оцінювання кожної окремої вимоги на співбесіді здійснюється кожним членом комісії індивідуально за допомогою двобальної шкали. У разі відповідності вимозі: у повному обсязі кандидат на державну службу отримує 2 бали, відповідає не повною мірою – 1 бал; не відповідає взагалі – 0 балів. Усі результати співбесіди фіксуються у відомості.

Наступною стадією процедури оцінювання кандидатів на державну службу є ухвалення рішення. Оскільки оцінювання кандидатів на державну службу передбачає застосування в установленій черговості різних методів оцінювання та як результат, встановлення за підсумками їх застосування різних результатів, необхідністю визнається їх узагальнення. Визначення результатів оцінювання кожного кандидата здійснюється шляхом підрахунку середнього арифметичного значення усіх індивідуальних оцінок за підсумками проведених випробувань.

За підсумками підрахунку загальної суми балів кожного кандидата на державну службу складається рейтинговий список. У разі наявності двох та більше осіб, які набрали однакову кількість балів та мають однаковий загальний рейтинг, за рішенням голови конкурсної комісії (або головуючого Комісії) переможець визначається шляхом відкритого голосування членів комісії, або за результатами повторної співбесіди.

Подібним чином регулюється, наприклад в Естонії питання складення рейтингових списків. Відповідно до Закону Естонії «Про державну службу» [202] за результатами конкурсу може складатися рейтинг із кількох кандидатів, з урахуванням осіб, які брали участь у конкурсі, але яким не було запропоновано обійняти посаду. Складення такого рейтингу передбачає у разі відмови від вступу на посаду державної служби переможця, зайняття його місця наступним, кращим, кандидатом (частина 10 § 18).

Підсумкові результати стосовно визначеного переможця, власне кажучи рішення конкурсної комісії, вноситься до протоколу, який протягом трьох днів візується усіма членами конкурсної комісії. Варто акцентувати увагу на тому, що рішення конкурсної комісії або Комісії є юридичною підставою для призначення на відповідну посаду або відмову в такому призначенні [188, с. 78].

Наступним етапом є оголошення рішення конкурсної комісії. Повідомлення результатів оцінювання кандидатів на державну службу здійснюється шляхом: по-перше, оприлюднення, тобто протягом одного робочого дня після підписання протоколу усіма членами конкурсної комісії, результати добору кандидатів на державну службу оприлюднюються на офіційних веб-сайтах Національного агентства України з питань державної служби та державного органу, в якому проводився добір на зайняття вакантної посади. Водночас, на офіційному

сайті Національного агентства України з питань державної служби оприлюднюється інформація не лише стосовно переможця на посаду державної служби категорії «А», але й стосовно особи, яка посіла друге місце у рейтинговому списку; по-друге, надсилання письмового повідомлення – протягом п’яти днів з дня їх оприлюднення, служба управління персоналом державного органу, в якому здійснювався добір на зайняття вакантної посади, зобов’язана повідомити усіх кандидатів на державну службу про результати здійсненого оцінювання.

Факультативною стадією процедури оцінювання кандидатів на державну службу є оскарження рішення, яке може здійснюватися як у судовому, так і позасудовому порядку. Кандидати на зайняття посад державної служби категорії «А» наділяються законодавством правом оскарження рішення Комісії лише у судовому порядку, що передбачається Кодексом адміністративного судочинства України. Для кандидатів же на зайняття посад державної служби категорій «Б» та «В» передбачається альтернативний спосіб оскарження:

а) до Національного агентства України з питань державної служби – скарга на рішення конкурсної комісії подається протягом десяти днів з дня отримання письмового повідомлення про результати добору на вакантні посади державної служби. Таким чином, законодавець передбачив чіткі часові обмеження стосовно можливості звернення зі скаргою, що з урахуванням часу опублікування та повідомлення становить не більше ніж 16 днів. Надана скарга розглядається не більше ніж 14 днів та у разі встановлення факту порушення умов проведення конкурсу в цілому, та оцінювання, зокрема, керівникові органу, в якому проводився добір на посаду, надсилається вимога щодо необхідності скасування результатів;

б) до суду – відповідно до ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України [74] юрисдикція адміністративних судів поширюється

на публічно-правові спори з приводу прийняття громадян на публічну службу.

Стосовно посад, які пов’язані з питаннями державної таємниці, національної безпеки та оборони, мобілізаційної підготовки (наприклад, посади Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ, Апарату Ради національної безпеки і оборони України, Державна служба спеціального зв’язку та захисту інформації України), як уже зазначалося, може проводитися закритий конкурс. За таких умов, встановлена процедура оцінювання кандидатів на державну службу складається з визначених стадій та етапів, однак законодавством встановлюються вимоги стосовно: 1) необхідності формування складу конкурсної комісії лише осіб, які мають допуск до державної таємниці; 2) обмеження та заборона щодо оприлюднення протоколу засідання конкурсної комісії та інформації про переможця.

Вбачається за необхідне звернути увагу на те, що розглянута процедура оцінювання кандидатів на державну службу застосовується лише до державних службовців, на яких поширюється дія Закону України «Про державну службу», тобто адміністративних державних службовців. Водночас, для спеціалізованих та мілітаризованих державних службовців процедура добору може бути дещо іншою.

Так, наприклад, порядок добору на службу в органи національної поліції регулюється Законом України «Про національну поліцію» [149] та Типовим порядком проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади. Відповідно до названих нормативно-правових актів оцінювання кандидатів на службу здійснюється шляхом перевірки документів на відповідність встановленим вимогам, проведення тестування (на відміну від адміністративних державних службовців, тестування

проводиться не лише з метою визначення рівня знання чинного законодавства України, а містить три блоки питань та передбачає перевірку: знання законодавчої бази – професійний тест; на загальні здібності та навички – тест загальних навичок; на визначення особистісних характеристик – психологічний тест), перевірка фізичної підготовки кандидата та за результатами попередніх випробувань співбесіда.

Узагальнивши викладене, можна зробити висновок щодо того, що процедура оцінювання кандидатів на державну службу – це встановлений адміністративно-правовими нормами порядок діяльності повноважних суб'єктів з оцінювання кандидатів на посади державної служби та визначення відповідності кожного з них встановленим законодавством безумовним, загальним та спеціальним вимогам.

РОЗДІЛ 3
ОСОБЛИВОСТІ ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

3.1. Критерії оцінювання результатів службової діяльності державних службовців

Оцінювання діяльності державних службовців в Україні є дієвим способом управління людськими ресурсами на державній службі та має суттєвий потенціал для впливу на ефективність та прозорість розстановки кадрів, справедливість у ставленні до працівників шляхом використання однакових підходів та критеріїв. Крім того, на теперішній час особливо гостро стоять питання якості надання державних послуг, результативності та ефективності професійної діяльності державних службовців, забезпечення незалежності винесених ними рішень від політичних впливів або міркувань. Таким чином уявляється, що державні службовці протягом здійснення своєї професійної діяльності зобов'язані демонструвати власну відповідність тим вимогам, що висуваються чинним законодавством України до кандидатів на зайняття відповідної державної посади.

Видатний державний і політичний діяч Отто фон Бісмарк зазначав: «З поганими законами і гарними чиновниками управляти країною цілком можливо. Але якщо чиновники погані, то не допоможуть і найкращі закони» [115]. Саме тому при проходженні державної служби важлива роль відводиться оцінюванню діяльності державних службовців, оскільки саме знання та вміння державних службовців, їх узгоджені дії здатні забезпечити досягнення цілей, що ставляться перед державними органами [63, с.296].

Питання оцінювання діяльності державного службовця досліджувалися у різних аспектах у межах вивчення інституту державної

служби такими вченими-адміністративістами, як: Д.Н. Бахрах [8], Л.Р. Біла-Тіунова [15, 16, 17, 18], Ю.П. Битяк [12, 13], С.Д. Дубенко [53], М.І. Іншин [68], І.Б. Коліушко [77], В.Р. Кравець [87], В.Я. Малиновський [99], О.С. Продаєвич [159], А.М. Школик [196, 161] та ін. Їхні наукові розробки є науково-методологічним підгруням для подальших наукових досліджень. Водночас слід зазначити, що ряд питань, пов'язаних з оцінюванням діяльності державних службовців, залишається не дослідженими, зокрема більш детального вивчення потребує характеристика показників та критеріїв, на основі яких відбувається здійснення такого оцінювання, виокремлення системи методів проведення оцінювання.

Оцінювання діяльності державних службовців передбачає досягнення відповідної мети, яка закріплюється на законодавчому рівні та передбачає:

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.

При цьому важливо зазначити, що підвищення рівня професійної компетентності державного службовця здійснюється за кошти державного бюджету та інших джерел, не заборонених законом, у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, інших форм у порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби, та шляхом навчання, у тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах згідно з законодавством

[50, с. 280].

Варто погодитися з думкою В.Я. Малиновського, який зазначає, що оцінювання діяльності державного службовця, поряд із визначеною законодавством метою, виконує набагато ширші завдання, якими передбачається досягнення таких цілей [99, с. 112]:

спрямувати у потрібному напрямку діяльність та виконавську дисципліну державних службовців;

допомогти службовцям осягнути призначення виконуваних ними функцій, організаційні цілі державного органу;

отримувати інформацію, яка допомогла б оцінювати управлінські рішення;

інформувати державних службовців щодо очікуваних результатів їх роботи;

надати можливість державному службовцю самостійно оцінити ефективність своєї діяльності та зробити висновки про шляхи її удосконалення;

отримувати об’єктивну інформацію для адміністрування процесу просування по службі, призначення щорічного преміювання.

Відповідно до ст. 44 Закону України «Про державну службу» [135] оцінювання діяльності державних службовців проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, що визначаються з урахуванням посадових обов’язків, встановлених за посадою, а також дотримання правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції. Варто зазначити, шо в теорії державного управління під поняттям «показник оцінювання» зазвичай розуміються кількісні або якісні характеристики, на підставі яких державним службовцем здійснюється аналіз виконання завдань та досягнення встановлених цілей. Такі показники є своєрідними стандартами, які характеризують діяльність,

та виконання яких очікується від державного службовця [163].

Видається за необхідне розглянути визначені законодавством показники діяльності державних службовців більш детально. У загальному розумінні результативність – це ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті [4, с. 29]. Аналіз результативності діяльності державного службовця передбачає, насамперед, визначення досягнення запланованих результатів службової діяльності, а саме: виконання посадових обов'язків протягом встановленого періоду часу, якість та складність виконуваних завдань, продемонстрованих при цьому компетенцій, дотримання правил етичної поведінки, здобуті результати професійного розвитку.

Показники результативності можуть служити як оцінкою діяльності органу державної влади в цілому, так і оцінкою діяльності окремих державних службовців [172, с. 30]. Таким чином, складність при узагальненні показників результативності пов'язана з певними обставинами. Зокрема, орієнтація на кінцеві результати, які досягаються органом державної влади в цілому призводить до неможливості визначення кінцевого внеску в досягнутий результат окремо взятого державного службовця, а для об'єктивного оцінювання його діяльності необхідно сформувати якомога чіткіші показники. Беззаперечно, що державні службовці повинні чітко усвідомлювати, які саме якості та показники є предметом оцінювання їх діяльності. Із цього приводу влучною є думка В.І. Старкова, який зазначає, що з метою підвищення ефективності роботи системи державного управління, необхідно запровадити планування результатів роботи кожного окремого службовця, управління їх досягненням та оцінку результатів порівняно із запланованим, що мають відповідати як завданням конкретного органу державної влади, так і завданням державної політики у визначеній сфері діяльності [174].

Указана наукова позиція віднайшла своє втілення в Законі України «Про державну службу» [135] та у Проекті Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (Проект Типового порядку оцінювання) [179], якими передбачається визначення переліку завдань на звітний період та встановлення строків такого планування.

На підставі положення про державний орган, розробленої посадової інструкції та з урахуванням профілю професійної компетентності, учасниками процесу оцінювання здійснюється планування завдань на звітний період. Слід акцентувати увагу на тому, що об'єктивне оцінювання діяльності державного службовця є неможливим без ефективного планування його діяльності, яке повинно передбачати орієнтованість на виконання стратегічних завдань державного органу. Планування переліку завдань на звітний період здійснюється не пізніше 40 календарних днів після 1 січня (тобто до 9 лютого поточного року). Якщо державний службовець призначається на посаду після закінчення періоду планування завдань, перелік завдань встановлюється безпосереднім керівником в інші строки. Окрім цього, передбачається можливість перегляду затвердженого переліку завдань, що здійснюється не частіше ніж 3 рази протягом звітного періоду.

Затвердження переліку персоніфікованих завдань та очікуваних результатів на звітний період здійснюється лише стосовно державних службовців категорії «Б» та «В». Стосовно державних службовців категорії «А» варто зазначити, що з урахуванням особливостей посад названої категорії, їх роллю у функціонуванні державного апарату, перелік завчасно визначених напрямів діяльності (у вигляді передбачених завдань) та перевірки показників досягнутого рівня їх виконання не затверджується. Подібний підхід викликає певні складнощі під час оцінювання діяльності

державних службовців категорії «А», що зумовлює необхідність здійснення безпосереднього аналізу суб'єктом призначення під час оцінювання найвагоміших результатів виконання основних функцій за посадою, визначених чинним законодавством, та завдань, передбачених стратегічними документами державного або місцевого рівнів, виконання кола обов'язків, що передбачені у положенні відповідного державного органу, посадовій інструкції.

Відповідно до п. 14 Проекту Типового порядку оцінювання [179] розробка та затвердження у встановленій формі переліку завдань та очікуваних результатів роботи на звітний період для державних службовців категорій «Б» та «В» здійснює безпосередній керівник (у разі його відсутності орієнтовний перелік завдань затверджується керівником вищого рівня). Державний службовець зобов'язаний ознайомитися зі складеним переліком, та у разі відсутності зауважень підписати його. Заповнена належним чином форма не пізніше 3 робочих днів передається безпосереднім керівником до служби управління персоналом відповідного державного органу для зберігання до початку процедури оцінювання або перегляду встановлених завдань. У разі необхідності, на вимогу безпосереднього керівника чи державного службовця, може надаватися копія форми.

Слід зазначити, що при визначенні переліку завдань необхідним визначається дотримання визначених рекомендацій, зокрема: а) завдання та очікувані результати мають бути сформульованими чітко та повно із зазначенням розумного строку для їх виконання; б) між усіма завданнями має бути розподілена питома вага; в) показники мають бути зваженими, тобто не завищеними або заниженими; г) визначені завдання мають узгоджуватися з основними функціями та задачами державного органу.

Таким чином, оцінювання результативності діяльності державного службовця передбачає планомірну діяльність безпосередніх керівників, керівників вищого рівня, фахівців служби управління персоналом державної служби, спрямовану на контроль за якістю функціонування державного органу у цілому та його службовців, зокрема, для отримання очікуваних результатів. Під результативністю певних дій державного службовця слід розуміти їх логічну завершеність, яка сприяє досягненню очікуваних результатів [103, с. 7–8].

Наступним показником оцінювання діяльності державного службовця є ефективність. Зазвичай, ефективність діяльності державних службовців більшістю науковців досліджується у контексті аналізу проблем ефективності державного управління або ефективності державної служби. У загальному розумінні ефективність діяльності державного службовця – це показник, який відображає ступінь та якість виконання посадових обов'язків, завдань та функцій за посадою конкретними державними службовцями. Доволі часто поняття «ефективність» визначають як узгодженість результату з метою [172, с.8, 37; с. 476].

Звертає на себе увагу визначення поняття «ефективність діяльності» у країнах Європейського Союзу. Як приклад, у Великій Британії є поширеними два терміни, що означають ефективність: «effectiveness» – ефективність і «efficiency» – дієвість. Ефективність визначається як окреслення мети і розгляд альтернативних засобів її досягнення, а дієвість – це мінімізація витрат (послуг, інформації) для досягнення визначеної мети і вибраних методик [164, с. 41]. Уявляється, що саме ці два поняття стали підґрунтям для виокремлення різних показників діяльності державних службовців – ефективність та результативність, які мають різне змістове навантаження.

Отже, ефективною може вважатися діяльність державного службовця,

що передбачає виконання у повному обсязі передбачених за посадою завдань та обов'язків за умови використання мінімальної кількості ресурсів (фінансових коштів, часу, енергії).

Зрозуміло, що система виокремлених показників оцінювання діяльності державних службовців не позбавлена недоліків, оскільки будь-яке визначення безпосереднім керівником (для державних службовців категорій «Б», «В») чи суб'єктом призначення (для державних службовців категорії «А») результатів службової діяльності не позбавлене суб'єктивізму, залежно від прихильності до окремих працівників, відмінностей у підходах оцінювання.

Окрім показників, в оцінюванні діяльності державного службовця важливу роль відіграють компетенції (поняття категорії «компетенція» розглядалося у другому розділі). Слід зазначити, що усі державні службовці оцінюються з точки зору володіння ними визначених компетенцій, єдина точка зору щодо класифікації яких у науковій літературі є відсутньою. Так, на думку С.Е. Зелінського, усі компетенції державних службовців можна розподілити на такі види:

1) професійні: знання та навички, що визначаються необхідними для виконання професійних обов'язків, рівень володіння ними, здатність застосування окремими категоріями державних службовців. До них, зокрема, належать знання Конституції, законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства, знання державної мови, використання інформаційних технологій, дотримання етичних норм;

2) соціальноособистісні – мають надпрофесійний характер та застосовуються у будь-якій сфері діяльності (наприклад, духовна зрілість, усвідомлення людиною власних життєвих цілей і сенсу життя, розуміння себе та інших людей, вміння зрозуміти глибинні мотиви поведінки);

3) управлінські – пов’язані з управлінською діяльністю і застосовуються для посад усіх рівнів управління та можуть використовуватися для оцінки керівників різних рівнів з точки зору лідерських здібностей і обмежень;

4) мотиваційні – визначають спрямованість мотивації державного службовця у процесі його діяльності та удосконалення [66, с. 137–138].

Схожої точки зору щодо виокремлення видів компетенцій державних службовців дотримується В.С. Волик, який виокремлює особистісні, професійні, управлінські (функціональні). Однак замість мотиваційних компетенцій, звертає увагу на доцільність виокремлення соціальних, що сприяють ефективній роботі державного службовця у службових відносинах та у взаємодії з громадянами. Так, до соціальних компетенцій належать: а) комунікативні навички (виявляються через здатність ефективно спілкуватися з колегами, керівниками, підлеглими та колегами); б) соціально-практичні навички (виявляються у здатності працювати у команді, займати впливове становище у колективі, вмінні співпрацювати з громадськими організаціями, іншими органами публічного управління). Так, державний службовець повинен підтримувати не тільки ефективні комунікативні зв’язки з керівниками та колегами для досягнення поставлених завдань, але й вміти взаємодіяти з пересічними громадянами, виявляти толерантність до їх поглядів, налагоджувати взаєморозуміння, досягати консенсусу у будь-яких ситуаціях [28, с. 212].

Вбачається за можливе погодитися з позицією П.Б. Волянського, який усі компетенції поділяє на три види [29]:

1) ключові компетенції – застосовуються у всіх сферах діяльності та виявляються через здатність виконувати професійні дії на основі використання інформації, комунікації, основ загальної культури поведінки (наприклад, здібності до активного, цілеспрямованого, систематичного і

результативного накопичення та оновлення професійного досвіду, що дозволяє підтримувати і реалізовувати інновації у професійній галузі; здатність до чіткого, логічного та повного висловлення думок);

2) базові компетенції – відображають специфіку конкретної професійної діяльності (наприклад, володіння глибокими та різнобічними знаннями; креативним мисленням, що дозволяє вирішувати складні задачі теоретичного характеру у професійній галузі);

3) спеціальні компетенції – відображають специфіку конкретної предметної сфери професійної діяльності (наприклад, вміння працювати у стресових ситуаціях, вміння працювати у команді та керувати командою).

Аналіз зазначених класифікацій компетенцій та їх складу дозволяє дійти висновку, що в найзагальнішому вигляді будь-яка компетенція складається з трьох основних компонентів:

1) когнітивного, що пов’язаний зі знаннями і способами їх отримання. Для державного службовця когнітивний компонент визначає рівень знань, інтелектуального розвитку, творчих здібностей, ступінь сформованості науково-теоретичної та практичної готовності до професійної діяльності;

2) діяльнісного, що передбачає здатність використовувати отримані знання та навички, визначає наявність можливості застосування накопичених знань і способів дій на практиці;

3) особистісного, що являє собою мотиви і ціннісні установки особистості, які мають прояв у процесі реалізації компетенції. впливає на динаміку розвитку компетенцій [30].

В основу оцінювання діяльності державного службовця покладено визначені законодавством критерії оцінювання особистих професійних якостей державного службовця, виокремлення яких здійснюється з урахуванням базових та спеціальних компетенцій, якими повинен володіти

державний службовець на займаній посаді. У загальному розумінні критерій (від грец. – «засіб судження», «мірило») – мірило для визначення, оцінки предмета або явища; ознака, взята за основу класифікації [198]. У теорії державного управління, під поняттям «критерій» розуміється ознака, характеристика, на основі якої відбувається оцінювання і, відповідно, приймається рішення щодо рівня результативності діяльності службовця та , певним чином, рівня його професійної компетентності [163].

На думку Л.І. Михайлової, при проведенні оцінювання варто враховувати такі критерії, як: передумови продуктивності (знання, навички, інтелектуальні здібності, працездатність); продуктивність працівника (кількість, якість та темп роботи); здатність до розвитку (самоорганізація, здобуття комунікативних навичок) [105, с. 95].

Існують й інші класифікації критеріїв та виокремлення додаткових груп серед них. Зокрема, В.В. Сороко пропонує такі критерії оцінювання, як: по-перше, соціально обумовлені риси – цілеспрямованість, морально-етичні якості, наявність мотивації; по-друге, ознаки кваліфікації – знання, уміння, навички, здобуті у процесі навчання та роботи; по-третє, психологічні особливості працівника та сукупність органічних рис – емоційно-вольова сфера, темперамент, пам’ять, характер [194, с. 261]. Вбачається, що така класифікація критеріїв дещо звужує перелік тих якостей, які підлягають оцінюванню та характеризують діяльність державного службовця протягом звітного періоду. Так, поза увагою залишаються важливі критерії (наприклад, дисциплінованість, ініціативність, самоорганізація та спрямованість на розвиток), та не зовсім зрозуміло, яким чином має оцінюватися група органічних рис (характер, темперамент службовця), їх безпосередній вплив на результативність, ефективність та якість виконання передбачених завдань.

Більш узагальнений перелік критеріїв оцінювання особистих професійних якостей державного службовця надає В.Р. Кравець, серед яких зазначає такі:

а) професійні знання, вміння та навички – забезпечують виконання практичних завдань професійного характеру;

б) уміння формулювати свою точку зору – логічність побудови висловлень як усних, так і письмових;

в) готовність до дії, ініціативність;

г) оперативність мислення – здатність до швидкого сприйняття нових завдань і ситуацій, легкість визначення значущих факторів та сутності справи;

д) працездатність та витривалість – здатність витримувати тривале навантаження, відповідність активності підвищеним вимогам;

ж) відповідальність – рівень почуття обов'язку, виконавчої дисципліни, надійність у вирішенні завдань повсякденної діяльності;

з) самостійність;

е) здатність до лідерства;

к) здатність до накопичення, поновлення і творчого застосування професійного досвіду – активність, цілеспрямованість, систематичність і результативність підвищення професійних знань, вмінь і навичок; здатність реалізовувати і підтримувати нове у професійній сфері;

л) дотримання етики поведінки – володіння рівнем культури поведінки і спілкування з людьми, гнучкість у використанні стилів спілкування і поведінки, коректність поведінки у критичних ситуаціях та її розуміння;

м) дисциплінованість – рівень дисциплінованості, дотримування правил внутрішнього трудового розпорядку та етики поведінки [87, с. 112–114].

Типовим порядком встановлюються критерії оцінювання особистих професійних якостей державного службовця, які поділяються на дві групи: а) обов'язкові – перелік законодавчо закріплюється та є універсальним для всіх напрямів службової діяльності (результативність, дисциплінованість, професійна етика, ініціативність); б) додаткові – розробляються службою управління персоналом за погодженням з керівником державної служби в залежності від особливості роботи кожного органу.

Першочергово варто звернутися до з'ясування сутності обов'язкових критеріїв. Першим важливим критерієм є результативність. Вбачається за необхідне наголосити на різниці поняття «результативність» як критерію оцінки професійних якостей державного службовця та як показника діяльності державного службовця за звітний період.

Як уже зазначалося, «результативність» як показник – це дійсне (зовнішнє) досягнення державним службовцем запланованих результатів службової діяльності за встановлений період часу (звітний період). «Результативність» як критерій – це особистісна (внутрішня) якість державного службовця, від розвитку якої залежить ступінь успішності та якості виконання завдань та обов'язків, що передбачаються займаною посадою. Таким чином, у цих двох категорій, по-перше, є різною питома вага (зокрема, один із мінімум чотирьох критеріїв сукупним значенням в 30% у загальній оцінці та самостійних 70%), по-друге, є різними об'єкти характеристики (професійна якість державного службовця як людини, оцінка якої базується не на досвіді роботи за один рік, та результати виконання поставлених завдань протягом звітного року).

Наступним обов'язковим критерієм є дисциплінованість. Дотримання державними службовцями основних правил та порядку службової дисципліни безпосередньо залежить від розвитку такої моральної якості особи як її дисциплінованість. Вбачається за необхідне

наголосити на тому, що такі поняття як «дисципліна» і «дисциплінованість» не є тотожними і саме тому розмежовуються у науковій літературі. Зазвичай, поняття «дисципліна» розглядається як вид суспільних взаємовідносин, тоді як під дисциплінованістю розуміється особиста якість особи.

Варто погодитися з думкою І.П. Голосніченко, який сформулював своє бачення інституту дисципліни та визначив його як стан суспільних відносин, що характеризуються додержанням державними службовцями норм законодавства та належним виконанням покладених на них службових повноважень [51, с. 222]. Таким чином, дисципліна є реальним додержанням державними службовцями у процесі службової діяльності встановлених правил та вимог внутрішнього розпорядку та трудової дисципліни.

Відповідно до Типових правил внутрішнього службового розпорядку [182] службова дисципліна в державному органі ґрунтується на засадах сумлінного та професійного виконання державним службовцем своїх обов'язків, створення належних умов для ефективної роботи, їх матеріально-технічного забезпечення, заохочення за результатами роботи.

Стосовно дисциплінованості варто зазначити, що це особистісна якість державного службовця, від розвитку якої залежать показник дисципліни в його поведінці. Аналіз наукової літератури дозволяє виокремити характерні риси державного службовця, які свідчать про його дисциплінованість, а саме:

1) беззаперечне переконання державного службовця в необхідності суворого дотримання правил внутрішнього розпорядку та трудової дисципліни;

2) знання правових норм у галузі трудової дисципліни, правил та вимог внутрішнього розпорядку державного органу, що підлягають

неухильному виконанню;

3) вміння правильно виконувати вимоги дисципліни на службі та поза нею;

4) дотримання державними службовцями загальних правил етичної поведінки в державному органі (наприклад, систематичне дотримання принципів професійності, принциповості та доброзичливості; під час виконання своїх посадових обов'язків державні службовці повинні дотримуватися взаємоповаги, ділового стилю спілкування, виявляти принциповість і витримку, неприпустимими визнаються прояви зверхності, зневажливого ставлення до колег та громадян);

5) дотримання загальних інструкцій з охорони праці (наприклад, державний службовець повинен дотримуватися правил техніки безпеки, виробничої санітарії і гігієни праці, протипожежної безпеки);

6) негативне ставлення державного службовця до будь-яких порушень дисципліни з боку інших співробітників державного органу;

7) вміння здійснювати самоорганізацію, самоаналіз та самоконтроль тощо.

Щодо наступного критерію оцінювання особистих професійних якостей державного службовця варто зазначити, що в загальному розумінні професійна етика державного службовця – це система етичних норм поведінки та принципів, встановлений порядок дій, правил та взаємовідносин у державно-службових відносинах, що базуються на ціннісних засадах державної служби та усвідомленні державним службовцем свого професійного призначення. Умовно етику державних службовців можна поділити на дві складові: комплекс набутих протягом життя етичних знань, моральних цінностей та установок до належної поведінки; застосування набутих знань у професійній діяльності [46, с. 70]. Однак, правовій та моральній оцінці підлягає лише конкретна діяльність з

боку державних службовців. Етична поведінка державного службовця – це прийняття ініціативних і самостійних рішень, дія чи бездіяльність, що ґрунтуються на добрій волі, свідомості і відповідальності за їх наслідки [42, с. 69–71].

Слід погодитися з думкою Т.Е. Василевської, яка, характеризуючи етико-моральну сторону поведінки державних службовців, зазначає, що важливе значення відіграє нормативно-правове регулювання, оскільки законодавче закріплення етичних стандартів державної служби, з одного боку, є свідченням свідомого прагнення держави закріпити в системі суспільних відносин моральні цінності, а з іншого – вказує на те, що право належить до рівня моральних цінностей [24, с. 5–13]. На теперішній час етичні вимоги до поведінки державних службовців врегульовуються Законами України «Про державну службу», «Про запобігання корупції» [143], Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [61] (далі – Загальні правила етичної поведінки).

Відповідно до п. 5 Розділу 3 Загальних правил етичної поведінки [61] державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов’язків зобов’язані неухильно дотримуватися загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими та доброзичливими, дотримуватися правил високої культури спілкування (наприклад, не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації), з повагою ставитися до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об’єднань громадян, інших юридичних осіб, не проявляти свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій та вимог. Окрім цього, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування у своїй діяльності повинні запобігати виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, керівниками, колегами та

підлеглими.

Як уявляється, професійна етика державного службовця є зміцнюючим засобом у розвиткові нової системи демократичних відносин у державній службі. Цей процес є ланцюгом неперервних змін на шляху до більш досконалого суспільства, які щоразу вимагають нових правил поведінки. Тому етика державних службовців – не стан, якого повинні досягти службовці, а неперервний процес етичного самоудосконалення. Орієнтиром для нього є етичний кодекс, що допомагає визначати цілі і способи, якими державний службовець повинен користуватися, щоб виконати службовий обов'язок [167, с. 3].

Останнім обов'язковим критерієм є ініціативність. Як уявляється, ініціативність – це особистісна якість, яка характеризується надситуативною активністю, що спрямована на досягнення конкретних результатів та цілей. За допомогою оцінювання державного службовця відповідно до названого критерію здійснюється оцінка здатності особи до нестандартного, творчого підходу при плануванні та вирішенні поставлених завдань, у межах компетенції, що дозволяє спростити та оптимізувати управлінські процеси, збільшити ефективність та результативність виконуваної роботи [179].

Ініціативність у діяльності державного службовця можна охарактеризувати за допомогою структурно-функціональних ознак, серед яких найсуттєвішими є:

здатність особи реагувати на події чіткими конструктивними пропозиціями та діями;

використання інноваційних форм діяльності, постійна зацікавленість у виконанні визначених завдань та обов'язків за посадою;

здатність спонтанно генерувати нові ідеї, цілі діяльності;

здатність свідомо переводити свої спонукання в систему цілей;

реалізація ініціативних дій завдяки розвиткові якостей особистості (наприклад, самостійності, активності, відповідальності, самодисципліні) тощо.

Окрім названих критеріїв, можуть встановлюватися й інші додаткові, у залежності від займаної посади. Вбачається, що додатковими критеріями, які повинні враховуватися під час оцінювання діяльності державних службовців, можуть бути визначені такі:

1) дотримання вимог законодавства у сфері запобігання корупції;

2) здатність до ефективної комунікації та взаємодії – здатність до ефективного обміну інформацією та думками у державно-службових відносинах, з метою досягнення взаєморозуміння та підтримки на шляху досягнення цілей діяльності органу державної влади в цілому, та окремого державного службовця, зокрема. Основними комунікативними навичками, якими повинен володіти державний службовець, є: комунікабельність (наприклад, вміння налагоджувати партнерську взаємодію, здатність легко налагоджувати контакт із людьми), емпатичність (здатність до співпереживання), рефлексивність (здатність розуміти іншу людину [80], красномовство (здатність впливати словом, здатність до публічних виступів);

3) навички командної роботи – здатність запобігати конфліктам та вміння їх вирішувати у разі виникнення, здатність до групової взаємодії, здатність до конструктивної співпраці;

4) вміння працювати у стресових ситуаціях – тобто здатність протистояти сильним негативним емоціогенним впливам, які викликають високу психічну напруженість, а саме стрес [97, с. 4]. При цьому велике значення для забезпечення високої стресостійкості державного службовця має ступінь відповідності його інтелектуально-психологічних здібностей вимогам, що висуваються до кандидатів на зайняття відповідної посади

державної служби. На думку науковців, достатній рівень стресостійкості створює необхідні передумови для ефективної діяльності державного службовця (результативної та якісної роботи зі збереженням психічного та фізичного здоров'я).

Цікавим видається досвід Чеської республіки щодо формування основних критеріїв для оцінювання діяльності державних службовців. Так, відповідно до ст. 195 Закону Чехії «Про службу», оцінювання державного службовця передбачає встановлення рівня: а) дотримання вірності державі та утримання від зловживання посадою державного службовця; б) належності виконання служби щодо правильності, доцільності та самостійності; в) дотримання службової дисципліни; г) результатів навчання. Таким чином, оцінюються не лише формальне виконання посадових обов'язків, але й ступінь лояльності службовця, схильність (або не схильність) до корупційних діянь, підвищення кваліфікації. У Данії, Фінляндії та Німеччині додатковим критерієм оцінки є соціальна поведінка службовця [201].

Відповідно до Закону Японії «Про державних службовців» (1947) [76, с. 169] оцінювання державних службовців здійснюється відповідно до таких критеріїв: а) здатність готовити документи; б) швидкість виконання завдань; в) ініціативність; г) ретельність опрацювання матеріалу; д) дисциплінованість; ж) лояльність; з) уміння будувати відносини в колективі.

3.2. Методи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців

Важливою теоретичною, з безумовним прикладним значенням, складовою оцінювання діяльності державних службовців є виокремлення методики оцінювання. У загальному розумінні методи оцінювання діяльності державного службовця – це сукупність підходів, способів та прийомів, які дозволяють як отримувати та досліджувати необхідну інформацію щодо результатів діяльності державного службовця протягом звітного періоду, так і встановлювати відповідність кожного службовця встановленим вимогам до рівня професійної компетентності, що висуваються в залежності від займаної посади державної служби. Варто погодитися з думкою С.Е. Зелінського, який зазначає, що методи оцінювання мають відповідати структурі органу державної влади, характерові діяльності державних службовців, цілям, які стоять перед оцінюванням, бути простими і зрозумілими, передбачати використання кількісних та якісних показників. До показників оцінки пред'являються вимоги повноти та достовірності відображення результатів [66, с. 66].

Однак, методи застосовуються, як правило, в теоретичних дослідженнях, а методики використовуються у практичній діяльності. Таким чином, похідним від поняття «метод» є поняття «методика», що здійснює конкретизацію визначеного методу у формі процедури, послідовності дій, правил чи інструкцій.

На теперішній час кількість методів проведення оцінювання та відповідних методик зростає з року в рік, вони є досить різноманітними та спрямовуються на оцінювання: 1) роботи як окремого структурного елемента цілісної системи (наприклад, окремий структурний підрозділ державного органу), так і системи в цілому (наприклад, орган державної

влади); 2) компетентності та психофізіологічних якостей людини, можливості та здатності її виконувати певну роботу, володіння певними особистісними якостями (особистісні компетентності, рівень виконання обов'язків та завдань тощо). Обрання того чи іншого методу залежить від тих суспільних відносин, які досліджуються, а також від того, який результат очікується. Відтак, методи оцінювання є більш дієвими та ефективними, коли використовуються у поєднанні декількох методів одночасно, які у сукупності здатні дослідити об'єкт чи суб'єкт із різних боків, за різними критеріями [91, с. 192].

Аналіз наукової літератури дозволяє говорити про відсутність єдиної точки зору стосовно класифікації методів оцінювання діяльності державних службовців. Так, у теорії державного управління застосовуються такі методики оцінювання персоналу:

порівняння з іншими працівниками (наприклад: методика звичайної ієрархії – коли виробляється ієрархія працівників від найкращого до найгіршого виконавця згідно з вибраним критерієм оцінки);

методика розподілу за групами – коли керівник розподіляє працівників у певні групи в залежності від результатів їх діяльності, і кількість таких якісних груп може коливатися від трьох до шести);

порівняння зі встановленими стандартами (шкала спостереження поведінки – Behavioral Observation Scales, шкала оцінки показників – Graphic Rating Methods, управління згідно з цілями – Management By Objectives) [184, с. 50].

Л.І. Федулова вважає, що методи оцінки персоналу необхідно поділяти на методи індивідуальної та методи групової оцінки [186]. Цієї ж думки дотримується і А.Н. Лапин, зараховуючи до методів індивідуальної оцінки такі:

1) оціночна анкета, що є стандартизованим набором питань;

2) порівняльна анкета, яка містить перелік дій правильної і неправильної поведінки працівника на робочому місці;

3) анкета заданого вибору у вигляді переліку основних характеристик поведінки особистості, розміщених за шкалою важливості;

4) шкала рейтингу поведінкових установок, яка описує поведінку у вирішальних ситуаціях професійної діяльності;

5) метод оцінки, коли описуються переваги і недоліки особи, за якою ведеться спостереження.

Методи групової оцінки надають можливість співвідносити ефективність роботи усіх службовців та відповідно порівнювати їх між собою. До цієї групи методів належать: метод класифікації – який передбачає розміщення службовців від найкращого до найгіршого; метод альтернативної класифікації – коли обирається один найкращий і один найгірший службовець; метод порівняння у парах – усі службовці розподіляються по парам, і протягом усієї роботи фіксується успішність виконання завдань кожним працівником; метод заданого розподілу, за якого особа має виявляти працівників у межах заздалегідь заданого розподілу оцінок [94, с. 41–42].

На думку А.М. Колота, в теорії і на практиці доцільно розрізняти лише два види оцінки персоналу: самооцінку і зовнішню оцінку [78]. Однак, наприклад, В.М. Сороко до методів оцінювання ефективності діяльності державного службовця відносить такі методи: метод управління за цілями; метод шкали графічного рейтингу; метод вимушеного вибору; описовий метод; метод анкет; метод вирішальних ситуацій; метод шкали рейтингових поведінкових установок; метод спостереження за поводженням [171, с. 25–26].

У залежності від форми вираження кінцевого результату методи оцінювання діяльності державних службовців поділяються на описові

(оцінка подається у текстовій формі), кількісні та комбіновані методи. При кількісних і комбінованих методах використовуються різні шкали оцінок, які дозволяють кількісно виміряти різні рівні виконання завдань в установі. За інструментами оцінювання розрізняють прогностичний метод, інформаційною базою якого є результат обстежень, інтерв'ю, співбесід; практичний метод, що спирається на оцінку результатів практичної діяльності; імітаційний метод, коли службовець оцінюється за своєю поведінкою в умовах конкретної ситуації [49].

Методи, що застосовуються в оцінюванні діяльності державних службовців, також можуть поділятися у залежності від міри використання формалізованих підходів на: а) неформалізовані методи – до яких слід віднести співбесіду, групову дискусію, спостереження, біографічний метод, самозвіт, документальний метод; б) формалізовані – анкетування, тестування, заданої бальної оцінки, еталону тощо.

Слід погодитися з думкою С.О. Приходько, що за засобом та видом визначення результатів оцінювання службовців методи розподіляються на три великі групи: 1) якісні методи; 2) кількісні методи; 3) комбіновані методи [130, с. 441–442]:

Якісні методи базуються на описовому принципові. До них можна віднести такі методи, як:

а) біографічний – оцінювання здійснюється на основі аналізу біографічних даних або вивченні особової картки державного службовця,

б) співбесіда – оцінювання відбувається у ході цілеспрямованого спілкування між безпосереднім керівником та службовцем, у межах якого здійснюється перевірка: знань та умінь; інтелекту (кмітливість, продуктивність, логічність); досвіду (освіта, навички); мотивації (цінності, інтереси); темпераменту (рішучість, емоційність, наполегливість);

в) групової дискусії – службовці здійснюють обговорення проблеми

у групі від 9 до 15 осіб та висловлюють свою позицію щодо шляхів її вирішення. Дискусія оцінюється безпосереднім керівником або керівником органу державної влади;

г) експертний – оцінювання здійснюється групою експертів у визначеній сфері діяльності та передбачає проставлення експертних оцінок службовцям в залежності від ступеня прояву у них тих чи інших знань, умінь та особистісних якостей;

д) спостереження – оцінювання поведінки службовця здійснюється у неформальній обстановці (наприклад, під час відпочинку, поза робочий час);

е) описовий – передбачає послідовну вичерпну та аргументовану характеристику результатів діяльності кожного державного службовця, визначаючи у службовій діяльності як переваги, так і недоліки;

є) аналіз конкретних ситуацій – ґрунтується на детальній характеристиці поведінки службовця у визначених ситуаціях відповідно до показників «правильно» та «неправильно»;

ж) самозвіт – письмовий звіт, в якому службовець здійснює аналіз власної професійної діяльності за певний проміжок часу;

з) документальний – оцінювання здійснюється на підставі наявних документів, що підтверджують результати виконання завдань та обов’язків за посадою відповідним службовцем.

Як уявляється, група якісних методів характеризується відносною простотою, що впливає на загальне позитивне сприйняття процедури оцінювання усіма суб’єктами. Водночас, застосування якісних методів знижує надійність та достовірності результатів оцінювання внаслідок високого ступеня суб’єктивності.

Кількісні методи базуються на числовому визначенні. Це методи:

а) стандартних оцінок – передбачає заповнення службовцем,

безпосереднім керівником чи керівником державного органу спеціальної форми, де здійснюється аналіз та оцінка окремих аспектів діяльності кожного службовця протягом звітного періоду;

б) заданої бальної оцінки – полягає в оцінюванні за допомогою заздалегідь встановленої кількості балів кожного запланованого виконаного завдання. Загальні результати діяльності кожного службовця визначаються у вигляді суми набраних балів;

в) градації – оцінювачеві пропонується шкала бальних оцінок (наприклад, від 0 до 10), за допомогою яких здійснюється визначення значень показників результативності та ефективності діяльності службовця, причому ці бали являють собою ступінь вираження кожного з передбачених показників;

г) матричний – ґрунтується на порівнянні фактичних професійних якостей (характеристик) службовця з переліком тих, які визначені у посадовій інструкції або у профілі професійної компетентності посади державної служби;

д) попарного порівняння – передбачає порівняння усіх службовців за сукупністю показників оцінки з позицій загальної відносної цінності їх службової діяльності для органу державної влади в цілому;

е) еталону – оцінювання результативності службової діяльності здійснюється відповідно до заздалегідь встановлених стандартів або норм;

є) вільна коефіцієнтна оцінка – ґрунтується на системі коефіцієнтів, за допомогою яких оцінюються знання службовця, окремі його уміння та навички, особистісні якості.

Такі методи є зручними у користуванні, але потребують розробки спеціальних анкет, тестів тощо. Окрім цього, названу групу методів об’єднує високий ступінь обчислювальних формул.

Комбіновані методи базуються на комбінації принципів двох

попередніх груп. До них можна віднести:

а) анкетування – ґрунтується на перелікові питань та описів. Оцінюючий ставить відмітку навпроти кожного питання або характеристики. У більш ускладненому варіанті державний службовець оцінює кожну позицію за передбаченою шкалою, наприклад, від «відмінно» до «негативно», а загальна оцінка результативності визначається за допомогою підрахунку суми оцінок;

б) тестування – оцінювання знань, умінь, навичок, мотивів, особистісних якостей державного службовця здійснюється за допомогою спеціально розроблених тестових запитань (як правило, до одного запитання надається чотири варіанти відповіді та передбачається лише одна правильна відповідь) із подальшим їх розшифруванням за допомогою «ключів»;

в) сумарних оцінок – ґрунтується на багатократному оцінюванні кожного службовця стосовно інших на основі встановлених критеріїв (як обов'язкових, так і додаткових);

г) змушеного вибору – заснований на доборі найбільш властивих для кожного службовця характеристик, показників, що вказують на ефективність та неефективність його професійної роботи. Експерт повинен відповісти на серію запитань щодо того, як службовець виконує свою роботу, при цьому кожне таке запитання оцінюється відповідно до встановлених балів (наприклад, від 0 до 5);

д) ділова гра – проведення організаційно-діяльнісної гри, що передбачає розігрування можливих ситуацій під час здійснення посадових обов'язків, що вимагає прийняття рішень на підставі наявної у розпорядженні інформації;

е) 360 градусів – ґрунтується на комплексному підході, тобто у процесі оцінювання беруть участь усі особи, з якими оцінюваний взаємодіє

у своїй трудовій діяльності: безпосередній керівник, підлеглі, колеги та зовнішні фахівці (наприклад, державні службовці інших органів державної влади, представники громадськості). Оцінювання діяльності здійснюється за результатами опитування або анкетування представників усіх вищезазначених категорій. Розроблена анкета має містити три основні характеристики: професійна, виробнича та управлінська компетенції [3].

Варто акцентувати увагу на тому, що лише деякі з описаних методів придатні для оцінювання діяльності державних службовців, що обумовлено офіційністю, правовою урегульованістю та високою підзвітністю останньої. Окрім цього, кожна з названих класифікацій методів оцінювання має як переваги, так і недоліки. Саме тому, вважається за доцільне об'єднання переваг усіх методів при оцінюванні діяльності державних службовців, що дозволить значно підвищити достовірність та об'єктивність отриманої інформації та ефективність її використання.

Проектом Типового порядку оцінювання передбачається застосування більшою мірою якісних методів оцінювання діяльності державних службовців, серед яких слід назвати такі:

по-перше, це самозвіт – надання державним службовцем, що проходить оцінювання, письмового звіту, в якому зазначається перелік найвагоміших результатів виконання завдань та функцій, що передбачаються чинним законодавством, та іншими нормативними документами державного або місцевого рівнів, реалізації повноважень та виконання обов'язків, визначених у положенні відповідного державного органу, доручень і розпоряджень безпосереднього керівника, або суб'єкта призначення;

по-друге, вивчаючи звіт державного службовця, безпосередній керівник або суб'єкт призначення може застосовувати документальний метод. Для такого оцінювання використовується інформація, яка міститься

в особових документах кожного державного службовця, а також різного роду звітах, планах, заходах;

по-третє, співбесіда – проводиться безпосереднім керівником із державним службовцем з метою обговорення результатів оцінювання його діяльності за звітний період та виявлення потреби у коригуванні професійного та особистісного розвитку.

Серед кількісних методів застосовуються такі методи: стандартні оцінки, задана бальна шкала, матричний. Метод стандартних оцінок знаходить свій прояв у тому, що державний службовець у встановленому законодавством акті заповнює інформацію про фактичні результати виконання завдань (досягнення показників) протягом року безпосередній керівник, у свою чергу, здійснює оцінювання таких результатів діяльності за допомогою використання стандартної шкали оцінок. Використання методу стандартної шкали оцінок забезпечує рівність оцінювання усіх державних службовців категорій «Б» та «В», однак суттєвим недоліком застосування названого методу слід вважати те, що оцінювання здійснюється безпосереднім керівником, здебільшого одноособово, що допускає високий ступінь суб’єктивності та однобічності оцінки.

Наступний кількісним методом є заданої бальної шкали, який передбачено Проектом Типового порядку оцінювання. За змістом названий метод має прояв у тому, що усі можливі бали містяться у чітко визначеній бальній шкалі, зокрема, передбачено бали від 0 до 3 (3 бали – відмінно, 2 бали – позитивно; 1 бал – недостатньо – 1; 0 балів – негативно) [179]. За допомогою такого методу здійснюється загальна оцінка результатів службової діяльності та оцінювання професійних якостей державного службовця.

Матричний метод використовується безпосереднім керівником на стадії підготовки та затвердження проекту завдань з очікуваними

результатами роботи для кожного державного службовця на звітний період. Зокрема, складення переліку завдань та очікуваних результатів державного службовця здійснюється з урахуванням переліку повноважень, що визначені посадовою інструкцією або профілем професійної компетентності посади державної служби.

Серед комбінованих методів застосовується метод сумарних оцінок, який полягає у тому, що працівник служби персоналу робить розрахунок результатів оцінювання відповідно до формули розрахунку підсумкового показника Z (Z = X+У), тобто підсумковий показник Z визначається як сума коефіцієнта X (загальна оцінка результатів службової діяльності, за Розділом I Додатку 2Б) та коефіцієнта Y (оцінювання професійних якостей державного службовця, за Розділом II Додатку 2Б) [179]. Необхідно акцентувати увагу на тому, що, на відміну від методу стандартної шкали оцінок, форма оцінки заповнюється не безпосереднім керівником, а керівником служби управління персоналом, що значно підвищує ступінь об'єктивності оцінки.

Оскільки оцінювання є безперервним процесом, безпосередній керівник протягом усієї діяльності державного службовця застосовує метод спостереження – планомірну і повсякденну діяльність безпосереднього керівника та працівників служби управління персоналом, що пов'язана з контролем, обліком і аналізом роботи, яку виконує державний службовець кожен день [39, с. 70].

Крім того, вбачається за можливе передбачити застосування в оцінюванні державних службовців таких комбінованих методів:

1) аналіз – метод, який доцільно використовувати для отримання даних про ті результати діяльності, що вже досягнуті, спостереження за якими вже здійснити неможливо. Як приклад, вивчення тенденції

прийнятих рішень державним службовцем дозволяє виявити тенденції і динаміку їх змін та розвитку;

2) анкетування – метод за допомогою якого можливим є збір достатньо об'єктивної та якісної інформації, оскільки безпосередній вплив інтерв'юера на респондента мінімальний. Анкетування здійснюється шляхом проставлення оцінюючим відмітки навпроти кожного питання або характеристики. Названий метод в оцінюванні діяльності державних службовців можна, наприклад, використовувати для визначення ефективності здійснення процедури оцінювання, визначення характеру взаємовідносин між керівником та підлеглими, визначення морально-етичних проблем у діяльності державних службовців;

3) соціологічне опитування – метод одержання первинної соціологічної інформації шляхом усного, письмового або електронного звертання з питаннями до певної групи осіб (респондентів), що вивчаються, і одержання відповідей з проблеми дослідження [21, с. 8]. Зазначений метод, вважається за можливе використовувати для: а) визначення рівня довіри громадськості до діяльності органу державної влади в цілому, або діяльності окремого державного службовця, зокрема; б) виявлення позитивних та негативних аспектів проведення процедури оцінювання державних службовців шляхом опитування самих державних службовців. Варто зазначити, що результати соціологічного опитування залежать від низки обставин: змісту усного запитання або анкети, психологічного стану респондентів на момент опитування.

Застосування широкого кола методів в оцінюванні діяльності державного службовця покликане забезпечити, насамперед, результативність та ефективність такого оцінювання. Однак, вважається за необхідне наголосити на тому, що оскільки проходження державної служби чітко регламентоване законодавством, то й методичне забезпечення

процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (далі – процедура оцінювання діяльності державних службовців) з боку Нацдержслужби має перебувати на достатньому рівні.

3.3. Процедура оцінювання результатів службової діяльності державних службовців

Реформування державної служби передбачає впровадження єдиної, прозорої та дієвої процедури оцінювання діяльності державних службовців для вимірювання як якісних та об'єктивних показників кадрового потенціалу державної служби в цілому, так і ступеня ефективності та результативності службової активності кожного державного службовця, зокрема. Не випадково французький вчений Ж. Лека називає оцінювання «дзеркалом, яке дозволяє державному апарату своєчасно модифікувати свою діяльність залежно від еволюції потреб громадян» [99, с. 111].

Правову основу процедури оцінювання діяльності державних службовців становлять нормативно-правові акти різної юридичної сили: Конституція України [83] (закріплює основні засади суспільного життя та організації публічної влади, є висхідним правовим підґрунтям і для оцінювання діяльності державних службовців), Закони України «Про державну службу» [135], «Про запобігання корупції» [143], Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [61], Порядок зовнішнього оцінювання за критеріями відповідності рівня освіти та кваліфікації порядку підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування [124]. Пріоритети розвитку кадрової політики в державному управлінні закріплено у Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки [175], якою визначено

шляхи і засоби професіоналізації державної служби та передбачається запровадження періодичного оцінювання результатів професійної діяльності працівників, що міститиме проведення оцінки рівня досягнутих результатів професійної діяльності, кваліфікаційного розвитку та забезпечення матеріального стимулювання за результатами оцінювання.

Відповідно до ч. 11 ст. 44 Закону України «Про державну службу» [135] передбачається прийняття підзаконного нормативно-правового акта для детального врегулювання процедури оцінювання діяльності державних службовців, а саме: «Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, який затверджується Кабінетом Міністрів України». Однак, на теперішній час розроблено та оприлюднено лише Проект Типового порядку оцінювання [179], який, принаймні, має бути прийнятий до завершення поточного року, для проведення восени 2017 р. оцінювання діяльності державних службовців, яке зможе відбутися лише за наявності відповідного процедурного забезпечення. Як уявляється, здійснення оцінювання на підставі Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань [60] та Типового порядку оцінювання результатів службової діяльності державних службовців [178] є неможливим у зв'язку з втратою чинності названих нормативно-правових актів на підставі наказу Національного агентства України з питань державної служби від 12.04.2016 р. «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Головного управління державної служби України та Національного агентства України з питань державної служби» [131].

Вбачається за необхідне акцентувати увагу на тому, що, незважаючи на втрату чинності у квітні 2016 р. Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань, оцінювання діяльності державних службовців та

службовців місцевого самоврядування відбувалося саме на підставі цього нормативно-правового акта, про що свідчить аналіз наявних розпоряджень суб'єктів призначення щодо проведення щорічного оцінювання за підсумками 2016 р. (наприклад, Розпорядження Кіровоградського міського голови Про проведення щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування Кіровоградської міської ради покладених на них завдань і обов'язків за підсумками роботи у 2016 р. від 28.12.2016 р. № 142 [152]).

У здійсненні оцінювання діяльності державних службовців важливу роль відіграють також посадові інструкції та положення щодо кожного державного службовця, які саме визначають і конкретизують його правовий статус у залежності від посади, яку він займає [15, с. 71–79], а також містять перелік компетенцій, які беруться до уваги при визначенні додаткових критеріїв оцінювання особистих професійних якостей державного службовця.

Процедура оцінювання діяльності державних службовців характеризується наявністю певних особливостей, що зводяться до її основних 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 даної процедури є спеціальні суб'єкти – державні службовці. Третя знаходить свій прояв у тому, що процедура оцінювання діяльності державних службовців є невід'ємною складовою 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 в цілому, так і для конкретного державного службовця, зокрема. Іншою важливою ознакою є те, що цій процедурі

оцінювання є властивою специфічна мета: забезпечення ефективної розстановки компетентних фахівців на посадах державної служби; завдання: завданням є сприяння досягненню очікуваних результатів діяльності державного органу та підтримка результативної, ефективної та якісної діяльності державних службовців шляхом її заохочення (преміювання) [47, с. 49].

Видається за можливе визначити процедуру оцінювання діяльності державних службовців як встановлений законодавством порядок дій повноважних суб'єктів з визначення результативності, ефективності та якості виконання державними службовцями 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 [44, с. 54].

Оцінювання діяльності державних службовців у своїй структурі містить такі елементи: по-перше, суб'єкт оцінювання; по-друге, об'єкт оцінювання (результати службової діяльності державних службовців категорій посад державної служби як «А», «Б», «В»); по-третє, науково-обґрунтовані показники та критерії оцінювання (розглядалися у п. 1 Розділу 3).

Не вдаючись до детальної характеристики класифікацій суб'єктів процедури оцінювання діяльності державних службовців, уявляється за доцільне їх поділ на три групи у залежності від ролі, яку вони відіграють у процедурі, а саме:

1) лідируючі суб'єкти – тобто компетентні органи та посадові особи, які законодавством наділяються повноваженнями щодо здійснення оцінювання діяльності державних службовців (керівник державної служби, безпосередній керівник, суб'єкт призначення та комісія);

2) зацікавлені суб'єкти – тобто державні службовці, результати службової діяльності яких підлягають оцінюванню (державні службовці категорій «А», «Б», «В»);

3) органи та особи, які сприяють реалізації процедури (служба управління персоналом).

Першою групою суб'єктів є лідируючі. Відповідно до ст. 44 Закону України «Про державну службу» [135] здійснюють оцінювання діяльності державних службовців: безпосередній керівник та керівник самостійного структурного підрозділу (керівник вищого рівня) – для державних службовців категорій «Б» та «В» та суб'єкт призначення – для державних службовців категорії «А». Варто звернути увагу на співвідношення ролі безпосереднього керівника та керівника вищого рівня, яке полягає, по-перше, у взаємозамінності – в залежності від посади, яку займає оцінюваний державний службовець); по-друге, паралельна участь в оцінюванні – одночасне оцінювання загальних результатів службової діяльності державних службовців та виставлення рівних за вагою оцінок.

Аналіз законодавства дозволяє виокремити перелік правомочностей названих суб'єктів у процедурі оцінювання діяльності державних службовців, серед яких, зокрема:

своєчасне видання суб'єктом призначення наказу або розпорядження, в якому міститься інформація стосовно періоду проведення оцінювання діяльності державних службовців із зазначенням списку осіб, які підлягають оцінюванню;

вчасне проведення (початок та завершення) процедури оцінювання діяльності державного службовця у встановлені законодавством строки;

залучення до процедури оцінювання усіх державних службовців, які підлягають оцінюванню;

залучення до участі у процедурі осіб, які сприяють проведенню оцінювання діяльності державних службовців;

забезпечення збереження охоронюваної законом інформації, у тому числі такої, що становить державну таємницю;

затвердження результатів оцінювання діяльності державних службовців;

прийняття рішення щодо преміювання державних службовців, які отримали «відмінну» оцінку.

Окрім суб'єктів, які безпосередньо здійснюють оцінювання діяльності державних службовців, до групи лідируючих можна віднести і комісію – тимчасовий орган, який розглядає письмові скарги (заяви) державних службовців, стосовно оскарження висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання їх службової діяльності. Комісія утворюється керівником державної служби на вимогу державного службовця для перевірки викладених у скарзі фактів. До її складу зараховуються в однаковій кількості: по-перше, представники керівника державної служби, що визначаються ним із числа державних службовців цього державного органу; по-друге, представники державного службовця, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу; по-третє, представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, делеговані рішенням цього органу, а в разі відсутності профспілкової організації – представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу.

Стосовно зацікавлених суб'єктів, тобто державних службовців категорій «А», «Б» та «В», варто зазначити, що у процедурі оцінювання вони наділяються колом прав, що в цілому належать до загальних прав відповідного виду суб'єктів адміністративних процедур, зокрема:

а) знати про строки проведення процедури оцінювання діяльності державних службовців;

б) отримувати від лідируючого суб'єкта роз'яснення стосовно порядку проведення оцінювання, реалізації своїх прав та обов'язків;

в) брати участь у розробленні, або періодичному перегляді переліку запланованих завдань на звітний період;

г) отримувати копію переліку запланованих завдань на звітний період;

д) надавати пояснення щодо результатів службової діяльності за звітний період;

е) ознайомлюватися з результатами оцінювання;

є) оскаржувати підсумкові результати оцінювання.

Поряд із передбаченими правами на державних службовців покладаються і певні обов'язки, а саме: разом із безпосереднім керівником підготувати перелік завдань та очікуваних результатів на звітний період; надавати, у разі необхідності, документи, що підтверджують зазначені відомості щодо результатів діяльності; добросовісно виконувати передбачені законодавством вимоги щодо проведення процедури оцінювання діяльності державних службовців.

Водночас, Проектом Типового порядку оцінювання [179] визначаються підстави звільнення від проходження оцінювання діяльності державних службовців, серед яких слід назвати такі: 1) особа, яка займає посаду категорії «А» пропрацювала на займаній посаді менше ніж півроку; 2) особа, яка займає посаду категорії «Б» чи «В» пропрацювала на займаній посаді менше ніж три місяці; 2) жінки, які перебувають у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами; 3) жінки, які перебувають у відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та у відпустці без збереження заробітної плати для догляду за дитиною до досягнення нею

шестирічного віку. Крім того, як уявляється, названий перелік можна доповнити ще однією підставою, а саме: звільнення від проходження оцінювання у зв'язку з призовом на строкову військову службу, військову службу за призовом осіб офіцерського складу [133].

До останньої групи суб'єктів (органи та особи, які сприяють реалізації процедури) належать служба управління персоналом та її керівник, які законодавством наділяються деякими безпосередньо владними повноваженнями (наприклад, служба управління персоналом здійснює аналіз Акта оцінювання результатів службової діяльності державного службовця категорії «А» та готує обґрунтування результатів оцінювання; керівник служби управління персоналом узагальнює та визначає загальні пропозиції за результатами оцінювання) та організаційно-допоміжними функціями (наприклад, забезпечення безпосередніх керівників Актами оцінювання результатів службової діяльності державного службовця та іншими необхідними документами, здійснення ознайомлення державного службовця з результатами оцінювання тощо). Однак, ця група суб'єктів хоч і наділяється певними владними повноваженнями, проте вони безпосередньо не вирішують тих питань, які відображають основний юридичний зміст процедури оцінювання діяльності державних службовців.

Як уявляється, важко говорити про певну об'єктивність оцінювання та її вплив на підвищення професіоналізму державного службовця. На оцінювання діяльності державних службовців істотно впливають такі чинники, як рівень правової культури та професіоналізму керівників та служби управління персоналом, що здійснюють оцінку, їх психологічні риси, як і характерні риси особи, стосовно якої проводиться оцінка, її особиста оцінка результативності власної діяльності [13, с. 118].

Отже, залучення інших осіб (наприклад, представників громадськості) до процедури оцінювання діяльності державних службовців не передбачено, що певним чином призводить до сприйняття такої процедури як власне формальної на практиці, а отже не дієвої [48, с.70]. Із цього приводу слушно зазначає О.М. Слюсаренко, «механізм, за яким оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками при виконанні службових обов'язків, не забезпечують досягнення цілей, оскільки в основному базуються на суб'єктивному висновку безпосереднього керівника та на не менш суб'єктивній самооцінці службовця і не передбачають інших значущих десуб'єктизованих підстав і процедур. Тому й не дивно, що персонал державної служби скептично сприймає ці заходи, а його керівники ставляться до них формально, оскільки адміністративно зобов'язані здійснювати оцінювання діяльності» [170, с. 20–26].

Така своєрідна формальність системи оцінювання діяльності державних службовців призводить до негативних наслідків, серед яких найсуттєвішими є:

формування негативного іміджу процедури оцінювання діяльності державних службовців у суспільстві;

відсутність досвіду та ефективних механізмів звітування безпосередніх керівників, керівників вищого рівня чи суб'єктів призначення за проведення оцінювання, обговорення практики оцінювання на рівні відомства для його удосконалення;

низький рівень результативності роботи державних службовців як результат відсутності вимірювання внеску кожного службовця у досягнення цілей державного органу;

незацікавленість державних службовців усіх рівнів у належному проведенні оцінки діяльності: упередженість керівників при оцінюванні,

незацікавленість підлеглих у проходженні оцінювання як непотрібного випробування, що може мати негативні наслідки;

не визначення реальних потреб працівників щодо підвищення кваліфікації та удосконалення діяльності відомств, не врахування потенціалу для кар'єрного зростання;

відсутність конструктивного діалогу і співпраці між керівниками та працівниками;

відсутність відповідальності керівників за бездіяльність щодо реалізації завдань, передбачених державною кадровою політикою, що негативно впливає на характер проведення оцінювання і на врахування його результатів [163].

Виникає запитання стосовно можливості залучення громадськості в особі громадської ради до оцінювання діяльності державних службовців. З урахуванням того, що останнім часом спостерігається тенденція щодо активізації створення та функціонування громадських рад при органах державної влади (наприклад, відповідно до ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» з метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю Національного бюро передбачається створення Ради громадського контролю у складі 15 осіб [148]). Типовим положенням про громадську раду [141] визначено, що до складу громадської ради можуть бути обрані представники громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій роботодавців, недержавних засобів масової інформації та інших непідприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України. Однак, указана норма не є виключною, а також містить низку суперечливих положень (наприклад, представники недержавних засобів масової інформації можуть бути членами громадських рад, проте переважна більшість із них

зареєстрована як суб’єкти підприємницької діяльності, тому їх не можна зараховувати до непідприємницьких товариств і установ. У зв’язку із цим виникає запитання, чи варто вважати їх інститутами громадського суспільства та надавати їм право представляти інтереси громадськості усієї держави або окремого регіону [27, с. 40].

Необхідно зазначити, що участь представників громадських об’єднань у діяльності громадських рад є наочним прикладом правовідносин, в яких ці об’єднання реалізують свою активну адміністративну правосуб’єктність, тобто не є об’єктом адміністративно-правового регулювання, а активно взаємодіють з органами державної влади, впливаючи на їх діяльність [27, с. 36].

Залучення членів громадських рад до оцінювання діяльності державних службовців, з одного боку, дозволило би забезпечити відкритість, прозорість, підзвітність державної влади суспільству та урахування громадського інтересу до діяльності органів державної влади в цілому та кожного державного службовця, зокрема [48, с. 69-70]. Проте, з іншого боку, виникають сумніви стосовно можливості членів громадських рад об’єктивно оцінити ефективність, результативність та якість службової діяльності державних службовців [41, с. 81–82].

Відповідно до п. 6 Типового положення про громадську раду [141] до складу громадської ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які здійснюють свою діяльність у сфері, що пов’язана з діяльністю відповідного органу. Незважаючи на встановлення вимоги стосовно компетентності, єдиного переліку кваліфікаційних характеристик членів громадських рад законодавством не передбачено. Отже, залучення громадських рад до оцінювання діяльності державних службовців можна вважати доцільним лише за умови попереднього

законодавчого закріплення кваліфікаційних вимог, що висуваються до членів громадської ради, для недопущення залучення некомпетентних осіб.

Варто погодитися з думкою В.М. Кравчука, який зазначає, що у практичній діяльності громадських рад важливим є розуміння того, що здійснюваний ними громадський контроль за діяльністю органів державної влади є не відокремленою діяльністю, а однією із форм участі народу в управлінні та підвищенні ефективності діяльності органів публічної влади. Тож ефективність діяльності громадських рад залежить від збереження розумного балансу їх поєднання [89, с. 28].

Для можливості залучення громадських рад до процедури оцінювання діяльності державних службовців як осіб, які будуть сприяти реалізації процедури на засадах об'єктивності, законності та відкритості, необхідним вбачається подальше вивчення і вирішення певних питань, серед яких зокрема: по-перше, створені з метою участі у формуванні та реалізації державної політики громадські ради при органах державної влади зазвичай є надзвичайно пасивними у своїй діяльності, що, безперечно, пов'язано з відсутністю законодавчо встановленої системи принципів взаємодії членів таких рад з органами державної влади та незацікавленістю такої взаємодії, у першу чергу, з боку державних службовців; по-друге, не визначеність джерел фінансування видатків громадських рад, необхідних для проведення зібрань, друкування матеріалів, залучення провідних експертів, оплати відряджень тощо [192, с. 92; 89, с.28]; по-третє, обмеження повноважень громадських рад дорадчим статусом.

Необхідно звернути увагу на те, що питання визначення суб'єктів, які є повноважними щодо проведення оцінювання зарубіжним законодавством, регламентується по-різному, зокрема, в Естонії створюються спеціальні комісії у складі керівника органу, безпосереднього

керівника чиновників, які проходять атестацію, представника кадрової служби, профспілок, колег по роботі і незалежних фахівців або вчених [153]. Процедура створення спеціальної комісії (конкурсно-атестаційної комісії) передбачається і Законом «Про публічну службу» Грузії. У Чехії процес оцінювання здійснює безпосередній керівник публічного службовця, який готує проект висновку службової атестації [156], що є характерним і для України.

Відповідно до Проекту Типового порядку проведення оцінювання процедура оцінювання діяльності державних службовців має циклічний характер та має містити певні етапи, які різняться у залежності від категорії посади, яку займає державний службовець. Як уже зазначалося основними структурними елементами будь-якої процедури є стадії. Тому вбачається за необхідне виокремлення основних стадій, які, у свою чергу, будуть поділятися на етапи.

При цьому варто акцентувати увагу на тому, що розподіл кожної стадії на етапи не є обов'язковим. Це відбувається лише стосовно великих за обсягом, переважно ключових стадій, які зазвичай пов'язані з накопиченням та дослідженням фактичного матеріалу.

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.

Стадія підготовки до проведення оцінювання розпочинається 1 січня звітного року, тобто з початку планування державними службовцями категорії «Б» та «В» разом з безпосереднім керівником переліку завдань та очікуваних результатів роботи на звітний період. Надалі визначені завдання переглядаються та за необхідністю змінюються у червні-липні звітного періоду, однак не частіше ніж 3 рази за рік. На цій стадії здійснюється також забезпечення службою управління персоналом: по-перше, суб'єкта призначення необхідним Актом оцінювання результатів службової діяльності державного службовця категорії «А» (далі – Акт оцінювання «А»), по-друге, безпосередніх керівників необхідними Актами оцінювання результатів службової діяльності державного службовця «Б» та «В» (далі – Акт оцінювання «Б»), в яких міститься інформація щодо державного службовця, який проходить оцінювання; по-третє, ознайомлення державних службовців з порядком проведення оцінювання та надання відповідних роз'яснень, або проведення навчання.

За загальним правилом підставами для проведення оцінювання діяльності державних службовців є рішення суб'єкта призначення, що видається у формі наказу або розпорядження. Названий документ містить інформацію щодо визначеного періоду проведення оцінювання та затверджений список державних службовців, результати службової діяльності яких підлягають оцінюванню.

Проектом Типового порядку оцінювання встановлюються такі види строків проведення оцінювання діяльності державних службовців, як:

1) загальні – оцінювання здійснюється щороку і розпочинається з 1 листопада та завершується затвердженням наказом суб'єкта призначення висновку щодо результатів оцінювання не пізніше ніж 25 грудня. Таким чином, строк проведення оцінювання переноситься на кінець звітного року, на відміну від попереднього Загального порядку проведення щорічної

оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов’язків і завдань, коли оцінка відбувалася у січні-лютому місяці за підсумками минулого року. Як уявляється на перший погляд, така зміна є негативною, адже призводить до врахування у процесі оцінювання результатів діяльності державного службовця не за весь рік. Однак можна виявити змістовну передумову вказаної новації, зокрема, оцінювання діяльності державних службовців є підставою для вирішення питання про преміювання, що здійснюватиметься наприкінці року. Отже, оцінювання буде основною підставою для традиційного матеріального заохочення державних службовців перед новорічними святами, що свідчить про зростання ролі досліджуваної процедури, набуття нею праксеологічного значення;

2) спеціальні – у разі відсутності на роботі державних службовців категорії «Б», «В» (у зв’язку з відрядженням, тимчасовою непрацездатністю тощо) оцінювання їх діяльності проводиться протягом 10 робочих днів з дня виходу таких службовців на роботу. Вбачається, що десятиденний строк стосуватиметься випадків виходу на роботу і до 25 грудня звітного року, і після цієї дати. Слід сказати, що відсутність на роботі враховується лише стосовно державних службовців категорії «Б» та «В», хоча відповідний припис має застосовуватися за аналогією і стосовно службовців категорії «А» (які також можуть перебувати у відрядженні, на лікарняному).

Наступною є аналітична стадія, на якій здійснюються безпосередній аналіз та оцінювання результатів діяльності державних службовців за звітний період. Поділ цієї стадії на етапи залежить від того, оцінюються державні службовці категорії «А», чи «Б» та «В».

Для державних службовців категорії «А» передбачається виокремлення двох етапів, а саме: самооцінювання та підготовка обґрунтування та оцінювання суб'єктом призначення.

На етапі самооцінювання державний службовець заповнює Акт оцінювання «А», обсяг якого не повинен перевищувати чотири сторінки друкованого тексту. Державний службовець, здійснюючи самооцінку, зобов'язаний самостійно, максимально стисло та лаконічно навести перелік найвагоміших результатів виконання основних функцій та завдань, що передбачаються законодавством та стратегічними документами органу державної влади чи місцевого самоврядування, реалізації повноважень та виконання обов'язків, визначених у положенні відповідного державного органу, доручень і розпоряджень суб'єкта призначення. Результати їх виконання яких відображаються у відсотках [179].

Варто погодитися з думкою Тіто Конті, який зазначає, що під час здійснення самооцінювання аналізуються першочергово результати діяльності, які відповідають встановленим цілям, а саме: стратегічним цілям організації, що затверджуються керівництвом та розподіляються відповідно до принципу пріоритетності [84, с. 68]. Крім того, за допомогою самооцінювання суб'єкт призначення здобуває інформацію стосовно суб'єктивного сприйняття службовцем своєї професійної активності, його ставлення до службових відносин та необхідності в удосконаленні власного професіоналізму. Таким чином, на результати самооцінювання впливає психологічне прагнення особи до висвітлення лише кращих сторін своєї діяльності, що не виключає їх перебільшення. Тому, самооцінювання може бути лише первинним етапом оцінювання результатів діяльності державних службовців і безпосередньо потребує подальшого аналізу та перевірки суб'єктом призначення.

На наступному етапі заповнений державним службовцем Акт оцінювання «А» протягом 30 календарних днів, відлік перебігу яких розпочинається з 1 листопада (може встановлюватися інша дата, у разі її визначення в наказі суб'єктом призначення), надсилається суб'єкту призначення. Обов'язок здійснити аналіз визначених результатів службової діяльності державним службовцем та як наслідок підготувати обґрунтування покладається на службу управління персоналом суб'єкта призначення. Обґрунтування здійснюється на підставі використання лише офіційної і достовірної інформації і має виключати можливість використання суб'єктивних думок, поглядів працівника служби управління персоналом. Висновок щодо досягнення відповідних результатів державним службовцем оцінюється на відмінно, позитивно або негативно. Акт оцінювання «А» та відповідне обґрунтування служби управління персоналом надається на підпис суб'єктові призначення.

Аналітична стадія процедури оцінювання діяльності державних службовців категорій «Б» та «В» у своїй структурі містить такі етапи:

1) самооцінювання – на цьому етапі державний службовець заповнює Акт оцінювання «Б», зазначаючи інформацію стосовно виконаних завдань та досягнених показників, використовуючи терміни, що були встановлені на етапі визначення переліку завдань та очікуваних результатів на звітний період. Надалі заповнений акт підписується державним службовцем та надається безпосередньому керівникові для подальшого опрацювання;

2) співбесіда – на цьому етапі відбувається обговорення безпосереднім керівником із державним службовцем результатів оцінювання його результатів діяльності за звітний період та виявлення потреби у коригуванні професійного та особистісного розвитку. У разі виявлення державним службовцем під час здійснення самооцінювання

недоліків у власній роботі, він готує письмовий коментар щодо необхідності участі в заходах з удосконалення службової діяльності. Варто погодитися з думкою Л.І. Кубей, яка зазначає, що досвід європейських країн свідчить, що в разі недооцінки ролі консультацій при підготовці рішень, існує великий ризик провалу нововведень. Отже, під час оцінювання є можливим налагодження діалогу між безпосереднім керівником та підлеглим щодо обговорення планів відомства, організації та щодо очікуваних результатів діяльності працівника [92, с. 310–311];

3) оцінювання безпосереднім керівником чи керівником вищого рівня – оцінювання діяльності державного службовця здійснюється шляхом порівняння визначених на початку звітного року переліку запланованих завдань та очікуваних результатів із фактично досягнутими показниками, що зазначені в Акті оцінювання «Б». Оцінювання здійснюється за допомогою застосування трибальної шкали: відмінно – 3 бали, позитивно – 2, недостатньо – 1 та негативно – 0. Варто акцентувати увагу на тому, що відповідна оцінка ставиться окремо щодо кожного виконаного показника, та потім підсумовується. Питома вага загальної оцінки результатів службової діяльності, як уже зазначалося, становить 70%, залишкових 30% належать оцінці безпосереднім керівником особистих професійних якостей державного службовця (критерії оцінювання яких розглядались у п. 1 Розділу 3). За підсумками названих етапів безпосередній керівник або керівник вищого рівня підписує Акт оцінювання «Б» та передає його для опрацювання до служби управління персоналом.

Наступною стадією є визначення результатів оцінювання. Для державних службовців категорії «А» результат розраховується на основі самооцінювання та відповідного обґрунтування суб’єктом призначення, для державних службовців же категорій «Б» та «В» результат розраховується як середньозважений показник оцінки безпосереднім керівником та

керівником вищого рівня виконання передбачених показників та визначення відповідності критеріям професійної компетентності. Обов’язок здійснення кінцевого підрахунку (за чітко встановленою формулою, яка міститься у Проекті Типового порядку оцінювання [179]) результатів оцінювання діяльності державного службовця, покладається на службу управління персоналом.

За результатами проходження процедури оцінювання діяльності державного службовця виставляється підсумкова оцінка, яка може бути:

«негативна» – виставляється у разі значення показника в діапазоні від 0 до 0,45;

«позитивна» – виставляється у разі значення показника в діапазоні від 0,46 до 0,78;

«відмінна» – виставляється у разі значення показника в діапазоні від 0,79 до 1.

Як уявляється, оцінки, які передбачалися Загальним порядком проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов’язків і завдань [60], тобто низька, задовільна, добра та відмінна, цілком залежали від розсуду лідируючого суб’єкта та перелік досягнутих результатів сприймався як оціночна категорія. Запропоновані ж підсумкові оцінки результатів діяльності державних службовців виставляються на підставі чіткого кількісного виміру істотних для конкретної посади показників, розрахованого згідно з математичною формулою, що значно звужує дискреційність повноважень керівника щодо оцінювання при кваліфікації підсумків процедури.

За результатами оцінювання керівником служби управління персоналом визначаються відповідні пропозиції, а саме: преміювати державного службовця або рекомендувати до участі у конкурсі на зайняття вищої посади державної служби – у разі отримання відмінної оцінки;

відзначити відомчими заохочувальними відзнаками (наприклад, нагородження грамотою, почесною грамотою тощо) – у разі отримання позитивної оцінки; здійснити заходи з удосконалення службової діяльності державного службовця – у разі отримання негативної оцінки; звільнити – у разі отримання державним службовцем повторної негативної оцінки. Окрім вищезазначених пропозицій службою управління персоналом суб'єкта призначення складається індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності кожного державного службовця за результатами проведеного оцінювання.

Таким чином, оцінювання діяльності державних службовців тісно повязане з мотивацією, стимулюванням державних службовців, їх розвитком та у разі необхідності – навчанням. Ю.П. Битяк зазначає, що стимулювання державного службовця має прояв у належній оплаті його праці, визначенні оптимальних посадових окладів і преміальних винагород, заохоченні їх з боку безпосередніх керівників та керівників органів державної влади вищого рівня. Відтак, в основу чинної системи заохочення державних службовців покладено принцип матеріальної і моральної заінтересованості, який створює простір для виявлення особистих якостей, і дає змогу поєднувати суспільні та особисті інтереси [12, с. 282].

Як уже зазначалося, у разі отримання відмінної оцінки державним службовцем передбачається відповідне матеріальне заохочення – преміювання. Відповідно до Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів) [176], державним службовцям можуть встановлюватися такі види премій, як: премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності та місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску в загальний результат роботи державного органу. Розмір премії за результатами щорічного оцінювання службової

діяльності встановлюється керівником державної служби шляхом видання відповідного наказу або розпорядження, в однакових відсотках до посадового окладу для державних службовців, які отримали відмінну оцінку за результатами оцінювання діяльності у поточному році. Варто зазначити, що така премія виплачується не пізніше за термін виплати заробітної плати за місяць, в якому затверджено висновок щодо результатів оцінювання діяльності державних службовців, але не пізніше грудня місяця звітного року.

Окрім матеріального стимулювання праці державних службовців, передбачається встановлення і застосування до них, у разі потреби (за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків та як наслідок отримання негативної оцінки за результатами оцінювання діяльності державних службовців), різних заходів індивідуальної юридичної відповідальності. Заходи такої відповідальності застосовуються до державного службовця для спонукання його до сумлінного виконання обов'язків та завдань, запобігання будь-яким відхиленням від встановленого порядку в роботі. У цілому, заходи відповідальності є важливим засобом виховання державних службовців [12, с. 283].

У разі отримання державним службовцем негативної оцінки результатів службової діяльності службою управління персоналом за погодженням із суб'єктом призначення (або у встановлених випадках з безпосереднім керівником) визначаються заходи з удосконалення його службової діяльності, за наслідками якого проводиться повторне оцінювання: протягом шести місяців після місяця, в якому затверджено наказ щодо результатів оцінювання службової діяльності або остаточних результатів оскарження оцінювання для державних службовців категорії «А» та протягом чотирьох місяців для державних службовців категорій «Б» та «В». У цілому, результати оцінювання діяльності державного службовця

мають вплив на правове становище службовця, зокрема, відповідно до Закону України «Про державну службу» [135] отримання державним службовцем негативної оцінки за результати оцінювання діяльності має наслідком заборону присвоювати чергові ранги протягом шести місяців (ст. 39) та врахування у процесі притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності результатів оцінювання діяльності державного службовця (ст. 74).

Стосовно звільнення, як негативного заходу за результатами оцінювання (отримання державним службовцем повторно негативної оцінки), варто зазначити, що така позиція є цілком вірною, оскільки службова кар'єра державного службовця безпосередньо повязана як із професійним рівнем і компетенцією, так і з результатами службової діяльності. Останні, у свою чергу, мають постійно доводитися державним службовцем відповідним суб'єктам оцінювання, що свідчить про встановлення відповідного контролю за проходженням державної служби.

Як приклад, у частині рішень, що приймаються оціночними комісіями зарубіжних країн, найбільш привабливо виглядає правове регулювання, що міститься у литовському законі. Так, відповідно до ст. 22 Закону Литви «Про публічну службу», оціночна комісія може надати публічному службовцеві оцінку 1) бездоганно (у разі отримання названої оцінки передбачається надання вищого кваліфікаційного класу публічному службовцеві; переведення службовця на вищу посаду або зберігати той же (вищий) кваліфікаційний клас та премії); 2) добре; 3) незадовільно (публічному службовцю пропонується удосконалити кваліфікацію; надати нижчий кваліфікаційний клас публічному службовцеві; перевести кар'єрного публічного службовця на нижчу посаду; звільнити публічного службовця зі служби, якщо оцінка незадовільна два рази підряд) [161, с. 437].

Наступним етапом є ознайомлення державного службовця з результатами оцінювання та затвердження результатів оцінювання. На основі підписаного керівником державної служби розпорядчого акта про оцінювання результатів службової діяльності державних службовців за звітний період, протягом трьох днів службою управління персоналом здійснюється ознайомлення державних службовців з результатами оцінювання.

Оригінали форми та акта передаються до служби управління персоналом державного органу та зберігаються в особовій справі державного службовця. У разі усного або письмового звернення державного службовця про надання копії акта оцінювання, йому надається копія, завірена службою управління персоналом [179]. Відповідальність за збір інформації щодо проведення оцінювання діяльності державних службовців, зберігання та обробку результатів покладається на службу управління персоналом [177].

Факультативною стадією оцінювання діяльності державного службовця є оскарження результатів. Законом України «Про державну службу» передбачається можливість:

адміністративного оскарження;

судового оскарження.

Адміністративне оскарження реалізується шляхом подання письмової скарги до керівника державної служби протягом одного місяця з дня, коли стало відомо або мало стати відомо про порушення прав. У загальному розумінні «скарга» – це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об’єднань громадян, посадових осіб [145]. У скарзі державний службовець має право вимагати

від керівника державної служби утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів. Таке право державного службовця на створення комісії (питання щодо формування складу комісії розглядалося дещо раніше) кореспондується з обов'язком керівника державної служби утворити її. Обґрунтована письмова відповідь або рішення на скаргу державного службовця надається протягом 20 днів з дня її отримання, у разі надання такої відповіді комісією вона повинна ґрунтуватися на висновку такої комісії.

Державному службовцю також надається право звернення безпосередньо до Національного агентства України з питань державної служби (тобто центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби) у передбачених законодавством випадках, а саме: 1) у разі неотримання в установлений строк обґрунтованої відповіді на скаргу або незгоди з відповіддю керівника державної служби чи комісії. У такому випадку Національне агентство України з питань державної служби зобов'язане, по-перше, розглянути скаргу державного службовця та протягом 20 днів надати вмотивовану відповідь, по-друге, направити у разі встановлення факту порушення прав державного службовця, відповідному державному органу обов'язкову для виконання вимогу про усунення відповідних порушень; 2) у разі порушення керівником державної служби або державним службовцем вищого органу права державного службовця на оскарження результатів оцінювання, або якщо ці особи створили перешкоди в реалізації названого права. За такої ситуації Національне агентство України з питань державної служби здійснює розгляд скарги шляхом ініціювання та відповідно проведення службового розслідування. Метою проведення будь-якого службового розслідування є визначення наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку

конкретного державного службовця. Таким чином, ініціювання службового розслідування стосовно керівника державної служби з приводу оскарження результатів оцінювання діяльності є вагомим засобом захисту прав оцінюваного державного службовця від зловживань з боку керівництва, а також превентивно гарантує об'єктивність останнього у процесі оцінювання.

Що ж стосується судового оскарження, то відповідно до ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України [74] розгляд та вирішення спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення належить до юрисдикції адміністративних судів. Зокрема, визначення підсудності справ щодо оскарження результатів оцінювання діяльності державного службовця безпосередньо залежить від органу державної влади, в якому працює державний службовець.

Відповідно до ч. 7 ст. 44 Закону України «Про державну службу» [135] є можливим оскарження державним службовцем лише негативної оцінки. Щодо позитивної оцінки таке право відсутнє, хоча бажання її оскаржити може виникнути, якщо службовець, наприклад, вважає, що він заслуговував на відмінну оцінку (і відповідно – отримання премії, або наділення правом переважного просування по державній службі). Саме тому, як уявляється, для повноцінного забезпечення прав державного службовця під час оцінювання необхідним є розширення його можливості оскаржувати результати оцінювання і на випадки отримання позитивної оцінки.

У зв'яку із вищевикладеним, вбачається за необхідне внести зміни до ч. 7 ст. 44 Закону України «Про державну службу» та викладсти її у такій редакції: «Висновок, що містить негативну або позитивну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності, може бути оскаржений державним службовцем у порядку, визначеному ст. цього Закону». Це

сприятиме забезпеченню належними засобами правового захисту у всіх випадках настання негативних (або неотримання позитивних) правових наслідків через отримання певного результату оцінювання.

У більшості країн Європейського Союзу, незважаючи на колективний розгляд, не завжди вдається забезпечити об'єктивність розгляду справ та прийняття об'єктивних рішень оціночними комісіями. У зв'язку із цим, службовці, не задоволені результатами атестаційної процедури, у більшості країн мають право оскаржити їх до спеціальних апеляційних рад, а також у судовому порядку. Хоча в цілому відсоток оскаржень є надзвичайно низьким. Так, наприклад, в Естонії законом закріплено додаткову гарантію об'єктивності та неупередженості прийняття рішень оціночними комісіями. Чиновник, який не погоджується з результатами оцінювання, може вимагати проведення повторної процедури, яка проводиться комісією у новому складі [161, с. 98].

ВИСНОВКИ

У дисертації на підставі аналізу досягнень юридичної науки і чинного законодавства вирішено наукове завдання з розробки питань, які стосуються оцінювання у державній службі. У результаті здійсненого дослідження зроблено такі **Висновки:**

1.Здійснення оцінювання є одним із найдієвіших способів підвищення результативності та ефективності діяльності органів державної влади у цілому, та діяльності кожного державного службовця, зокрема. Оцінювання у державній службі є важливим чинником підвищення ефективності функціонування державної служби, її професіоналізації та проведення державної кадрової політики з метою 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 з метою його просування по службі, вирішення питань стосовно застосування до державного службовця заходів відповідальності або стимулювання, вирішення питань щодо підвищення рівня професійної кваліфікації та професіоналізму.

2.Оцінювання у державній службі слід трактувати у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні оцінювання у державній службі це законодавчо передбачений порядок визначення ефективності, результативності та дієвості функціонування інституту державної служби в цілому, діяльності окремих органів державної влади, їх структурних підрозділів, результатів службової діяльності державних службовців та відповідності кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби встановленим показникам та критеріям. У вузькому розумінні оцінювання у державній службі – це система матеріальних та процесуальних правових норм, що регулюють порядок

діяльності уповноважених суб'єктів щодо визначення відповідності професійних та особистісних якостей кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби і державних службовців установленим показникам і критеріям. Обґрунтовано, що розуміння оцінювання у державній службі завдяки вузькому підходу є логічним та доцільним.

3. Виокремлено такі особливості оцінювання у державній службі у його вузькому розумінні: а) є законодавчо урегульованим порядком діяльності; б) здійснюються індивідуалізовано (стосовно кандидата на вакантну посаду державної служби або державного службовця); в) здійснюються стосовно особи, яка перебуває на конкретній посаді державної служби, або прагне її зайняти; г) здійснюється на засадах регулярності для оцінювання державних службовців і за необхідності – для оцінювання кандидатів; д) спрямовано на визначення відповідності рівня професійної компетентності особи вимогам профілю професійної компетентності.

4. Встановлено, що принципи оцінювання у державній службі – це основоположні засади, що визначають мету, завдання та процедуру оцінювання у державній службі. Виокремлено та охарактеризовано такі принципи: верховенство права, законність, ефективність, політична неупередженість, доброчесність, рівність, презумпція відповідності, безсторонність, безпосередність, правова визначеність, відкритість, прозорість та гласність, визначеність вимог, диференціація критеріїв, дієвість оцінювання.

5. Встановлено, що оцінювання у державній службі доцільно класифікувати у залежності від його мети на оцінювання при: 1) вступі на державну службу – оцінювання кандидатів на державну службу; 2) проходженні державної служби – оцінювання діяльності державних службовців. Зазначено, що другий вид оцінювання за своїм змістом є складним і містить у собі оцінювання: під час випробовування; результатів діяльності державних службовців; під час підвищення рівня професійної компетентності

державних службовців.

6.Встановлено, що поняття «професійна компетентність» як важливий елемент оцінювання у державній службі, у свою чергу, є складним поняттям, яке характеризується: 1) сукупністю спеціальних знань, умінь та навичок; 2) сукупністю професійних та особистісних якостей державного службовця; 3) використанням знань та досвіду для виконання встановлених завдань та обов'язків за посадою і подальшим професійним та особистісним розвитком. Зазначено, що суміжними з поняттям «професійна компетентність» є поняття: «профіль професійної компетентності посади державної служби», яке стосується посади державної служби і являє собою комплексну характеристику опису виконуваної за посадою роботи та перелік необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків спеціальних знань, умінь і навичок; «рівень професійної компетентності особи» стосується виключно державного службовця і являє собою визначення характеристик особи, відповідно до її освітньо-кваліфікаційного рівня, досвіду роботи та рівня володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками.

7.Виокремлено три групи вимог до кандидатів на вакантні посади державної служби: 1) безумовні вимоги – встановлюються незалежно від категорії посади державної служби: а) наявність громадянства України; б) володіння державною мовою; в) досягнення повноліття; г) наявність відповідного ступеня освіти; 2) загальні – встановлюються в залежності від категорії посади державної служби: а) стаж роботи; б) досвід роботи; в) володіння іноземною мовою; 3) спеціальні вимоги – встановлюються в залежності від посади державної служби: а) наявність досвіду роботи в конкретній сфері діяльності; б) здобуття відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня кандидатом на вакантну посаду державної служби; в) необхідні знання, уміння та навички; г) особистісні компетенції. Зазначено, що необхідні вимоги до знань, умінь та навичок до кандидатів на вакантні

посади державної служби виокремлюються в залежності від обсягу завдань та функцій, що будуть виконуватися на посаді та закріплюватися у профілях професійної компетентності посади державної служби або посадових інструкціях.

8.Встановлено, що процедура оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби є внутрішньоорганізаційною адміністративною процедурою, якій властивими є характерні ознаки, склад учасників та стадійність. Процедура оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби – це передбачений адміністративно-правовими нормами порядок діяльності повноважних суб'єктів із встановлення відповідності кандидатів на вакантні посади державної служби визначеним законодавством вимогам. Вона характеризується такими ознаками: а) регламентується нормами адміністративного права; б) є формою реалізації публічного управління; в) участь обов'язкового лідируючого суб'єкта – Комісії з питань вищого корпусу державної служби або конкурсної комісії; г) спрямування процедури на забезпечення функціонування державної служби; д) її метою є здійснення оцінювання усіх кандидатів на державну службу та добір на вакантні посади державної служби лише висококваліфікованих фахівців.

9.Визначено, що процедура оцінювання кандидатів на державну службу у своїй структурі містить такі стадії та етапи: 1) стадія підготовки до проведення оцінювання кандидатів на державну службу: а) розроблення та затвердження посадових інструкцій; б) формування профілів професійної компетентності та визначення вимог до рівня професійної компетентності кандидатів на державну службу; в) формування складу конкурсної комісії; г) визначення методів оцінювання кандидатів на державну службу; 2) стадія проведення оцінювання кандидатів на державну службу: а) попередній розгляд поданих документів на відповідність встановленим вимогам; б) проведення тестування та визначення його результатів; в) розв'язання ситуативних завдань

та визначення їх результатів; г) проведення співбесіди та визначення її результатів; 3) стадія ухвалення рішення: а) узагальнення результатів оцінювання; б) формування рейтингових списків; в) прийняття рішення; г) оприлюднення рішення; 4) стадія оскарження рішення.

10. Зазначено, що передбачена Законом України «Про державну службу» процедура оцінювання кандидатів на державну службу застосовується лише до адміністративних державних службовців, тоді як для спеціалізованих та мілітаризованих державних службовців процедура добору є відмінною в частині вимог та структури.

11. Визначено, що ефективність та дієвість оцінювання діяльності державних службовців залежить від системи критеріїв оцінювання. Встановлено, що до критеріїв оцінювання діяльності державних службовців належать: 1) результати виконання закріплених на звітний період завдань – персоніфікований перелік завдань та очікуваних результатів роботи затверджується лише для державних службовців категорій «Б» та «В»; 2) професійні якості державного службовця: а) обов’язкові (результативність, дисциплінованість, професійна етика та ініціативність); б) додаткові – розробляються службою управління персоналом за погодженням із керівником державної служби у залежності від особливості роботи кожного органу. До додаткових критеріїв запропоновано віднести такі, як: дотримання вимог законодавства у сфері запобігання корупції, здатність до ефективної комунікації та взаємодії, здатність до командної роботи, здатність працювати у стресових ситуаціях.

12. Визначено, що процедура оцінювання діяльності державних службовців – це встановлений законодавством порядок дій повноважних суб’єктів із визначення результативності, ефективності та якості виконання державними службовцями 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. З'ясовано, що процедура оцінювання діяльності державних службовців складається з таких стадій та етапів: 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.

13. Виявлено недоліки у правовому регулюванні процедури оцінювання діяльності державних службовців, зокрема відсутність передбаченого ч. 11 ст. 44 Закону України «Про державну службу» підзаконного нормативно-правового акта для детального врегулювання досліджуваної процедури.

14. Запропоновано такі зміни і доповнення до чинного законодавства про державну службу:

частину 7 ст. 44 Закону України «Про державну службу» викласти у такій редакції: «Висновок, що містить негативну або позитивну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності, може бути оскаржений державним службовцем у порядку, визначеному статтею 11 цього Закону». Такі зміни сприятимуть забезпеченню належними засобами правового захисту державних службовців у всіх випадках настання негативних (або неотримання позитивних) правових наслідків через отримання певного результату оцінювання результатів їх службової діяльності;

ухвалити Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

передбачити як підставу звільнення від проходження оцінювання діяльності державних службовців призов службовця на строкову військову службу або військову службу за призовом осіб офіцерського складу;

затвердити Типові профілі професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аверьянов В.Б. Апарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. Киев: Наук. думка, 1990. 117 с.

2. Алексеев С. С. Общая теория права. Москва: Юрид. лит., 1981. 361 с.

3. Алюшина Н. О., Журавльова І. І. Уравління персоналом: посібник для слухача курсу. Проект «Запровадження європейських стандартів державного управління в Україні». Київ, 2007. 179 с.

4. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / пер. з англ. В. Шульга. Київ: Основи, 2000. 190 с.

5. Базаров Т. Ю., Беков Х. А., Аксенова Е. А. Методы оценки уравленческого персонала государственных и коммерческих структур. Москва: ИПК ГС, 15. 453 с.

6. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: підручник для ВНЗ. Київ: Літера ЛТД, 2002. 286 с.

7. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. Москва, 1987. 156 с.

8. Бахрах Д. Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеренбург, 1995. 624 с.

9. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2003. 19 с.

10. Беков Х. А. Методология и практика формирования системы оценки управленческого персонала: дисс. … д-ра экон. наук. Москва, 2002. 319 с.

11. Беков Х. А. Стратегии комплексных подходов в оценке управленческого персонала. *Российское предпринимательство*, 2002. № 2. С. 56–60.

12. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.

13. Битяк Ю. П. Проблеми нормативно-правового регулювання оцінки діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Вісник академії правових наук України: зб. наук. праць. Харків, 2005. № 4. С. 116–123.

14. Битяк Ю. П., Петришин О. В. Авторський проект Закону України «Про службу в органах та їх апараті». *Вісник Академії правових наук України*. Харків, 1998. № 1. С. 150–169.

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

16. Біла Л. Р. Правовий статус державної посади: поняття і структура. *Південноукраїнський правничий часопис*. Одеса, 2007. № 4. С. 216–219.

17. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні: дис. … д-ра юрид. наук. Одеса, 2012. 543 с.

18. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.

19. Біла-Тіунова Л. Р., Закаленко О. В. Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика: монографія. Одеса: Фенікс, 2015. 197 с.

20. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 194 с.

21. Брайченко О. Д., Саченко Т. А., Коняшина Н. А. Моніторинг особистісних отреб управлінських кадрів як один із шляхів забезпечення ефективності їх професійного розвитку: навч.-метод. матеріали. Київ: НАДУ, 2013. 56 с.

22. Браян Т. Верховенство права: історія, політика, теорія / пер. з англ. А. А. Іщенка. Київ: Києво- Могилянська академія, 2007. 208 с.

23. Вайс Керол Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / пер. з англ. Р. Ткачук, М. Корчинська. Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2000. 671 с.

24. Василевська Т. Е. Кодекси поведінки депутатів як інструменти підтримки депутатської етики. *Державне управління: теорія та практика*. Київ, 2013. № 2. С. 5–13.

25. Ведунг Е. О. Оцінювання державної політики і програм / пер. з англ. В. П. Шульга. Київ: Всеувито, 2003. 350 с.

26. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ: ВТФ Перун, 2002. 420 с.

27. Віхляєв М. Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади в Україні та роль громадських об'єднань у їх діяльності. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. Київ, 2013. № 2. с. 36–42.

28. Волик В. С. Компетентності державних службовців України: наукові підходи ко класифікації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Київ, 2012. № 3. С. 205–213.

29. Волянський П. Б. Сучасні тенденції формування компетентності державних службовців у сфері цивільного захисту. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. Київ, 2013. № 3. С. 156–160. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2013_3_29 (дата звернення: 10.12.2016).

30. Гогіна Л. М. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного апарату URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej6/txts/08glmppa.htm (дата звернення: 10.12.2016).

31. Головань М. С. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду. Вища освіта України. 2008. № 3. URL: http://uabs.edu.ua/images/stories/docs/K_VM/Holovan_03.pdf (дата звернення: 15.02.2017).

32. Головатий М. Ф., Лукашевич М. П., Дмитренко Г. А. Управлінські аспекти соціальної роботи: курс лекцій. Київ: МАУП, 2004. 368 с.

33. Голосніченко І. П. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. Вісник НТУУ «КПІ». Київ, 2011. URL: http://afgp.kpi.ua/sitesdefault/files/11%20-%201_9_%20-%2025.pdf (дата звернення: 15.11.2016).

34. Голосніченко І. П. Відносини державної служби та предмет адміністративно-правового регулювання. *Публічне право*. № 1 (21). 2016. С. 12–20.

35. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 48 с.

36. Горелов Н. А., Круглов Д. В. Методология научных исследований: учебник. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 290 с. URL: http://stud.com.ua/35365/filosofiya/metodologiyi_naukovogo_piznannya (дата звернення: 11.01.2017).

37. Государственное и муниципальное управление: справочник / под ред. Н. И. Глазуновой, Ю. М. Забродина, А. Г. Поршнева. Москва: Изд-во «Магистр», 1997. 496 с.

38. Даниленко Ю. С. Вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби. *Актуальні питання публічного та приватного права в контексті сучасних процесів реформування законодавства*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Херсон, 14–15 квітн. 2017 р.). Херсон: Видав. дім «Гельветика», 2017. С. 76–79.

39. Даниленко Ю. С. Методи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Херсон, 2016. № 6. С. 68–70.

40. Даниленко Ю. С. Оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби: поняття та особливості. *Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 16–17 груд. 2016 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. С. 18–20.

41. Даниленко Ю. С. Перспективи залучення громадськості до оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. *Право та державне управління*: зб. наук. праць. Запоріжжя: КПУ, 2016. № 4. С. 82–92.

42. Даниленко Ю. С. Питання правового регулювання етики державних службовців України. *Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15–16 трав. 2015 р.): у 2 т. Т. 2. / відп. ред. М. В. Афанасьєва. Одеса: Юрид. л-ра, 2015. С. 69–71.

43. Даниленко Ю. С. Поняття та принципи оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби. *Юридичний вісник*. Одеса, 2016. № 4. С. 75–81.

44. 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.

45. Даниленко Ю. С. Процедурні аспекти оцінювання кандидатів на державну службу. *Порівняльно-аналітичне право*. Ужгород, 2017. № 1. URL: http://www. pap.in.ua/1_2017/41.pdf (дата звернення: 25.02.2017).

46. Даниленко Ю. С. Стан правового регулювання етики поведінки державних службовців в Україні. *Вісник Чернівецького факультету*: зб. наук. праць НУ «ОЮА». Чернівці, 2015. № 4. С. 66–78.

47. Даниленко Ю. С. Теоретико-правовая характеристика оценивания результатов служебной деятельности государственных служащих подходы. *Legea si viata*. Молдова, 2017. № 1. С. 48–52.

48. Даниленко Ю. С. Участь громадськості в оцінюванні результатів службової діяльності державних службовців. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали ІІІ Міжнар. наук.-практ. конф., (м. Одеса, 12 жовт. 2016 р.). Одеса: ОДУВС, 2016. С. 69–70.

49. Данюк В. М., Петюх В. М., Цимбалюк С. О. Менеджмент персоналу: навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Данюка, В. М. Петюха. Київ: КНЕУ, 2004. 398 с.

50. 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.

51. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Ін-Юре, 1999. 272 с.

52. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. Київ: КНЕУ, 2005. 480 с.

53. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб. Київ: Ін-Юре, 1999. 244 с.

54. Евгеньева А. П. Словарь русского языка: в 4 т. / 2-е изд. испр. и доп. Москва: Рус. яз., 1984. 614 с.

55. Евдокимова Е. Г. Правовой режим законности: теория и история: по материалам межвузовской научно-практической конференции «Правовой режим законности: вопросы теории и истории». *Известия Высших учебных заведений.* Правоведение, 2001. № 5. 262 с.

56. Елистратов А. И. Должностное лицо и гражданин: *Вопросы административного права*. Правоведение, 1994. № 4. С. 84–90.

57. Жак Зіллер. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / пер. з франц. В. Н. Ковтун. Київ: Основи, 1996. 420 с.

58. Жиров А. П. Правовые аспекты аттестации руководящих работников и специалистов в промышленности: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Москва, 1979. 24 с.

59. Завіновська Г. Т. Економіка праці: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2003. 432 с.

60. Загальний порядок проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань: затв.

наказом Головного управління державної служби України від 31.10.2003 р. № 122. Офіційний вісник України. 2003. № 48. Ст. 2546.

61. Загальні правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: затв. наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. *Офіційний вісник України*. 2016. № 74. Ст. 2493.

62. Задоя І. І. Адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 239 с.

63. Задоя І. І. Атестація державних службовців – важлива складова проходження державної служби. *Актуальні проблеми політики*. Одеса, 2014. Вип. 53. С. 296–305.

64. Закон про службу: Закон Чехії від 26.04.2002 р. / Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 269–387.

65. Закон про цивільну службу: Закон Польщі від 18.12.1998 р. / Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 388–426.

66. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців: монографія. Київ: НАДУ, 2016. 296 с.

67. Інструкція про порядок проведення атестування поліцейських: затв. Наазом М-ва внутрініх справ України від 17.11.2015 р. № 1465. *Офіційний вісник України*. 2015. № 90. Ст. 3073.

68. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудових відносин в Україні: монографія. Харків: Вид-во НУВС, 2004. 337 с.

69. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Харків, 2005. 40 с.

70. Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. Одеса: Юрид. л-ра, 2008. 288 с.

71. Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Теоретичні засади адміністративних процедур. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. Харків, 2007. № 36. С. 225–235.

72. Кирій С. Л. Критерії оцінювання публічних службовців. *Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління в Україні*: матеріали IV Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 11 жовт. 2012 р.). Запоріжжя: КПУ, 2012. С. 537–540.

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

74. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

75. Кодекс цивільних службовців Греції від 09.02.1999 р. / Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 520–600.

76. Козырин А.Н. Административное право зарубежных стран: учебное пособие. Москва: СПАРК, 1996. 229 с.

77. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. Київ: Факт, 2002. 260 с.

78. Колот А. М. Мотивація персоналу: підручник. Київ: КНЕУ, 2002. 337 с.

79. Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений: учеб. пособие / 2-е изд., перераб. и доп. Киев: МАУП, 2004. 504 с.

80. Комунікативна компетентність державних службовців як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. 154 с. URL: htpp://www.dbuapa.dp.ua/cpk/Lib/4/posibnyk.pdf (дата звернення: 10.12.2016).

81. Кондаков Л. И. Логический словар-справочник. Москва, 1975. 247 с.

82. Конотопцева Ю. В. Методи добору персоналу державної служби в Україні. Державне будівництво. Харків, 2014. №2. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/3/02.pdf (дата звернення: 10.01.2017).

83. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

84. Конти Тито. Самооценка в организациях / пер. с англ. И. Н. Рыбаков при участи Г. Е. Герасимовой / Науч. редакт.: В. А. Лапидус и М. Е. Серов. Москва: Редакционно-информационное агентство «Стандарт и качество», 2000. 328 с.

85. Концепція адміністративної реформи в Україні: затв. Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page (дата звернення: 10.01.2017).

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

87. Кравець В. Р. Атестація державних службовців в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2003. 200 с.

88. Кравець В. Р. Принципи атестації державних службовців. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. праць. Одеса: Юрид. л-ра, 2003. Вип. 18. С. 383–388.

89. Кравчук В. М. Діяльність громадських рад: ефективність і перспективи для розвитку народовладдя. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*: Сер.: Юриспруденція. Одеса, 2015. № 15. С. 27–29.

90. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.

91. Круглова А. Є. Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2016. 277 с.

92. Кубей Л. І. Оцінювання діяльності державних службовців. *Міжрегіональне співробітництво в національному та міжнародному вимірах*: Десяті ювілейні регіональні та муніципальні читання: зб. матеріалів доп. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Тернопіль, 18–19 жовт. 2016 р.). Тернопіль: Крок, 2016. С. 308–311.

93. Кунєв Ю. Д., Кувакін С. В. Підстави встановлення випробувального строку для державних службовців під час проходження державної служби: доктринальне тлумаченя синного законодавства. *Правова позиція.* Дніпро, 2016. № 1 (16). С. 44–49.

94. Лапин А. Н. Стратегическое управление современной организацией. *Управление персоналом*. 2004. № 14. С. 39–46.

95. Линдюк О. А. Модель оцінювання ефективності модернізації державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 8. С. 74–82. URL: http://www.nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_8_11 (дата звернення: 10.01.2017).

96. Линдюк О. А. Профілі професійної компетентності державних службовців як складова модернізації державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4. С. 187–199. http://www.nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_4_23 (дата звернення: 12.12.2016).

97. Липовська Н. А. Особливості управління стресами в професійній діяльності державних службовців. URL: http://www.guds.gov.ua/page/pryklady-sytuaciynyh-zavdan-dlya-kategoriyi-b (дата звернення: 9.01.2017).

98. Литвак Б. Г. Разработка управленческого решения: Учебник. / 3-е изд., испр. Москва: Дело, 2002. 392 с.

99. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. Київ: Атика, 2003. 160 с.

100. Малярець Л. М. Збалансована система показників в оцінці діяльності підприємства. Наук. вид. Харків: Вид. ХНЕУ, 2008. 188 с.

101. Манохин В. М. Советская государственная служба. Москва: Юрид. л-ра, 1966. 196 с.

102. Манохин В. М. Конституционные основы советского административного права. Саратов, 1983. 217 с.

103. Мартиненко В. М., Древаль Ю. Д., Конотопцева Ю. В. Сучасна технологія оцінювання персоналу та кадрового потенціалу організації і її соціально-психологічний аспект: наук. розробка / авт. кол. Київ: НАДУ, 2013. 52 с.

104. Методичні рекомендації з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті: затв. Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 20.07.2012 р. № 148. URL: http://zakon.sop.com.ua/regulations/ 2341/8341/8342/464808/ (дата звернення: 13.01.2017).

105. Михайлова Л. І. Управління персоналом: Навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2007. 248 с.

106. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий 16.12.1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 р. № 2148-VIII. URL: http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_043 (дата звернення: 01.02.2017).

107. Могил С. К. Професійна компетентність державного службовця: сутність, правове регулювання, вимоги. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. Одеса, 2014. Вип. 11 (1). С. 162–165.

108. Московець В. І. Поняття «громадськість» у законодавстві та адміністративно- правовій теорії. *Форум права*. Харків, 2011. № 2. С. 630–634.

109. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. / укладачі: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. Київ: Вид-во «АКОНІТ», 2006. Т. 1. 926 с.

110. Ноздрачев А. Ф. Правоограничения государственных служащих в России. *Право и экономика*. Москва, 1995. № 15. С. 15–23.

111. Оболенський О. Ю. Державна служба: підручник. Київ: КНЕУ, 2006. 472 с.

112. Оборотов Ю. М. Верховенство права як шлях до правової гармонії в Україні. *Вісник Національної академії прокуратури України*. Київ, 2008. № 4. С. 5–11.

113. Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. Москва: Русский язык, 1990. 917 с. URL: http://www.ozhegov.com/words/28464.shtml (дата звернення: 22.12.2016).

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

115. Отто фон Бисмарк: цитати. URL: http://ru.wikiquote.org/wiki/ %CE %F2 %F2 %EE_ %F4 %EE %ED_ % C1 %E8 %F1 %EC %E0 %F0 %EA (дата звернення: 01.02.2017).

116. Пахомов И. Н. Советская государственная служба: понятие и основные принципы. Киев, 1964. 92 с.

117. Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР. Київ: Вид-во Київ. ун-ту, 1971. 128 с.

118. Перелік тестових питань на перевірку знання Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства та спеціального законодавства: Наказ Національного агентства України з питань державної служби та Міністерства юстиції України від 06.05.2016 р. № 97/1328/5. URL: http://www.guds.gov.ua/page/perelik-testovyh-pytan (дата звернення: 15.01.2017).

119. Плахотнюк Н. Г. Процедури прийняття на посади державної служби в Україні: теоретико-правовий аспект. *Університетські наукові записки*. Хмельницький, 2005. № 4 (16). С. 326–333.

120. Поліщук І. І. Впровадження системи оцінки персоналу з метою ефективного управління персоналом організації. *Экономика Крыма*. 2013. № 1 (42). С. 299–304.

121. Порядок ведення переліку державних органів, установ та організацій, посади керівних працівників і спеціалістів яких віднесені до посад державних службовців: затв. Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 08.04.2014 р. № 43. *Офіційний вісник України*. 2014. № 51. Ст. 1370.

122. Порядок визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V: затв. Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 16.05.2012 р. № 92. *Офіційний вісник України.* 2012. № 44. Ст. 1713.

123. Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»: затв. наказом Національного агентства України з питань державної служби від 6.04.2016 р. № 72. *Офіційний вісник України*. 2016. № 38. Ст. 1475.

124. Порядок зовнішнього оцінювання за критеріями відповідності рівня освіти та кваліфікації порядку підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування: затв. Наказом Головного управління державної служби України від 31.12.2009 р. № 414. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN52829.html (дата звернення: 22.12.2016).

125. Порядок присвоєння рангів державних службовців: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 306. *Офіційний вісник України*. 2016. № 34. Ст. 1329.

126. Порядок стажування державних службовців: затв. наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 48. *Офіційний вісник України*. 2016. № 27. Ст. 1092.

127. Правила організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях: затв. наказом М-ва юстиції України від 22.06.2015 р. № 1000/5. *Офіційний вісник України*. 2015. № 52. Ст. 1699.

128. Приклади ситуаційних завдань для категорії «Б». URL: http://www.guds.gov.ua/page/pryklady-sytuaciynyh-zavdan-dlya-kategoriyi-b (дата звернення: 20.11.2016).

129. Приходченко Л. Л. Роль контролю, моніторингу та оцінки у розробці та реалізації програм та проектів регіонального розвитку в контексті адаптації до євростандартів. URL: www.nbuv.gov.ua/e-journals (дата звернення: 20.01.2017).

130. Приходько С. О. Система оцінювання персоналу як ключовий елемент сучасної концепції управління персоналом публічної служби. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 4. С. 437–444. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2012_4_63 (дата звернення: 01.02.2017).

131. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Головного управління державної служби України та Національного агентства України з питань державної служби: затв. Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 12.04.2016 р. № 75. *Офіційний вісник України*. 2016. № 36. Ст. 1429.

132. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 37–38. Ст. 2004.

133. Про військовий обов’язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 27. Ст. 385.

134. Про громадянство: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13. Ст. 65.

135. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

136. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.

137. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 26. Ст. 273.

138. Про державну цивільну службу: Закон Латвії від 07.09.2000 р. / Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 455–466.

139. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 р. № 2728-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 5. Ст. 29.

140. Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 13.09.2011 р. № 11. URL: http://zakon.golovbukh.ua/regulations/2341/8341/8342/464822/ (дата звернення: 03.02.2017).

141. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Ст. 2945.

142. Про зайнятість на публічній службі: Закон Канади від 7.11.2003 р. / Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 669–697.

143. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

144. Про засади державної мовної політики: Закон України від 03.07.2012 р. № 5029-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 23. Ст. 218.

145. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. №393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

146. Про конкурсну комісію: Наказ ДФС України від 23.05.2016 р. № 461. URL: http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/68407.html (дата звернення: 11.01.2017).

147. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 20.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

148. Про Національне антикорупційне бюро: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.

149. Про національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. №580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

150. Про порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF (дата звернення: 11.01.2017).

151. Про права і обов'язки службовців: Закон Франції від 22.02.2007 р. / Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 153–203.

152. Про проведення щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування Кіровоградської міської ради покладених на них завдань і обов'язків за підсумками роботи у 2016 році : Розпорядження Кіровоградського міського голови від 28.12.2016р. № 142. URL: http://www.kr-rada.gov.ua/uploads/documents/13980-%D0%A0%D0%9C%D0%93_142.pdf (дата звернення: 09.01.2017).

153. Про публічну службу: Закон Естонії від 25.01.1995 р. / Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 467–520.

154. Про публічну службу: Закон Литви від 23.04.2002 р. / Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 427–454.

155. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 26. Ст. 1151.

156. Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду публічних службовців та інших працівників адміністративних установ: Закон Чеської Республіки від 26.04.2002 р. / Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 269–388.

157. Про статус чиновників: Федеральний Закон ФРН від 31.03.1999 р. / Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 225–269.

158. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки: Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 10. Ст. 365.

159. Продаєвич О. С. Проходження державної служби в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2008. 19 с.

160. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. Москва: Юрид. л-ра, 1991. 143 с.

161. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. Київ: Конус Ю, 2007. 735 с.

162. Рабінович П. М. Верховенство права в інтерпретації Конституційного Суду України. *Українське право*. Київ, 2006. № 1 (19). С. 210–220.

163. Реформа управління персоналом на державній службі в Україні. URL: http://www.ucs-hrm.org.ua (дата звернення: 15.09.2016).

164. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт.; наук. кер. В. В. Цвєтков. Київ: Оріяни, 1998. 364 с.

165. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 45. Ст. 2975.

166. Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. Москва: Норма, 2009. 927 с.

167. Рудакевич М. І. Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського союзу. *Державне управління теорія та практика*. Київ, 2010. № 1. С. 73–79.

168. Савченко В. А. Управління розвитком персоналу: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2002. 351 с.

169. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І. К. Білодід. Київ: Наук. думка, 1980. 840 с. URL: http://sum.in.ua/s/klasyfikacija (дата звернення: 07.10.2016).

170. Слюсаренко О. М. Проблема справедливого оцінювання компетентності державних службовців для забезпечення їх професійного і кар'єрного розвитку. *Вісник НАДУ*. Київ, 2006. № 3. С. 34–49.

171. Сороко В. М. Оцінка ефективності діяльності державних службовців. *Вісник державної служби*. 2006. № 2. С. 20–26.

172. Сороко В. М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2012. 260 с.

173. Старилов Ю. Н. Служебное право: учебник. Москва: Изд-во БЕК, 1996. 698 с.

174. Старков В. І. Стимулювання виконавської дисципліни у державних службовців: досвід країн ЄС. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2010. № 1 (3). URL: http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10svidke.pdf (дата звернення: 03.01.2017).

175. Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 рр.: Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012. Офіційний вісник України. 2012. № 10. Ст. 365.

176. Типове положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів): затв. наказом М-ва соціальної політики України від 12.06.2016 р. № 646. *Офіційний вісник України*. 2016. № 56. Ст. 1874.

177. Типове положення про службу управління персоналом державного органу: затв. наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 47. *Офіційний вісник України*. 2016. № 27. Ст. 1091.

178. Типовий порядок оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: затв. Наказом Національного агентства з питань державної служби України від 28.04.2012 р. № 46. *Офіційний вісник України*. 2012. № 36. Ст. 1354.

179. Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: проект Постанови Кабінету Міністрів України. URL: http://www.guds.gov.ua/page/typovyy-poryadok-provedennya-ocinyuvannya-rezultativ-sluzhbovoyi-diyalnosti-derzhavnyh (дата звернення: 15.02.2017).

180. Типовий профіль професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальних вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади: затв. наказом Національного агентства України з питань державної служби від 18.06.2012 р. № 91. *Офіційний вісник України*. 2012. № 44. Ст. 1712.

181. Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 448. *Офіційний вісник України*. 2016. № 59. Ст. 2026.

182. Типові правила внутрішнього службового розпорядку: затв. наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 50. *Офіційний вісник України*. 2016. № 29. Ст. 1175.

183. Управление персоналом: учебник / общ. ред. А. И. Турчинова. Москва: РАГС, 2003. 488 с.

184. Управління людськими ресурсами в державних організаціях: лекційно-практ. курс. Ужгород: ЦДМУ, 1995. С. 42–50.

185. Фаянс Н. И. Советская государственная служба на современном этапе: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Москва, 1955. 21 с.

186. Федулова Л. І. Сокирник І. В., Стадник В. В., Йохна М. А., Новикова О. С., Рясних Є. Г. Менеджмент організацій: підручник. Київ: Либідь, 2004. 448 с.

187. Фоміч Г. В. Адміністративні процедури у публічній службі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 20 с.

188. Фоміч Г. В. Адміністративні процедури у публічній службі України: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 224 с.

189. Хамходера О. П. Етика в публічному адмініструванні як двостороннє явище. *Правовий вимір конституційної, адміністративної та фінансової юрисдикції в умовах європейської парадигми України*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 лист. 2016 р.). Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2016. С. 142–146.

190. Хамходера О. П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади: Одеса, 2014. 270 с.

191. Черданцев А. Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург, 1990. 192 с.

192. Шайгородський Ю. Ж., Андрійчук Т. С., Дідух А. Я. Влада і суспільство: діалог через громадські ради: монографія / за заг. ред. Ю. Ж. Шайгородського. Київ: ПАЛИВОДА А.В., 2011. 148 с.

193. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: монографія. Київ: Юридична фірма «Салком, 2005. 80 с.

194. Шевченко С. О. Оцінювання діяльності державних службовців: теоретичні та практичні підходи, досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 4. С. 255–265.

195. Шевчук О. М. До питання принципів державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів. URL: http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/1816/1/SHevchuk_231%E2%80%93233.pdf. (дата звернення: 13.12.2016).

196. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право: навч. посіб. для юрид. фак-ів та фак-ів міжнар. відносин. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.

197. Щегорцова В. М. Управління персоналом державної служби: компетенційний підхід. *Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 31 трав. 2012 р.). Київ: НАДУ, 2012. С. 69–71.

198. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: «Укр. енцикл.», 2002. Т. 4: Н-П. 720 с. URL: http://leksika.com.ua/legal/ (дата звернення: 14.02.2017).

199. Ямпольская Ц. А. О должностном лице в советском государственном аппарате: вопросы административного права. М.-Л., 1949. 134 с.

200. Янюк Н. В. Атестація публічних службовців: проблеми правового регулювання у національному законодавстві. *Вісник Львівського університету*: сер.: Юридична. Львів, 2011. Вип.53. С. 177–183.

201. Auer A., Demmke C., Polet R. Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects. Maastricht. 1996. 38 p.

202. Civil Service Act. 2012. URL: https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509072014003/consolide/current (дата звернення: 29.11.2016).

203. Evaluation (workplace): from Wikipedia, the free encyclopedia. URL: http://en. wikipedia.org/wiki/Evaluation_(workplace) (дата звернення: 05.19.2016).

204. Perret B. L’évaluation des politiques publiques. Paris: «La Decouverte», 2001. 124 p.

205. Zakon o statni sluzbe. 2014. URL: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2014-234 (дата звернення: 15.01.2017).

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Даниленко Ю. С. Стан правового регулювання етики поведінки державних службовців в Україні. *Вісник Чернівецького факультету*: зб. наук. праць / НУ «ОЮА». Чернівці, 2015. № 4. С. 66–78.

2. Даниленко Ю. С. Методи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Херсон, 2016. № 6. С. 68–70.

3. Даниленко Ю. С. Перспективи залучення громадськості до оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. *Право та державне управління*: зб. наук. праць. Запоріжжя: КПУ, 2016. № 4. С. 82–92.

4. Даниленко Ю. С. Поняття та принципи оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби. *Юридичний вісник*. Одеса, 2016. № 4. С. 75–81.

5. Даниленко Ю. С. Теоретико-правовая характеристика оценивания результатов служебной деятельности государственных служащих. *Legea si viata*, 2017. № 1. С. 48–52.

6. Даниленко Ю. С. Процедурні аспекти оцінювання кандидатів на державну службу. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 1. URL: http://www.pap.in.ua/1_2017/41.pdf.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

1. Даниленко Ю. С. Питання правового регулювання етики державних службовців України. *Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15–16 трав. 2015 р.). у 2 т. Т. 2. / відп. ред. М. В. Афанасьєва. Одеса: Юридична література, 2015. С. 69–71.

2. 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 травня 2016 р.). у 2 т. Т. 2. / відп. ред. М. В. Афанасьєва. Одеса: Юридична література, 2016. С. 53–56.

3. Даниленко Ю. С. Участь громадськості в оцінюванні результатів службової діяльності державних службовців. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали ІІІ Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 12 жовт. 2016 р.). Одеса: ОДУВС, 2016. С. 69–70.

4. Даниленко Ю. С. Оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби: поняття та особливості. *Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 16–17 груд. 2016 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. С. 18–20.

5. Даниленко Ю. С. Вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби. *Актуальні питання публічного та приватного права в контексті сучасних процесів реформування законодавства*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Херсон, 14–15 квітня 2017 р.). Херсон: Видав. дім «Гельветика», 2017. С. 76–79.

ВІДОМОСТІ

про апробацію результатів дисертації

1. Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України: міжнародна науково-практична конференція, м. Одеса, травень 2015 р. – Особиста участь.

2. Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку держави та права в умовах євроінтеграції: міжнародна науково-практична

конференція, м. Одеса, травень 2016 р. – Особиста участь.

3. Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: ІІІ Міжнародна науково-практична конференція, м. Одеса, жовтень 2016 р. – Особиста участь.

4. Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії: міжнародна науково-практична конференція, м. Львів, грудень 2016 р. – Особиста участь.

5. Актуальні питання публічного та приватного права в контексті сучасних процесів реформування законодавства: міжнародна науково-практична конференція, м. Херсон, квітень 2017 р. – Особиста участь.