

**СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ОЦІНКА» І «ХАРАКТЕРИСТИКА»
В ПРАВОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

У статті розглядається співвідношення понять «оцінка» і «характеристика». При дослідженні автор спирається на правотворчий аспект управлінської діяльності органів державної влади України.

Ключові слова: оцінка, характеристика, органи державної влади, управління, діяльність, правотворчість, процес, результат.

Долгий А. А. Соотношение понятий «оценка» и «характеристика» в правотворческой деятельности органов государственной власти.

В статье рассматривается соотношение понятий «оценка» и «характеристика». В исследовании автор опирается на правотворческий аспект управленческой деятельности органов государственной власти Украины.

Ключевые слова: оценка, характеристика, органы государственной власти, управление, деятельность, правотворчество, процесс, результат.

Dolgiy O. O. Relation between the terms «assessment» and «description» in rulemaking activity of public authorities.

The relation between the terms «assessment» and «description» is considered in the article. The research is based on rulemaking aspect of management activity of public authorities of Ukraine.

Keywords: assessment, description, public authority, management, activity, the process of rulemaking, process, result.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Складні процеси, що відбуваються в Україні у сфері державного управління, де його оптимізація посідає одне з ключових місць, зумовлюють необхідність розв'язання багатьох проблем, що існують у сфері наукового забезпечення діяльності державно-владних органів. Серед найактуальніших – формування понятійно-категоріального апарату галузі науки «Державне управління». Це стосується і понять «оцінка» та «характеристика», що широко використовуються як у теорії, так і в практиці державного управління, зокрема, їх співвідношення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішеної частини проблеми, яка досліджується. Що стосується розробки понять теорії управління, то цій проблемі присвятили свої праці В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бесчастний, І. Голосніченко, В. Ортинський, О. Поважний, В. Плішкін, М. Якимчук та ін. Але складність наукового пошуку в окресленій сфері вимагає проведення подальших наукових досліджень, у тому числі стосовно співвідношення понять «оцінка» і «характеристика», що й визначено нами в якості завдання дослідження. Вирішити це завдання ми спробуємо, спираючись на правотворчий аспект діяльності органів державної влади України. При цьому для розв'язання завдання нашого дослідження ми розмежуємо результати правотворчої діяльності органів прокуратури та інших органів державної влади. Такий підхід ми обумовлюємо:

по-перше, тим, що прокуратура України, займаючи чільне місце в системі органів державної влади, є високоефективним державно-владним інститутом, діяльність якого безпосередньо пов'язана із правотворчістю – встановленням, зміною, скасуванням правових норм, що зовнішньо виражається у прийнятті нормативно-правових актів;

по-друге, оскільки Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори здійснюють нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів, результати правотворчої діяльності Генеральної прокуратури України мають взірцево відповідати принципам правотворчості, під якими у теорії [1, с. 141] розуміють основоположні начала та вимоги, що виражають її сутність, як одного з найбільш важливих напрямів державної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Далі спробуємо співставити схожі, як на перший погляд, категорії «оцінка» та «характеристика».

Відносно терміна «оцінка» зазначимо наступне.

Автори «Тлумачного словника з управління» вважають, що оцінка – це «результат визначення й аналізу якісних і кількісних характеристик керованого об'єкту, а також процесу

управління виробничо-господарською діяльністю» [2, с. 115]. Ідентичне визначення знаходимо в «Універсальному економічному словнику» [3, с. 221]. У «Тлумачному словнику української мови» йдеться про те, що терміни «оцінювати, оцінити» доцільно вживати при [4, с. 605]: 1) визначенні вартості, цінності чогось; 2) встановленні учню, студенту та іншим певної кількості балів за їхню відповідь, роботу, навчання загалом; 3) визначенні та висловлюванні свого ставлення до чогось; 4) визначенні особливостей ситуації з конкретної точки зору. «Соціологічний енциклопедичний словник» наводить наступне визначення цього терміна [5, с. 230]: «1. Співвідношення якогось об'єкта з прийнятим критерієм, зразком, нормою. 2. Визначення ціни чого-небудь». «Словник-довідник фінансового менеджера» таким чином розкриває зміст терміна «оцінка щодо ефективності реальних інвестицій» – це «система принципів і показників, що визначають ефективність вибору для реалізації окремих реальних інвестиційних проектів» [6, с. 228]. «Військовий енциклопедичний словник» надає можливість ознайомитися зі змістом поняття «оцінка обстановки», під якою його автори розуміють «вивчення й аналіз факторів та умов, що впливають на підготовку та ведення бойових дій» [7, с. 1102].

Для порівняння звернемося також до змісту поняття «оцінка моральна», яка у науковій літературі тлумачиться як «схвалення або осудження різних явищ соціальної дійсності і вчинків людей у залежності від того, яке моральне значення вони мають» [8, с. 274]. Укладачі довідкового видання «Податки. Словник-довідник» розкривають зміст поняття «оцінка податкова», розуміючи її як «процес визначення вартості майна для цілей оподаткування» [9, с. 153–154].

Термін «оцінка» характерний і для правотворчої практики Генеральної прокуратури України. Принаймні, вибіркового аналізу відомчих нормативних актів засвідчив широку розповсюдженість його застосування щодо оцінки: 1) ефективності діяльності або роботи органів прокуратури; 2) результатів діяльності підлеглих прокурорів і слідчих; 3) кадрової роботи; 4) ефективності прокурорського нагляду за дотриманням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності; 5) діяльності органів прокуратури із забезпечення принципу гласності; 6) прокурорсько-слідчої діяльності підпорядкованих прокуратур.

У численних нормативно-правових документах, суб'єктами правотворчості яких є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, інші державно-владні органи, вказаний термін вживається у різнохарактерних словосполученнях. Наприклад, оцінка: 1) активів та зобов'язань; 2) вартості майна; 3) вартості об'єктів приватизації та оренди; 4) відповідності; 5) впливу приватизації підприємства на стан економічної безпеки держави; 6) діяльності первинного дилера; 7) захищеності інформації в інформаційній, телекомунікаційній та інформаційно-телекомунікаційній системі; 8) майна (щодо державного майна); 9) майна, майнових прав; 10) потреб; 11) проекту; 12) протипожежного стану об'єкта; 13) ризиків; 14) ресурсів корисних копалин і компонентів тощо.

Так, у Законі України «Про прикордонний контроль» від 05.11.2009 р. № 1710-VI наводиться визначення терміна «оцінка ризиків», під якою законодавець розуміє «діяльність, що провадиться службовими особами Державної прикордонної служби України, спрямована на встановлення ймовірності порушення особою законодавства у сфері безпеки державного кордону». Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України «Про затвердження Положення про нагляд за безпекою польотів у системі організації повітряного руху та змін до деяких нормативно-правових актів» від 31.05.2010 р. № 320 розкриває зміст поняття «оцінка» наступним чином: «висновки, що ґрунтуються на застосуванні відповідних інженерних, операційних чи аналітичних методів оцінки». Наказом колишнього Міністерства надзвичайних ситуацій України «Про затвердження Порядку відчуження майна у системі МНС» від 01.04.2011 р. № 331 визначено зміст терміна «оцінка майна» як «процес визначення його вартості на дату оцінки, яка збігається з датою інвентаризації, за процедурою, встановленою нормативно-правовими актами, що є результатом практичної діяльності суб'єкта оціночної діяльності».

Звернемо увагу на використання в останньому визначенні та деяких інших з розглянутих [2; 3] термінів «результат» і «процес».

Узагальнено термін «результат» використовується у двох значеннях. В одному випадку зміст цієї категорії тлумачать як певну підсумкову величину або стан, що одержані в результаті функціональної діяльності. Залежно від різних сприятливих або перешкоджаючих обставин ці підсумкові величини чи стани можуть бути більшими або меншими. В іншому – коли результат є запланованою та бажаною величиною і він формулювався в якості мети, згаданий термін використовується як критерій ефективності функціональної діяльності. У цьому випадку поняття «результат» ототожнюється з поняттям «мета-завдання» [10, с. 87]. У той же час «процес», з точки

зору теорії управління, – це розвиток певного явища, послідовна зміна стадій, етапів, ступенів [11, с. 323].

Тепер щодо терміна «характеристика».

У спеціальній літературі під терміном «характеристика» розуміють «прийом ознайомлення з об'єктом дослідження шляхом виділення яких-небудь зовнішніх, найбільш помітних його ознак. Результат такого процесу (тобто сукупність одиничних ознак), виражений у мовній формі, також необхідно вважати характеристикою» [12, с. 209].

Автори «Великого тлумачного словника російської мови» вважають, що під терміном «характеристика» слід розуміти: «1. Опис, визначення відмінних властивостей, достоїнств і недоліків кого-, чого-небудь. 2. Документ з відгуком про чийсь діяльність» [13, с. 1193]. Приблизно таке ж визначення ми можемо знайти і в «Стислому юридичному словнику» [14, с. 1061]. «Соціологічний енциклопедичний словник» наводить наступне визначення цього терміна: «1. Сукупність ознак, властивостей, рис людини, предмета, явища і т.п. 2. Офіційний документ про службу, громадську й ін. діяльність кого-небудь» [5, с. 398].

У виданнях, присвячених проблемам психології, поняття «характеристика» щодо цієї сфери трактується як «результат вивчення індивідуальних особливостей дитини або дорослого, який містить аналіз рівня розвитку окремих психічних властивостей і якостей особистості». Крім цього, психологічна характеристика є однією із форм ознайомлення дослідника з індивідуальними особливостями майбутнього об'єкта дослідження при організації дослідження або налагодженні роботи з ним [15, с. 383].

Стосовно використання терміна «характеристика» в правотворчій практиці, то результати аналізу положень чинних нормативно-правових актів органів державної влади України вказують на застосування цього терміна, переважно, при висвітленні особливостей кількісних і якісних показників та узагальненні даних про об'єкт. Цей термін зустрічається також у нормативно-правових актах Генеральної прокуратури України. І хоча в них не наводиться визначення терміна «характеристика», його, на наш погляд, вдале застосування надає можливість більш глибоко усвідомити зміст цього поняття у кожному конкретному випадку. Наприклад, у Регламенті Генеральної прокуратури України, затвердженому наказом Генерального прокурора від 12.04.2012 р. № 35, наводиться термін «характеристика стану законності». У Положенні про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України, затвердженому наказом Генерального прокурора від 30.04.2013 р. № 57, «характеристика» розглядається як офіційний документ, який складається за результатами стажування особи, затверджується керівником самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України, прокурором обласного рівня або його заступником згідно з розподілом обов'язків, і надсилається до відповідних кадрових підрозділів. Інший нормативний акт – Інструкція про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок в органах прокуратури України, затверджена та введена в дію наказом Генерального прокурора України від 06.03.2012 р. № 20, – містить перелік питань, що підлягають повному, об'єктивному і всебічному з'ясуванню при проведенні відповідних розслідувань та перевірок. У цьому переліку окреме місце займає «характеристика особи, яка вчинила порушення (ставлення до виконання службових обов'язків, поведінка до порушення тощо)».

Відносно практики застосування цього терміна в нормативних актах інших органів державної влади звернемо увагу на термін «характеристики підозрюваного матеріалу/об'єкта», який використано у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку взаємодії органів виконавчої влади та юридичних осіб, які провадять діяльність у сфері використання ядерної енергії, в разі виявлення радіоактивних матеріалів у незаконному обігу» від 02.06.2003 р. № 813. Щодо нього наводиться таке визначення: «зовнішній вигляд (наявність попереджувальних написів, знаків радіаційної небезпеки), фізичні та хімічні характеристики, на підставі яких можна зробити висновки про його природу, властивості, радіонуклідний та хімічний склад, а також про можливе призначення, походження».

У наказі Служби безпеки України «Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» від 12.08.2005 р. № 440 наводиться визначення такого терміна, як «спеціальні характеристики», під якими автори документу розуміють «норми, параметри та показники, що визначають особливі (спеціальні) якості та властивості об'єкта, виходячи з особливих (спеціальних) умов його застосування».

Звертаючи увагу на особливості відомчого застосування терміна «характеристика» та специфіку діяльності різних органів державної влади, зазначимо, що найбільш прийнятним, на

нашу думку, є визначення терміну «характеристика ризику», що наведене у нормативно-правовому акті Міністерства охорони здоров'я України. А саме: у наказі «Про затвердження методичних рекомендацій «Оцінка ризику для здоров'я населення від забруднення атмосферного повітря» від 13.04.2007 р. № 184. У цьому документі вказаний термін розглядається як «завершальний етап оцінки ризику, на якому узагальнюються дані попередніх етапів і пов'язаних з ними невизначеностей з метою обґрунтування висновків і рекомендацій, необхідних для управління ризиком». Ми вважаємо, що таке визначення:

- 1) підкреслює якісно управлінський характер такого явища, як характеристика;
- 2) відносить характеристику до окремого і, в даному випадку, обов'язкового етапу оцінки;
- 3) наголошує на складності і значимості інформаційно-аналітичної роботи, яка невід'ємно пов'язана з процедурою опису об'єкта;
- 4) розкриває завдання характеристики – узагальнення даних попередніх етапів оцінки;
- 5) визначає мету отриманої характеристики – вироблення передумов для формулювання необхідних висновків і рекомендацій.

У зв'язку з цим термін «характеристика», на наш погляд, може розглядатися у двох ракурсах:

- 1) як процес, у ході якого необхідно отримати щось;
- 2) в якості результату (сукупності певних показників), що отримали/отримують для ознайомлення, подальшого аналізу і прийняття управлінського рішення.

Зауважимо, що застосування терміна «характеристика» у правотворчій діяльності найбільш прийнятне при описі форм виразу окремих – головних чи факультативних – особливостей (показників діяльності) об'єкта. Тому цілком логічним буде тлумачення поняття «характеристика» як процесу:

- 1) у широкому розумінні – це загальний опис об'єкта;
- 2) у вузькому розумінні – опис окремо взятих або конкретних сторін чи особливостей (показників діяльності) об'єкта.

Також слід мати на увазі, що ключову роль як у першому, так і в другому випадках відіграють процеси, пов'язані з отриманням необхідного обсягу своєчасної, потрібної та достовірної інформації про якісні та кількісні показники об'єкта, інформації, котра може бути використана в управлінській діяльності органів державної влади.

Звернемо ще увагу на характерні форми прояву категорії «оцінка» саме як управлінського явища. Ми вважаємо, що вони пов'язані саме з процесом та результатом, на чому ми акцентували увагу в першій частині нашого дослідження. У зв'язку з цим, виникає запитання: чи не підмінюють один одного схожі, на перший погляд, за призначенням такі категорії, як «оцінка» та «характеристика»? Адже таке розмаїття підходів при застосуванні вказаних термінів у правотворчій діяльності не тільки характеризує їх універсальність, а й вказує на різнохарактерність їх розуміння і необхідність більш точного тлумачення. Це, в свою чергу, може призвести до хибних рішень при виборі предмету, що оцінюється або характеризується, і визначенні меж їх практичного застосування.

На наш погляд, за своїм змістом характеристика, як процес, так і результат діяльності, містить у собі достатньо виражений аспект оцінювання. У свою чергу, оцінка – це процес (результат) отримання (-них) характеристик про об'єкт за допомогою вироблених методів, облік таких об'єктів, систематизація, обробка і формулювання необхідних висновків, пропозицій та рекомендацій для досягнення цілей управлінської діяльності. Оцінка – поняття не ширше, ніж характеристика, але воно має інші завдання та форму реалізації, що вимагає обов'язкового врахування в управлінській діяльності органів державної влади загалом, в правотворчій сфері зокрема.

Висновки з проведеного дослідження і перспективи подальших розвідок.

1. При трактуванні категорій «оцінка» і «характеристика» ключовими є терміни «процес» і «результат», а їх розуміння – обов'язкове для усвідомлення змісту досліджуваних понять. Категорії «оцінка» і «характеристика» як процес і його результат посідають особливе місце в управлінській діяльності органів державної влади, взаємодоповнюючи одне одного. Хоча їм і притаманні різні межі та характер практичного застосування, вони виступають вузловими точками, де перетинаються процеси, пов'язані з отриманням суб'єктом управління інформації про об'єкт, який оцінюється або характеризується. Це стосується й діяльності, пов'язаної з встановленням, зміною та скасуванням правових норм, що зовнішньо виражається у прийнятті нормативно-правових актів.

2. Без урахування результатів оцінки 1) практики управління діяльністю органів державної влади; 2) показників діяльності державно-владних органів; 3) рівня ефективності функціональної

діяльності цих органів тощо реалізація державно-управлінських заходів, вочевидь, навряд чи сприятиме досягненню визначених цілей: забезпеченню додержання законів та посиленню державної дисципліни, захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, і, головне, подальшій розбудові ефективної системи державного управління в Україні. Зрештою, результатам такої оцінки повинно передувати формування системи знань про зміст та особливості самої категорії «оцінка», на що, власне, і спрямована ця робота.

3. Правильне трактування досліджуваних термінів у теорії й правотворчій практиці, на основі визначених меж та конкретного предмету щодо їх застосування, позитивно впливатиме на ефективність роботи органів державної влади, зрештою – сприятиме більшій науковій обґрунтованості при розробці й реалізації за цільовим призначенням заходів, спрямованих на забезпечення їх діяльності, посиленню державно-владного впливу у відповідних сферах життєдіяльності, мінімізуватиме ризик прийняття хибних управлінських рішень на практиці.

Список використаних джерел:

1. Осауленко О. І. Загальна теорія держави і права : [навчальний посібник] / О. І. Осауленко. – К. : Істина, 2007. – 336 с.
2. Толковый словарь по управлению / под. ред. проф., доктора тех. наук В. Познякова. – М. : Издательство «Аланс», 1994. – 252 с.
3. Универсальный экономический словарь : менеджмент, маркетинг, реструктуризация / общая научн. ред. Швиданенко Г. А. – К. : Поисково-издательское агентство «Книга Памяти Украины», 1999. – 392 с.
4. Тлумачний словник української мови: Понад 12 500 статей (близько 40 000 слів) / за ред. д-ра філологічних наук, проф. Калашника В. С. – Х. : Прапор, 2003. – 992 с.
5. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / ред.-координ. Осипов Г. В. – М. : Издательская группа ИНФРА-М–НОРМА, 1998. – 488 с.
6. Словарь-справочник финансового менеджера / И. А. Бланк. – К. : «Ника-Центр», 1998. – 480 с.
7. Военный энциклопедический словарь / редкол. А. П. Горкин, В. А. Золотарев и др. – М. : Большая Российская энциклопедия, «РИПОЛ КЛАССИК», 2002. – 1664 с.
8. Соціальна філософія : короткий енциклопедичний словник / заг. ред. і уклад. Андрущенко В. П., Горлач М. І. – Харків : ВМП «Рубікон», 1997. – 400 с.
9. Налоги : словарь-справочник / [ред. кол. Черник Д. Г. и др.] // Библиотека словарей «ИНФРА-М». – М. : ИНФРА-М, 2000. – 240 с.
10. Організація діяльності районної (міської) прокуратури : науково-практичний посібник / Г. П. Серета, М. К. Якимчук, В. М. Куц [та ін.] ; за заг. ред. Г. П. Середи. – Кіровоград : МПП «Антураж А», 2009. – 468 с.
11. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. Оболенський О. Ю. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
12. Інформаційне суспільство. Дефініції: людина, її права, інформація, інформатика, інформатизація, телекомунікації, інтелектуальна власність, ліцензування, сертифікація, економіка, ринок, юриспруденція : словник / за ред. Калужного Р. А. та Швеця М. Я. – К. : «Інтеграл», 2002. – 220 с.
13. Большой толковый словарь русского языка: ок. 60 000 слов / под. ред. Ушакова Д. Н. – М. : ООО «Издательство АСТ» : ООО «Издательство Астрель», 2004. – 1268 с.
14. Краткий юридический словарь / под. ред. Азрилияна А. Н. – М. : Институт новой экономики, 2005. – 1088 с.
15. Психологічна енциклопедія / авт.-упоряд. Степанов О. М. // Енциклопедія ерудита. – К. : «Академвидав», 2006. – 424 с.

** Долгий Олександр Олександрович – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України.*