

7. *Levine Ch.* Public Administration, Challenges, Choises, Consequences / Ch. Levine, B.G. Peters, Frank J. Thompson. – Chicago : Scott Foresman, 1990. – 198 p.

8. *Peters B. G.* Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making / B. Guys Peters. – L. : SAGE Publications, 1987. – 320 p.

9. *Pollitt Christopher.* Leadership and Management in the Public Sector : Values, Standards and Competences in Central and Eastern Europe (Kyiv, May 17 – 19, 2007) / Christopher Pollitt. – K. : NISPAcee Press, 2007. – P. 12–13.

10. *Putnam D.* The Beliefs of Politicians : Ideology, Conflict, and Democracy in Britain and Italy / D. Putnam. – Yale : Yale University Press, 1983. – 309 p.

11. *Stillman R. J.* Public Administration: Concepts and Cases / Richard J. Stillman. – Colorado : University of Colorado, 2010. – 507 p.

12. *Veheijen T.* Administrative Capacity in the New EU member-states : the limits of innovation / Tony Verheijen. – World Bank, 2007. – 48 p.

13. *Wilson W.* The Study of Administration / W. Wilson // Political Science Quarterly. – 1997. – № 2. – P. 481–506.

Надійшла до редколегії 14.12.2011 р.

УДК 35.08

С. Л. КИРІЙ

ПРИПИНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: АУДИТ ДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ

Проаналізовано особливості нормативно-правового регулювання оцінювання публічних службовців в Україні. Визначено функції оцінювання персоналу, пов'язаного з припиненням публічної служби. Установлено взаємозв'язок між оцінюванням персоналу, пов'язаного з відставкою, та звільненням з публічної служби й заключним контролем.

Ключові слова: публічна служба, припинення публічної служби, оцінка діяльності органу публічного управління, оцінювання персоналу, оцінювання публічних службовців.

It is analyzed particularities law regulation of the evaluation civil servant in Ukraine. It is determined function performance appraisal is connected with cessation of the public service. Correlation between evaluations connected with cessation of the public service and final control it is established.

Key words: public service, cessation of the public service, estimation to activity of the public administration, performance appraisal, civil servant evaluation

Концепція сучасної розвиненої держави будується на принципах, в основу яких покладено демократичні цінності – той ідеал суспільних відносин, коли

права і свободи людини та громадянина можуть бути обмежені тільки правом і свободою інших учасників цих відносин, тобто такими ж громадянами або державою. Процес формування демократичних цінностей відбувається шляхом постійного пошуку ідеальних співвідношень між свободою та відповідальністю, особистими та суспільними благами, державою та громадою. Одну з провідних ролей у цьому процесі, формуванні демократичних цінностей у суспільстві відіграє публічне управління як сукупність інститутів публічної влади, що визначають відповідність цінностей меті розвитку соціуму та забезпечують упровадження їх ужиття. Проте ефективність публічних інститутів значною мірою залежить від мотивації та професіоналізму службовців, їх моральних якостей, ділової активності, системи оцінювання та контролю, які сформувались у суспільстві. Важливою складовою ефективною системи публічного управління виступає оцінювання та контроль діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що виконують у системі публічного управління функцію зворотного зв'язку і дають можливість суб'єкту управління отримати надійну, достовірну інформацію щодо подальшого вдосконалення методів і механізмів здійснення публічної влади.

Проблема пошуку ефективних механізмів і технологій оцінювання діяльності працівників як в органах публічного управління, так і на підприємствах, установах, організаціях приватного сектора не є новою для світової та української науки. Над її розв'язанням плідно працювали як зарубіжні, так і вітчизняні провідні фахівці з державного управління та менеджменту: В. Авер'янов, М. Альберт, В. Бакуменко, Л. Біла, К. Вайс, Е. Ведунг, О. Воронько, Г. Десслер, П. Друкер, В. Дзюндзюк, В. Князев, Є. Лібанова, М. Мескон, Н. Мельтюхова, Г. Щокін та багато ін. Однак питання оцінювання персоналу, пов'язаного з відставкою та звільненням з публічної служби, лишаються малодослідженими і потребують розробки теоретико-методологічних підходів щодо механізмів його проведення.

Метою статті є обґрунтування механізму проведення оцінювання персоналу, пов'язаного з припиненням службової діяльності в органах державного управління та органах місцевого самоврядування.

Великий глумачний словник української мови визначає оцінювати у двох значеннях: 1) призначати ціну чому-небудь, визначати вартість, 2) визначати якість, цінність, складати уявлення, робити висновок про кого-небудь чи що-небудь, визначати суть, характер, значення, роль чогось [5, с. 871]. Як зазначає Е. Ведунг, оцінювання – це процес визначення достоїнств, вартості та цінності речей, що охоплює відокремлення вартого від невартого, цінного від непотрібного [4, с. 20], і визначає його як ретельне ретроспективне визначення достоїнств, вартості та цінності адміністрування, результатів і наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій. Визначене таким чином оцінювання є неоднозначною дефініцією, що уособлює багато різних значень і означає майже будь-яке зусилля в систематичному осмисленні процесів, що відбуваються в публічному секторі суспільних відносин.

На думку В. Малиновського, оцінювання персоналу – це процес, який складається із систематичного збирання та аналізу інформації щодо показників діяльності працівника протягом тривалого часу, а також перевірка належності виконання працівниками роботи, передбаченої вимогами їх посади [10, с. 111].

Системний підхід до оцінювання персоналу, запропонований О. Турчиновим, визначає оцінювання як виявлення рівня (величини) цінності деякого об'єкта, процесу, явища, що є результатом співставлення елемента дійсності з еталоном – сучасним уявленням про ідеал, а оцінювання персоналу як систему, що має комплекс єдиних або узгоджених цілей, завдань і результатів; процедур, технологій і засобів оцінки; реальної або віртуальної служби оцінювання персоналу [12]. Продовженням системного підходу до оцінювання персоналу стало виявлення основних елементів технології оцінювання персоналу, запропоноване С. Гайдученко, до яких вона віднесла: об'єкт, суб'єкт оцінювання, види оцінок, цілі оцінювання, вихідні дані оцінювання, критерії оцінювання, методи оцінювання, періодичність та результати оцінювання [6].

Л. Пашко, аналізуючи оцінювання людських ресурсів на державній службі, визначає його складним і багатогранним процесом, що вимагає аналізу характеристик кадрових відносин між оцінювачем та оцінюваним [11, с. 311] і пропонує виокремити кілька аспектів щодо його здійснення:

– трактування процесу оцінювання з позиції побудови організації, її структури, циклів і стадій розвитку, організаційної культури. Такий процес відбувається в самій організації як соціальній системі, що не тільки функціонує, а й розвивається, а об'єктивне реагування на результати щорічного оцінювання призводить до її вдосконалення;

– погляд на оцінювання через призму реалізації функцій кадрової політики. При цьому першочергове значення набуває проблема якісного складу управлінських кадрів від професіоналізму яких залежать результати діяльності організації в цілому, а також виокремлення оцінювання зорієнтованого на оцінюваного;

– сприйняття оцінюваних службовців як колективу однодумців з їх міжособистою взаємодією, соціально-психологічним кліматом, динамікою кадрових процесів, професійним розвитком колективу.

Такий триєдиний підхід дозволив усвідомити всю складність, багатоаспектність процесу оцінювання людських ресурсів у сфері публічного управління, ставитися до державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування як до найголовнішого ефективного ресурсу організації [11, с. 314] та виокремити мотиваційний підхід до оцінювання публічних службовців.

Визначаючи оцінювання як процедуру встановлення цінності, за предметом оцінювання, тобто характеристиками, притаманними об'єкту оцінювання, можна констатувати основні напрямки його проведення, а саме:

– оцінювання діяльності (складність, ефективність, якість, відношення персоналу до нього та інші його ознаки);

– оцінювання досягнення мети (кількісний і якісний результат, індивідуальний внесок кожної особи та внесок підрозділу в загальні результати організації в цілому);

– оцінювання наявності у працівників тих чи інших якостей (знань, навиків, рис характеру), ступеня їх прояву та оволодіння співробітником необхідними функціями.

Аналізуючи оцінювання державної політики і програм, Е. Ведунг на основі підходу, що ґрунтується на “концепції організатора”, виділяє такі групи моделей оцінювання: моделі оцінювання за змістом (оцінювання цілей, результатів, компонентів системи, інтересів клієнтів та інтересів зацікавлених сторін), економічні моделі (продуктивності та ефективності), професійні моделі [4, с. 54]. Моделі оцінювання за змістом оцінюють тільки результати дій, ігноруючи витрати, (додатково оцінюються, процеси, які призводять до цих результатів); економічні моделі віддають данину і витратам, однак ігнорують вартість та зміст державних дій; професійні моделі зосереджуються на оцінці персоналу і головною їх турботою є питання пов’язане з суб’єктом оцінювання [Там же, с. 53].

У країнах Європейського Союзу (ЄС) не існує універсальної системи оцінювання на публічній службі [7, с. 7]. В основному підходи різняться залежно від професійних якостей працівника (інтелект, креативність, досвід та кваліфікація) і підходи залежно від якості роботи. В останньому випадку оцінюється, як правило, ставлення працівника до роботи. Підхід, орієнтований на результат, передбачає оцінювання результатів роботи (наприклад, у формі цільових угод) і характеристики індивідуальних умінь та навичок, необхідних для роботи на різних посадах.

Цілі, критерії та сам процес оцінювання можуть бути досить різними. У країнах ЄС спостерігається загальна тенденція щодо зменшення ролі попередньої оцінки та оцінювання особистих якостей. Натомість, неабияка увага приділяється кінцевому результату роботи (наприклад, виконання цільових угод чи участь в організаційній діяльності). Ураховуються такі фактори: результати роботи, правильність виконання, творчий підхід, надійність, організаційні навички, робота в команді тощо.

Таким чином, оцінювання на публічній службі держав Європейського Союзу здійснюється фактично за двома основними напрямками: оцінювання персоналу та оцінювання діяльності персоналу, тобто у першому випадку оцінюються морально-вольові, професійні та ділові якості службовця, у другому – оцінювання пов’язане з досягненням мети та виконанням функцій.

В Україні оцінювання результатів роботи, ділових і професійних якостей державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється на основі атестації та щорічної оцінки. З метою підвищення ефективності діяльності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та відповідальності за доручену справу в державних органах один раз на три роки, а в органах місцевого самоврядування – один раз на чотири роки проводиться їх атестація, під час якої оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками при виконанні

службових обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками державних органів та сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті, районної, обласної ради відповідно до Законів України “Про державну службу” № 3723 від 16.12.1993 р., “Про службу в органах місцевого самоврядування” № 2493 від 07.06.2001 р. та інших нормативно-правових актів. Атестації підлягають державні службовці всіх рівнів, у тому числі ті, які внаслідок організаційних змін обіймають посади менше ніж один рік, якщо їх посадові обов'язки не змінилися. Не підлягають атестації державні службовці, які перебувають на займаній посаді менше ніж один рік.

Відповідно до постанов Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців” від 28 грудня 2000 р. № 1922 та “Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування” від 26 жовтня 2001 р. № 1440, у період між атестаціями з метою здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та професійними досягненнями державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування щороку проводиться оцінювання виконання покладених на них завдань і обов'язків. Оцінка проводиться безпосередньо керівниками структурних підрозділів, де працюють державні службовці чи посадові особи місцевого самоврядування, під час підбиття підсумків роботи за рік. Загальний порядок проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями та посадовими особами покладених на них завдань і обов'язків визначається Національним агентством з питань державної служби.

Прямого зв'язку між щорічним оцінюванням державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та підставами їх звільнення, відставки в діючому законодавстві України не прослідковується, хоча щорічна оцінка враховуються під час проведення атестації державних службовців за результатами якої, у разі невідповідності займаній посаді, він звільняється з публічної служби відповідно до пункту 2 ст. 40 Кодексу законів про працю в Україні [2]. Цей недолік щодо впливу результатів щорічного оцінювання на проходження публічної служби усунуто в проекті закону України “Про державну службу” від 25.03.2011 р. № 8306, де передбачено серед підстав припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення звільнення з державної служби в результаті отримання підряд повторної негативної оцінки результатів діяльності державного службовця [1]. Таким чином, оцінювання персоналу на публічній службі в умовах сучасного законодавчого поля може виступати лише причиною відставки та звільнення, виконуючи функції негативної мотивації та поточного контролю, однак таке оцінювання не дає змогу визначати ефективність та результативність діяльності окремих державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вклад кожного службовця в досягнення результатів діяльності органу публічної влади

в цілому. З метою забезпечення ефективності та результативності діяльності як органу публічної влади, так і ефективності та результативності діяльності персоналу на публічній службі необхідним є проведення остаточного оцінювання діяльності персоналу, що забезпечить безпосередній вплив на подальше проходження публічної служби, а в разі отримання негативних висновків, може призводити не тільки до їх відставки та звільнення, але й юридичної відповідальності, незалежно від політичних поглядів та вподобань. Тобто, пропонується зворотна ситуація – коли звільнення та відставка стають підставами для остаточного оцінювання публічного службовця.

Основними напрямками здійснення оцінювання на публічній службі як в Україні, так і за кордоном є оцінювання персоналу та оцінювання діяльності органів публічного управління, яке може включати, поряд з оцінюванням програм та результатів діяльності, також і оцінювання персоналу. Оскільки оцінювання персоналу, пов'язане з відставкою та звільненням з публічної служби, за своїм характером, є оцінюванням персоналу, що здійснюється після виконання управлінських рішень, після здійснення діяльності публічним службовцем, після закінчення перебування на публічній службі, тобто після завершення “трансформаційного періоду”, то перш за все, воно повинно виконувати в публічному управлінні роль заключного контролю [9, с. 137] з притаманними йому функціями: забезпечення керівництва інформацією щодо удосконалення управління організацією, а також функцією, що дозволяє побудувати ефективну систему мотивації.

Остаточне оцінювання публічних службовців після звільнення чи виходу у відставку за своїм характером матиме кілька позитивних аспектів: по-перше, виконуватиме в публічному управлінні не тільки функцію забезпечення керівництва інформацією щодо результатів діяльності публічного службовця, але й тісно з нею пов'язану мотиваційну функцію; по-друге, новопризначена посадова особа матиме уявлення щодо стану справ у довіреній сфері публічного управління; по-третє, не даватиме можливості подальшої спекуляції щодо провини попередників при виникненні тих чи інших проблем. Вступаючи на публічну службу, посадова особа буде усвідомлювати невідворотність проведення остаточного оцінювання її діяльності, результати якого можуть призвести, не тільки до адміністративної, але й кримінальної відповідальності. Отже, остаточне оцінювання охоплюватиме виконання таких функцій, притаманних оцінюванню персоналу на публічній службі:

- раціоналізації засобів, методів роботи, управлінських процедур;
- удосконалення організації праці та структури управління;
- побудова ефективної системи мотивації управлінської діяльності;
- оцінка ефективності роботи окремих працівників та колективу.

Оцінювання персоналу, пов'язане з відставкою та звільненням з публічної служби, має здійснюватись у комплексі оцінювання діяльності органу публічного управління. Серед основних форм оцінювання діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування як видів заключного державного контролю провідне місце в європейських країнах

належить фінансовому аудиту правильності та відповідності, а також аудиту адміністративної діяльності. Залежно від особливостей системи державного контролю фінансовий аудит та аудит адміністративної діяльності можуть проводитися як інтегрований аудит, метою якого є не тільки перевірка правильності ведення бухгалтерського обліку та фінансової звітності, але й оцінка економічності, ефективності та результативності діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Саме така форма заключного контролю як аудит може забезпечити виконання функцій, покладених на оцінювання персоналу, пов'язане з відставкою та звільненням з публічної служби, однак значним недоліком цієї форми контролю за діяльністю органів публічного управління є їх безособовість і рекомендаційний характер висновків.

Таким чином, у публічному управлінні необхідно проводити оцінювання персоналу, пов'язане зі звільненням та відставкою з публічної служби шляхом упровадження нової форми оцінювання – аудиту діяльності персоналу, який би поєднав в собі елементи оцінювання персоналу з оцінкою ефективності та результативності діяльності органу публічного управління. Механізм здійснення аудиту діяльності персоналу, юридичні наслідки результатів його проведення, зв'язок з іншими формами оцінювання та контролю, законодавче закріплення, потребують додаткового дослідження і визначають перспективи розвитку теорії та практики оцінювання персоналу в органах державного управління та органах місцевого самоврядування.

Література:

1. Про державну службу : проект закону України від 25 березня 2011 р. № 8306 : станом на 1 листоп. 2011 р. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=39999
2. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922 // Професійна правова пошукова система: “Інфодиск: Законодавство України”. – К. : Інфодиск, 2011.
3. Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1440 // Професійна правова пошукова система: “Інфодиск: Законодавство України”. – К. : Інфодиск, 2011.
4. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг ; [пер. з англ. В. Шульга]. – К. : Всеуито, 2003. – 350 с.
5. Великий тлумачний словник української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2007. – 736 с.
6. Гайдученко С. О. Фактори розвитку технології оцінювання в управлінні персоналом державної служби / С. О. Гайдученко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – № 1.
7. Калниш Ю. Г. Механізми вдосконалення виконавської дисципліни державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування

(вітчизняний та зарубіжний досвід) / Ю. Г. Калниш // Наукові праці. – 2009. – Вип. 112. – Т. 125. – С. 5–11. – (Серія : Державне управління).

8. *Кирий С. Л.* Підстави припинення публічної служби в контексті оцінювання персоналу / С. Л. Кирий // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – Вип. 3. – С. 420–426.

9. *Кирий С. Л.* Оцінювання персоналу, пов’язане з відставкою та звільненням з публічної служби як форма заключного контролю / С. Л. Кирий // Теорія та практика державної служби: напрямки модернізації : матеріали наук.-практ. конф., 11-12 листопада 2011 р., Дніпропетровськ ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 135–137.

10. *Малиновський В. Я.* Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

11. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : [монографія] / за заг. ред. Н. Р. Нижник. – Чернівці : Технордрук, 2008. – 432 с.

12. Управление персоналом : учебник / общ. ред. А. И. Турчинова. – М. : Изд-во РАГС, 2003. – 488 с.

Надійшла до редколегії 20.12.2011 р.

УДК 35.08

Х. В. ПЛЕЦАН

ПРОФЕСІОНАЛІЗМ ЯК ЧИННИК РЕАЛІЗАЦІЇ УСПІШНОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Розкрито поняття взаємообумовленості професіоналізму та успішності державного службовця; наведено пріоритетні напрями професіоналізації успішності державного службовця; обґрунтовано висновок про те, що професіоналізація є домінуючим чинником реалізації успішності професійної діяльності державних службовців.

Ключові слова: професіоналізм, державний службовець, успішність, професійна діяльність, державна служба, мотивація, кадрове забезпечення.

The article intelligently and interdependence to explain the concept of professionalism and success of the civil servant; displaying priorities professionalization of state employee performance; substantiates the conclusion that professionalization is the dominant factor in the success of professional civil servants.

Key words: professionalism, public employee, success, professional activities, the civil service, motivation, staffing.