

Добрянська Н.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті висвітлено деякі питання правового регулювання оцінювання результатів службової діяльності державних службовців в Україні та окреслено основні проблеми та перспективи розвитку у цій сфері. Визначено основні нормативно-правові акти, що регулюють цю сферу, зокрема Закон України «Про державну службу», постанови Кабінету Міністрів України та інші підзаконні акти. Проведено аналіз існуючих наукових підходів до розуміння поняття та особливостей оцінювання ефективності службової діяльності державних службовців, розкрито їх сильні та слабкі сторони.

Окрему увагу автором приділяється проблемним аспектам правового забезпечення оцінювання службової діяльності державних службовців в Україні, серед яких виокремлено недосконалість критеріїв оцінки ефективності службової діяльності, суб'єктивність оцінювання, відсутність уніфікованих стандартів та недостатній рівень цифровізації процедур оцінювання ефективності діяльності державних службовців. Виявлено, що на практиці існуючі механізми оцінювання службової діяльності державних службовців не завжди відповідають вимогам об'єктивності, прозорості та результативності, що може призводити до формального підходу та зниження мотивації державних службовців.

У статті запропоновано шляхи вдосконалення правового механізму оцінювання ефективності службової діяльності державних службовців в Україні, зокрема шляхом розробки чітких та об'єктивних критеріїв, запровадження автоматизованих систем моніторингу та оцінки, підвищення відповідальності керівників за процес оцінювання, а також гармонізації національних підходів з європейськими стандартами державної служби. Зроблено висновок, що впровадження цих заходів сприятиме підвищенню ефективності державного управління, покращенню кадрової політики та зміцненню інституту державної служби в Україні.

Ключові слова: державна служба, правове регулювання, оцінювання службової діяльності, ефективність державного управління, реформування.

Постановка проблеми. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців є важливим інструментом забезпечення ефективності державного управління, формування професійного корпусу державної служби та підвищення якості надання адміністративних послуг. Від якості правового регулювання цієї процедури залежить не лише справедливість оцінювання роботи посадовців, а й мотивація до підвищення кваліфікації, кар'єрного зростання та ефективного виконання службових обов'язків.

Актуальність цього дослідження зумовлена необхідністю вдосконалення механізмів оцінювання в умовах реформування державної служби в Україні. Незважаючи на наявність нормативно-правової бази, що регламентує процедуру оцінювання (Закон України «Про державну службу», підзаконні акти та інші регуляторні документи), на практиці існує низка проблем. До них належать

суб'єктивність оцінювання, нечіткість критеріїв, формальність процедури, відсутність ефективних механізмів оскарження та контролю за результатами.

У контексті євроінтеграційних процесів Україна прагне гармонізувати свою систему державної служби з європейськими стандартами, що передбачає впровадження прозорих, об'єктивних і дієвих механізмів оцінювання службової діяльності. Тому дослідження правового регулювання цієї сфери, виявлення її недоліків та розробка пропозицій щодо вдосконалення є актуальним як для наукової спільноти, так і для практиків у сфері державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Окремі аспекти правових засад оцінювання ефективності службової діяльності досліджували такі вчені, як Ю. С. Даниленко, О. Є. Луценко, Т. Коломоєць, А. А. Куцевич, Ю. І. Шовкунта ін.

Разом з тим, на науково-прикладному рівні залишається низка не вирішених проблемних питань у сфері правового регулювання процедури оцінювання результатів державної служби, вирішення яких є особливо актуальним завданням в умовах реформування державного управління.

Постановка завдання. Метою статті є проведення аналізу правового регулювання оцінювання результатів службової діяльності державних службовців в Україні, виявлення ключових проблем у цій сфері та розробка пропозицій щодо вдосконалення механізмів оцінювання відповідно до принципів прозорості, об'єктивності та ефективності державного управління.

Виклад основного матеріалу. Інститут оцінювання результатів службової діяльності не є новим для України, оскільки був запроваджений задовго до прийняття у 2015 році Закону України «Про державну службу». Разом з тим, у науковій літературі досі відсутній єдиний підхід до розуміння поняття та сутності цього інституту.

Так, на думку деяких науковців, оцінювання у державній службі доцільно розглядати як у широкому, так і вузькому значеннях. У першому, це спосіб 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. Натомість, як вважають деякі вчені, у вузькому розумінні це визначення відповідності професійних та особистісних якостей кандидатів на вакантні посади державної служби і державних службовців установленим показникам і критеріям [1, с. 4].

Можна погодитися із запропонованим підходом до визначення поняття оцінювання ефективності державної служби, оскільки ці визначення охоплюють як загальний рівень ефективності державної служби, так і індивідуальну відповідність службовців професійним вимогам. Такий підхід дозволяє комплексно оцінювати роботу державних органів і кадрові рішення, що сприяє підвищенню якості управління.

На думку інших вчених, оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті

про проходження державної служби (у разі укладення) [2, с. 458].

Інакше кажучи, оцінювання у державній службі ґрунтується на аналізі результативності, ефективності та якості виконання посадових обов'язків. Воно враховує дотримання службовцем етичних норм, антикорупційного законодавства та виконання програми професійного розвитку. Додатково можуть оцінюватися показники, закріплені у контракті про проходження державної служби.

У свою чергу, О. Є. Луценко вважає, що оцінювання державних службовців є способом визначення прогалин у їхній компетенції, адже, як вважає вчений, державні службовці часто не мають достатньої інформації та знань, щоб реагувати на конкретну ситуацію, тож у таких умовах навчання є життєво важливим для державних службовців. Відтак, на думку науковця, професійний розвиток державних службовців є безперервним процесом, що відповідно потребує належного правового регулювання та механізму його реалізації, а значить для вироблення цих найкращих та дієвих рекомендацій потрібні ґрунтовні науко-практичні дослідження цих питань [3, с. 45].

У чинному Законі України «Про державну службу» порядок оцінювання результатів службової діяльності державних службовців визначається статтею 44, яка визначає мету, періодичність та основні принципи оцінювання, а також передбачає наслідки за його результатами [4].

Аналізуючи положення цієї норми, можна визначити такі основні нормативні положення щодо оцінювання результатів державної служби:

- закріплення регулярності оцінювання – оцінювання проводиться щорічно, що дозволяє систематично аналізувати ефективність діяльності службовців і коригувати їхню роботу;

- зв'язок оцінювання з кар'єрним зростанням – результати оцінювання можуть впливати на підвищення або переведення на вищу посаду, що мотивує службовців до якісного виконання обов'язків;

- чітке визначення наслідків – низькі результати оцінювання можуть бути підставою для звільнення або переведення на нижчу посаду, що сприяє підвищенню відповідальності державних службовців;

- наявність механізму оскарження – державні службовці мають право оскаржити результати оцінювання, що забезпечує певний рівень захисту від суб'єктивних рішень;

- врахування індивідуальних результатів – оцінювання базується на особистих досягненнях та

виконанні завдань, що дозволяє більш об'єктивно визначати професійний рівень службовців тощо.

Деталізація процедури оцінювання результатів службової діяльності міститься у Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 640 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. № 591; далі – Порядок № 640) [5].

У цьому Порядку визначено:

– регулярність оцінювання: щорічне проведення оцінювання у жовтні-грудні забезпечує систематичний аналіз діяльності службовців та сприяє їх професійному розвитку;

– чіткість процедури оцінювання: Порядок детально описує етапи оцінювання, включаючи визначення завдань, проведення оціночних співбесід та затвердження результатів, що сприяє прозорості процесу;

– принципи об'єктивності та прозорості: оцінювання базується на принципах об'єктивності, достовірності, доступності та поваги до гідності державного службовця, що підвищує довіру до результатів;

– зв'язок з професійним розвитком: результати оцінювання використовуються для визначення потреб у професійному навчанні та плануванні кар'єри службовця.

Між тим, визначений у законодавстві порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності має низку прогалин та недоліків.

Зокрема, А. Перов у числі таких недоліків виділяє відсутність цілісної системи моніторингу та оцінювання якості надання освітніх послуг із професійного навчання державних службовців відповідно до європейських стандартів забезпечення якості освіти, оскільки, як вважає вчений, освітні послуги із професійного навчання є доволі неконкурентними та закритими через відсутність дієвого механізму співпраці різних суб'єктів професійного навчання [6, с. 167].

Деякі вчені вказують на недоліки правового регулювання оціночної співбесіди та її «змістове наповнення», яке відсутнє у нормативно-правових актах з питань щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Таке слушне зауваження навела Т. Коломоець. На думку вченої, визнати це виправданим не можна, оскільки роль оціночної співбесіди є досить важливою у процедурі щорічного оцінювання загалом, регламентація її засад у відповідних нормативно-правових актах є необхідною. Т. Коломоець

вважає, що зазначене сприятиме уніфікації процедури щорічного оцінювання, усуненню підстав для різних варіантів її проведення щодо різних державних службовців, посиленню засад об'єктивності, неупередженості, повноти, законності цього різновиду публічно-правової процедури [7, с. 99].

Крім того, А. А. Куцевич вважає, що існують певні проблеми щодо застосування термінології, зокрема, Закон України «Про державну службу» припинення трудових відносин із державним службовцем термін «припинення державної служби», але при цьому, термін «звільнення», як такий, що найчастіше вживаються для позначення припинення трудових відносин між найманим працівником і власником, взагалі не вживаються в нормах даного нормативно-правового акта [8, с. 188].

Необхідно підтримати наведену думку, адже законодавець застосовує термін «припинення державної служби» замість загального «звільнення», що відображає особливий статус держслужбовця. Водночас, використання оціночних понять у підставах припинення служби може призводити до правової невизначеності та ризиків суб'єктивного тлумачення. Для підвищення правової визначеності доцільно чіткіше регламентувати підстави припинення держслужби, уникнувши надмірно загальних формулювань.

Аналіз статті 44 Закону України «Про державну службу» також дозволяє виокремити такі недоліки у правовому регулюванні оцінювання результатів державної служби:

– високий рівень суб'єктивності результатів оцінювання – хоча закон передбачає критерії оцінки, фактичні результати значною мірою залежать від особистих рішень керівника, що може призводити до упередженості чи зловживань;

– майже повна відсутність єдиних, об'єктивних критеріїв – формулювання критеріїв оцінювання часто залишається розмитим, що створює можливості для маніпуляцій;

– недостатня деталізація процедури оцінювання – стаття 44 встановлює загальні принципи, проте деталізовані процедури визначаються підзаконними актами, що можуть змінюватися та не завжди відповідають єдиним стандартам;

– можливість формального підходу – через високу завантаженість керівників процедура оцінювання може проводитися формально, без глибокого аналізу ефективності роботи;

– недостатній зв'язок із професійним розвитком – хоча оцінювання може впливати на

кар'єрне зростання, відсутність чіткої системи підвищення кваліфікації на основі оцінки знижує його практичну цінність;

– обмеженість цифрових інструментів – у сучасних умовах доцільно впроваджувати автоматизовані системи оцінювання, що зменшило б вплив людського фактору та зробило процес більш прозорим.

Отже, ст. 44 Закону України «Про державну службу» [4] закладає важливі принципи оцінювання, проте потребує доопрацювання для усунення недоліків. Зокрема, необхідно деталізувати критерії оцінки, запровадити більш прозорі та автоматизовані механізми оцінювання, а також забезпечити реальне врахування результатів оцінювання при прийнятті кадрових рішень.

Також проблемними аспектами Порядку № 640 є:

– суб'єктивність оцінювання: незважаючи на встановлені критерії, оцінювання може залежати від особистих вражень керівника, що може призводити до упередженості;

– формальність процесу: у деяких випадках оцінювання може проводитися формально, без глибокого аналізу досягнень службовця, що знижує ефективність процедури;

– недостатня цифровізація: відсутність автоматизованих систем для проведення оцінювання може ускладнювати процес та збільшувати навантаження на кадрові служби;

– обмеженість зворотного зв'язку: Порядок № 640 не завжди передбачає детальний зворотний зв'язок для службовця щодо результатів оцінювання, що може ускладнювати розуміння напрямків для покращення.

Таким чином, Порядок № 640 є важливим інструментом для підвищення ефективності державної служби. Однак, для досягнення максимальної об'єктивності та прозорості необхідно вдосконалювати процедури оцінювання, впроваджувати сучасні цифрові інструменти та забезпечувати детальний зворотний зв'язок для кожного службовця.

З метою удосконалення правового регулювання оцінювання результатів службової діяльності деякі науковці пропонують порівняти критерії оцінювання з правилами застосування дисциплінарних стягнень для держслужбовців, що, на їхню думку, показує, що звільнення через негативну оцінку результатів службової діяльності суперечить частині 5 статті 66 Закону України «Про державну службу». Негативна оцінка свідчить про неналежне виконання посадових обов'язків, що,

відповідно до частини 3 цієї ж статті, може бути підставою для догани. Тому вченими пропонується внести зміни до частини 6 статті 44 Закону, передбачивши, що за негативні результати оцінювання до держслужбовця може бути застосована догана [9, с. 108].

Крім того, видається за необхідне розглянути такі можливі напрямки удосконалення правового регулювання оцінювання результатів службової діяльності державних службовців в Україні:

1) уніфікація критеріїв оцінювання – розробка єдиних стандартів і показників оцінювання службової діяльності для всіх категорій держслужбовців, з урахуванням специфіки посад;

2) удосконалення процедур оскарження – створення прозорого механізму перегляду результатів оцінювання, що дозволить мінімізувати ризики суб'єктивності та зловживань;

3) зв'язок оцінювання з професійним розвитком – впровадження індивідуальних планів підвищення кваліфікації на основі результатів оцінювання, що сприятиме професійному зростанню держслужбовців;

4) чітке розмежування дисциплінарної та кадрової відповідальності – законодавче уточнення наслідків отримання незадовільної оцінки, щоб запобігти необґрунтованому звільненню та зловживанням з боку керівників;

5) автоматизація процесу оцінювання – запровадження цифрових інструментів для об'єктивного збору, аналізу та збереження даних щодо результатів службової діяльності, що зменшить людський фактор та сприятиме прозорості.

Висновки. Таким чином, оцінювання результатів службової діяльності державних службовців є ключовим інструментом забезпечення ефективності державного управління та розвитку кадрового потенціалу. Проведене дослідження показало, що чинна система оцінювання в Україні має як позитивні сторони, так і суттєві недоліки, серед яких – недостатня об'єктивність критеріїв, відсутність єдиних стандартів оцінювання, формальність проведення процедур та недостатній рівень відповідальності керівників за результати оцінювання.

З огляду на виклики реформування державної служби та необхідність її гармонізації з європейськими стандартами, існує потреба у вдосконаленні правового регулювання цієї сфери. Насамперед, необхідно розробити чіткі й об'єктивні критерії оцінювання, впровадити механізми автоматизованого моніторингу та контролю, забезпечити прозорість та можливість оскарження

результатів. Також важливим є посилення відповідальності керівників за об'єктивність оцінювання та врахування його результатів при прийнятті кадрових рішень.

Запровадження запропонованих змін сприятиме підвищенню якості управлінських рішень,

мотивації державних службовців до професійного розвитку та формуванню ефективної та прозорої системи державної служби в Україні. Це, у свою чергу, дозволить забезпечити вищий рівень довіри громадян до державних органів та покращити якість надання адміністративних послуг.

Список літератури:

1. Даниленко Ю. С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання. Автореф. дис. ... канд. юр. наук. Одеса, 2017. 13 с.
2. Фенич Я. В., Дьордй В. І. Особливості проходження публічної служби в умовах воєнного стану. Аналітично-порівняльне правознавство. 2024. № 4. С. 456–461.
3. Луценко О. Є. Правове регулювання професійного розвитку державних службовців. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2023. Вип. 73. Ч. 3. С. 41–46.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n518>.
5. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 640. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text>.
6. Перов А. Правові засади професійного навчання державних службовців України. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки. 2019. Вип. 22. С. 163–168.
7. Коломоєць Т. Щорічне оцінювання результатів службової діяльності державних службовців в Україні: чи досконалою є обрана нормативна модель? Підприємництво, господарство і право. 2018. № 11. С. 96–104.
8. Куцевич А. А. Теоретичні проблеми правового регулювання порядку звільнення державних службовців. Юридична наука. 2020. № 5(107). Т. 2. С. 186–195.
9. Сенюк Т. А. Деякі аспекти вдосконалення правового регулювання проходження державної служби в Україні. Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. 2020. Вип. 3 (47). С. 106–112.

Dobrianska N.V. LEGAL REGULATION OF EVALUATION OF THE RESULTS OF OFFICIAL ACTIVITIES OF CIVIL SERVANTS IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT

The article highlights some issues of legal regulation of the evaluation of the results of civil servants' work in Ukraine and outlines the main problems and prospects for development in this area. The main regulatory legal acts regulating this area are identified, in particular the Law of Ukraine "On Civil Service", resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine and other subordinate legislation. An analysis of existing scientific approaches to understanding the concept and features of evaluating the effectiveness of civil servants' work is carried out, their strengths and weaknesses are revealed.

The author pays special attention to the problematic aspects of the legal support for the evaluation of civil servants' work in Ukraine, among which the imperfection of the criteria for evaluating the effectiveness of civil servants' work, the subjectivity of the evaluation, the lack of unified standards and the insufficient level of digitalization of procedures for evaluating the effectiveness of civil servants' work are highlighted. It was found that in practice, the existing mechanisms for evaluating the performance of civil servants do not always meet the requirements of objectivity, transparency and effectiveness, which can lead to a formal approach and a decrease in the motivation of civil servants.

The article proposes ways to improve the legal mechanism for assessing the effectiveness of civil servants' performance in Ukraine, in particular by developing clear and objective criteria, introducing automated monitoring and evaluation systems, increasing the responsibility of managers for the evaluation process, and harmonizing national approaches with European civil service standards. It is concluded that the implementation of these measures will contribute to increasing the efficiency of public administration, improving personnel policy, and strengthening the institution of civil service in Ukraine.

Key words: civil service, legal regulation, performance evaluation, public administration efficiency, reform.