

УДК 35.08:(352.07:316.776.4)(477)

Ю. С. Даниленкоаспірант кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті досліджується можливість залучення громадськості до оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Автором визначається стан нормативно-правового регулювання участі громадськості в діяльності органів державної влади. Виокремлено форми впливу громадськості на процес формування та реалізації державної політики. Особливу увагу приділено визначенню змісту діяльності громадських рад при органах державної влади.

Ключові слова: державна служба, громадськість, громадські ради, державний службовець, оцінювання результатів службової діяльності.

Постановка проблеми. На шляху розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави, розбудови громадянського суспільства дедалі більшого значення набуває залучення громадськості до здійснення державного управління. Все це передбачає налагодження ефективної взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства на принципах паритетності, взаємозацікавленості у досягненні цілей та всебічного забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина. Під час реформування державної служби в контексті адаптації законодавства про державну службу до стандартів Європейського союзу важлива роль відводиться підвищенню ефективності виконання органами державної влади завдань та функцій держави, що безпосередньо залежить від результатів діяльності кожного державного службовця. Саме тому питання оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (далі – оцінювання діяльності державних службовців) відіграє надзвичайно важливу роль для інституту державної служби в цілому. Більше того, залучення громадськості до трансформаційних процесів є невід’ємним чинником демократизації всієї системи державного управління, її прозорості та ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичне підґрунтя для дослідження питань, пов’язаних з оцінюванням результатів службової діяльності державних службовців, було закладено в межах вивчення інституту державної служби такими вченими, як: О.І. Бєдний, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.Р. Кравець, В.Я. Малиновський, О.С. Продаєвич, Г.В. Фоміч, А.М. Школик, Н.В. Янюк та інші. Проблематика залучення громадськості до діяльності органів державної влади досліджувалася такими науковцями, як: В.М. Бебик, Т.В. Бельська, М.Ю. Віхляєв, В.М. Кравчук, П.Г. Манжола, Є.О. Пожидаєв та ін. Однак питання, пов’язані з можливістю залучення громадськості до оцінювання діяльності державних службовців, потребують не лише належного теоретичного, а й правового обґрунтування.

Метою статті є дослідження перспектив залучення громадськості до оцінювання діяльності державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Правова регламентація участі громадськості в оцінюванні діяльності державних службовців здійснюється як на законодавчому рівні, так і через прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів. Конституцією України закріплене право громадян брати участь в управлінні державними справами; право на свободу об’єднання у громадські організації для

захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів; право на письмові та колективні звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь [1]. Нормативний бік питання регламентують Закони України «Про державну службу», «Про громадські об'єднання», постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (далі – Постанова 2010 р.), «Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади»; затверджені Постановою 2010 р. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації (далі – Типове положення про громадську раду) та ін.

Процедура участі громадськості (соціально активної частини суспільства, яка за певних обставин згуртувалася навколо конкретних спільних інтересів та яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни, визначає основні напрямки його розвитку [2, с. 634]) у діяльності органів державної влади передбачає існування розвинених інститутів громадянського суспільства. Манжол П.Г. виокремлює такі форми впливу громадян та інститутів громадянського суспільства на процес формування та реалізації державної політики, як: безпосередня участь громадян у виборах та референдумах, що впливає на державну політику в цілому і відповідні рішення зокрема; опосередковане представництво інтересів громадян, здійснюване через депутатів усіх рівнів, виборних посадовців, політичні партії; діяльність громадських організацій, асоціацій, профспілок, направлення пропозицій, петицій, звернень, вимог до органів влади, які безпосередньо приймають управлінські рішення; підго-

товка громадських експертиз, експертних висновків і оцінок як щодо конкретних актів та рішень, так і щодо певних суспільних подій; організація громадських акцій (мирних зборів), громадських слухань; діяльність громадських рад, створених при державних органах законодавчої та виконавчої гілок влади з представників громадських об'єднань; обговорення в засобах масової інформації; проведення семінарів, консультацій за участю експертів, зацікавлених груп, засобів масової інформації тощо [3, с. 15].

Останнім часом спостерігається активне 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 [4]. Постановою 2010 р. 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 [5]. Однак ця норма не є виключною, а також містить низку суперечливих положень. Наприклад, представники недержавних засобів масової інформації можуть бути членами громадських рад, проте переважна більшість з них зареєстровані як суб'єкти підприємницької діяльності, тому вони не мають стосунку до непідприємницьких товариств і установ. У зв'язку з цим виникає питання, чи варто вважати такі ради громадськими інститутами та надавати їм право представляти інтереси громадськості всієї держави або окремого регіону [6, с. 40].

Необхідно зазначити, що участь представників громадських об'єднань у діяльності громадських рад є наочним прикладом правовідносин, в яких ці об'єднання реалізують активну адміністративну правосуб'єктність, тобто постають не об'єктом адміністративно-правового регулю-

вання, а активно взаємодіють з органами державної влади, впливаючи на їх діяльність [6, с. 36]. Відповідно до Постанови 2010 р. на громадську раду покладаються завдання здебільшого консультативно-дорадчого характеру, а саме: сприяти реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, здійснювати громадський контроль за діяльністю органу, сприяти врахуванню громадської думки під час формування та реалізації державної політики [5].

Законом України «Про державну службу» передбачається наділення громадських рад установчими повноваженнями, що виявляється у залученні представників громадських рад до діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби (ст. 14), участі в конкурсній комісії під час добору осіб на посади органів державної влади (ст. 27) та у дисциплінарній комісії (ст. 69) [7]. Проте законодавець не передбачив можливість залучення представників громадських рад до оцінювання діяльності державних службовців.

Законом України «Про державну службу» 2015 р. скасовано атестацію для адміністративних державних службовців, яка на сьогодні могла лише абстрактно оцінити готовність особи виконувати посадові функції, натомість планується проведення оцінювання результатів службової діяльності, що передбачає акцентування уваги саме на результатах роботи державного службовця за короткий проміжок часу. Це повинно стимулювати державних службовців до більш ефективної та результативної роботи і допомагати керівникам державного органу об'єктивно оцінити діяльність кожного службовця.

У загальному розумінні оцінювання діяльності державних службовців – це 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 поточного року. Відповідно до ст. 44 Закону України «Про державну службу» оцінювання результатів службової діяльності державних службовців здійснюється: безпосереднім керівником державного службовця та керівником са-

мостійного структурного підрозділу, якщо особа займає посаду державної служби категорій «Б» і «В»; суб'єктом призначення, у разі оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» [7]. Отже, залучення інших осіб (наприклад, представників громадської ради) до процедури оцінювання діяльності державних осіб не передбачено, що на практиці призводить до сприйняття такої процедури як формальної.

Така своєрідна формальність системи оцінювання діяльності державних службовців має негативні наслідки, серед яких найсуттєвішими є: формування негативного іміджу процедури оцінювання в суспільстві; відсутність досвіду та ефективних механізмів звітування керівників про проведення оцінювання, обговорення практики оцінювання на рівні відомства для його вдосконалення; низький рівень результативності роботи державних службовців як результат відсутності вимірювання внеску кожного службовця у досягнення цілей організації; 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; відсутність визначення реальних потреб працівників щодо підвищення кваліфікації та вдосконалення діяльності відомств, неврахування потенціалу 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 [8]. Саме тому виникає запитання стосовно можливості залучення громадськості в особі громадської ради до оцінювання діяльності державних службовців.

Залучення членів громадських рад до оцінювання діяльності державних службовців, з одного боку, дозволило б забезпечити відкритість, прозорість, підзвітність державної влади суспільству та врахування громадського інтересу в діяль-

ності органів державної влади в цілому та кожного державного службовця зокрема, проте, з іншого боку, виникають сумніви стосовно можливості членів громадських рад об'єктивно оцінити ефективність, результативність та якість діяльності державних службовців.

Відповідно до п. 6 Типового положення про громадську раду до складу громадської ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які провадять свою діяльність у сфері, що пов'язана з діяльністю відповідного органу [5]. Не дивлячись на вимогу щодо 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, щоб запобігти залученню некомпетентних осіб.

Варто погодитися з думкою Кравчука В.М., 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 з форм участі народу в управлінні та підвищенні ефективності органів публічної влади. Тож ефективність діяльності громадських рад залежить від збереження розумного балансу у їх поєднанні [9, с. 28].

Серед суттєвих питань щодо діяльності громадських рад, які потребують подальшого вивчення й вирішення, необхідно назвати такі: по-перше, створені з метою участі у формуванні та реалізації державної політики громадські ради при органах державної влади зазвичай є пасивними у своїй діяльності, що, безперечно, пов'язано з відсутністю законодавчо встановленої системи принципів взаємодії членів таких рад з органами державної влади та незацікавленістю в такій взаємодії (у першу чергу, державних службовців); по-друге, невизначеність джерел фінансування видатків громадських рад, необхідних

для проведення зібрань, друкування матеріалів, залучення провідних експертів, оплати відряджень та інших [10, с. 92; 9, с. 28]; по-третє, обмеження повноважень громадських рад дорадчим статусом.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи все вищезазначене, можна резюмувати, що не лише можливість залучення громадськості до оцінювання діяльності державних службовців, а й в цілому взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами державної влади є доволі дискусійними питаннями, які потребують не тільки нормативного, а й теоретичного обґрунтування.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Московець В.І. Поняття «громадськість» у законодавстві та адміністративно-правовій теорії / В.І. Московець // Форум права. – 2011. – № 2. – с. 630–634.
3. Манжола П.Г. Форми участі громадськості в діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень / П.Г. Манжола // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4(5). – с. 13–18.
4. Про Національне антикорупційне бюро : Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. // Офіційний вісник України . – 2010. – № 84. – Ст. 2945.
6. 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. – 2013. – № 2. – С. 36–42.
7. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
8. Українсько-канадський проект «Реформа управління персоналом на державній службі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucs-hrm.org.ua/elektronna-biblioteka>.
9. Кравчук В.М. Діяльність громадських рад: ефективність і перспективи для розвитку народовладдя / В.М. Кравчук //

Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2015. – № 15. – с. 27–29.
10. Влада і суспільство : діалог через громад-

ські ради : [монографія] / [Ю.Ж. Шайгородський, Т.С. Андрійчук, А.Я. Дідух та ін.] ; за заг. ред. : Ю.Ж. Шайгородського. – К. – Паливода А.В., 2011. – 148 с.

Даниленко Ю. С. Перспективы привлечения общественности к оцениванию результатов служебной деятельности государственных служащих

В статье исследуется возможность привлечения общественности к оцениванию результатов служебной деятельности государственных служащих. Автором определяется состояние нормативно-правового регулирования участия общественности в деятельности органов государственной власти. Выделены формы влияния общественности на процесс формирования и реализации государственной политики. Особое внимание уделено определению содержания деятельности общественных советов при органах государственной власти.

Ключевые слова: государственная служба, общественность, общественные советы, государственный служащий, оценивание результатов служебной деятельности.

Danylenko Y. Prospects for public involvement in the evaluation of the results of public servants' activity

The authors also investigated the possibility of involvement of public to the evaluation results of performance of public servants in the article. The author defined the status of legal regulation of public participation in the activities of public authorities. The form of public awareness of the activities of public authorities has been identified. Special attention is given to the content of public councils of the government.

Key words: public service, public, community councils, civil servant, evaluation results of performance.