УДК 35(477):061.1ЄС
https://doi.org/10.32689/2617-2224-2023-1(34)-3

Весельська Марина Віталіївна,
кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування, ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», вул. Фрометівська, 2, м. Київ, Україна, 03039

Veselska Maryna Vitaliivna,
Candidate of Sciences in State Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 2 Frometivska str., Kyiv, Ukraine, 03039

ОЦІНЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВИМІР (ДОСВІД ПОЛЬЩІ)

Анотація. Незважаючи на значущість наукових розробок дослідників, які вивчали різноманітні складові оцінювання професійної діяльності публічних службовців відповідно до завдань і тематики власних наукових досліджень, проблема оцінювання професійної діяльності публічних службовців в контексті сучасних змін правового поля щодо проведення різноманітних оціночних процедур (конкурсного відбору, щорічного оцінювання результатів діяльності публічного службовця) та підвищення вимог до професійної компетентності публічних службовців в євроінтеграційних умовах та векторі України залишається актуальною та потребує детального вивчення. Стаття направлена на окреслення важливості вивчення питання щодо оцінювання професійної діяльності публічних службовців в євроінтеграційний період для України. Зроблено аналіз наукових розвідок за темою дослідження. Визначено, що важливість вирішення проблеми оцінювання підтверджується низкою правових актів. В статті розглянуто досвід Республіки Польщі щодо оцінювання публічних службовців. Визначено ряд чинників, які перешкоджають євроінтеграції публічного сектору України. Наведено рекомендації, щодо удосконалення оцінювання професійної діяльності публічних службовців України.

Ключові слова: професійна діяльність, публічні службовці, євроінтеграція, оцінювання, професіоналізація.

ASSESSMENT OF THE PROFESSIONAL ACTIVITIES OF PUBLIC SERVANTS OF UKRAINE: THE EUROPEAN INTEGRATION DIMENSION (EXPERIENCE OF POLAND)

Abstract. Despite the significance of the scientific developments of researchers who studied various components of evaluation of the professional activity of public servants in accordance with the tasks and topics of their own scientific research, the problem of evaluating the professional activity of public servants in the context of modern changes in the legal field regarding the implementation of various evaluation procedures (competition selection, annual evaluation of activity results public servant) and increasing the requirements for the professional competence of public servants in the conditions of European integration and the vector of Ukraine remains relevant and requires detailed study. The article is aimed at outlining the importance of studying the issue of evaluating the professional activity of public servants in the European integration period for Ukraine. An analysis of scientific research on the topic of research was made. It was determined that the importance of solving the assessment problem is confirmed by a number of legal acts. The article examines the experience of the Republic of Poland regarding the evaluation of public servants. A number of factors that hinder the European integration of the public sector of Ukraine have been identified. Recommendations are given for improving the evaluation of the professional activity of public servants of Ukraine.

Key words: professional activity, public servants, European integration, evaluation, professionalization.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Суспільний запит на наукове вирішення проблеми побудови системи високоефективної та професійної публічної служби в Україні, функціонування якої спрямовувалося б на забезпечення реалізації завдань державної політики країни, постійно зростає з оглядом на процеси формування сервісної держави, розвитку публічного управління, підвищення ролі й активності інститутів громадянського суспільства. Основною метою професійної діяльності публічних службовців у сфері освіти, яка перебуває на сьогодні у стані трансформаційних змін та потребує наявності у публічного службовця відповідних професійних компетентностей і ділових якостей, є реалізація завдань і функцій освітньої політики, забезпечення умов щодо створення якісного освітнього середовища на відповідному рівні функціонування системи освіти. У цьому контексті особливої актуальності набуває проблема оцінювання результатів професійної діяльності публічних службовців загалом та з урахуванням специфіки відповідної сфери діяльності.

Вітчизняний і зарубіжний досвід побудови процедури оцінювання результатів професійної діяльності публічних службовців свідчить про те, що недоліки її проведення негативно позначаються на результатах функціонування органів державної влади, погіршують мотивацію публічних службовців до якісного виконання своїх професійних обов'язків та не сприяють їх професійному самовдосконаленню. Актуальність зазначеної проблеми підтверджується оцінками європейських експертів програми SIGMA, згідно з якими типові недоліки публічної служби в Україні, як країни постсоціалістичного табору, пов'язані з процедурами: добору, призначення на посади і просування на публічній службі; оцінювання роботи публічних службовців і оплати їхньої праці, що вирішуються суб'єктивно і залежать від думки керівника через відсутність стандартів та нормативів, які б давали змогу об'єктивно оцінити результати професійної діяльності публічного службовця відповідно до поставлених перед ним завдань та з урахуванням специфіки сфери діяльності; забезпечення відкритості і прозорості оцінювання, що створює умови для зловживань як на користь публічного службовця, так і проти нього.

Важливість вирішення проблеми оцінювання підтверджується низкою правових актів, зокрема стратегічний план діяльності на 2021–2023 роки , законом України «Про державну службу» (2016), спробами запровадити різні моделі оцінювання результатів службової діяльності публічних службовців у 2017 роках та іншими документами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання проблеми оцінювання професійної діяльності були предметом наукового дослідження в різних галузях наукового знання. З позицій теорії управління персоналом публічної служби та її інституційних компонентів розкривалися питання визначення ефективності публічної служби, оцінювання ділових і особистих якостей публічних службовців (Т. Василевська, Л. Гонюкова, В. Козаков, Т. Лукіна, Н. Медвідь, Н. Нижник, О. Носик, О. Оболенський, В. Олуйко, Л. Пашко, Л. Прудиус, С. Телешун, В. Трощинський, О. Петроє, А. Рачинський, В. Сороко, І. Сурай, С. Хаджирадєва та ін).

Мета дослідження полягає в обґрунтуванні теоретичних положень оцінювання професійної діяльності публічних службовців з урахуванням євроінтеграційного досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Оцінювання результатів професійної діяльності належить до найбільш складних проблем теорії управління персоналом загалом та в публічній службі зокрема. Однак, обмеження можливостей застосування широкого арсеналу сучасних методик оцінювання діяльності персоналу у системі публічної служби зумовлено об'єктивною складністю процесів розробки необхідних інструментів, обліку і обробки численних індивідуальних і групових показників, що характеризують таку результативність, а також значною правовою регламентованістю та підзвітністю публічних службовців.

Професійна діяльність публічних службовців має певні особливості, які зумовлені впливом різноманітних чинників (політико-правового, фінансово-економічного, соціального, кадрового характеру), специфікою системи відповідного рівня та галузевого спрямування як об'єкту їх управлінського впливу, змінами концептуальних засад державної політики у відповідній сфері і функцій професійної діяльності публічних службовців, а також процесами децентралізації влади та реформування органів управління на місцевому рівні (Весельська, 2021).

Важливим аспектом у межах цього дослідження є визначення особливостей оцінювання професійної діяльності публічних службовців у Польщі. Тому відзначу, що метою проведення оцінювання на публічній службі в Польщі є насамперед:

– підвищення ефективності та покращення якості роботи;

– підвищення ефективності роботи;

– надання працівнику інформації про його роботу;

– підвищення рівня мотивації та стимулювання відданості;

– забезпечення керівників і начальства інформацією, що дозволяє їм приймати раціональні кадрові рішення;

– отримання інформації про досягнення, навички та потреби у розвитку працівника;

– складання половини індивідуальної програми підвищення кваліфікації;

– джерело достатньої інформації для розробки плану розкладу.

Важливим моментом є те що періодичному оцінюванню підлягають лише публічні службовці, прийняті на умовах трудового договору на невизначений строк. Періодичному оцінюванню не підлягають особи, які займають керівні посади публічної служби та працівники, зайняті на умовах строкового трудового договору (Oceny pracownicze).

Відповідно до положень Закону Польщі періодичну оцінку готує безпосередній керівник. Процес оцінювання, що завершується письмовим оцінюванням, є виключною його відповідальністю.

Періодичне оцінювання стосується того, як оцінювана особа виконує свої обов'язки, що випливають із посадової інструкції: Стаття 81 абз. 3 Закону про державну службу (Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2007).

Положення Закону про державну службу встановлюють фіксований термін проведення періодичної оцінки. Як правило, вона проводиться кожні 24 місяці, починаючи з дати закінчення попередньої періодичної оцінки або з дати прийняття на роботу на невизначений термін. Проте норми Закону регулюють питання, пов'язані з можливістю складання періодичної оцінки протягом строку, відмінного від двадцяти чотирьох місяців. У них зазначаються конкретні обставини, настання яких тягне за собою обов'язкову зміну дати періодичної оцінки:

– у разі зміни місця роботи, пов'язаної зі значною зміною обсягу обов'язків, за умови, що з дати останньої періодичної оцінки минуло більше 6 місяців, а також у випадку осіб, які оцінюються вперше, якщо період підлягає оцінці більше 6 місяців;

– у разі обґрунтованої відсутності на роботі оцінюваної особи тривалістю понад місяць 24-місячний строк продовжується на тривалість цієї відсутності3;

– у разі негативної періодичної оцінки оцінювана особа підлягає повторній оцінці через 6 місяців з дня ознайомлення з оцінкою (Oceny pracownicze).

Положення Закону про державну службу в Польщі також дають прямому начальнику можливість – не зобов'язуючи його це робити - прийняти рішення про зміну дати періодичної оцінки:

1. Стаття 81 абз. 4 Закону про державну службу (Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2007).

2. Стаття 81 абз. 6 Закону про державну службу (Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2007).

3. Стаття 81 абз. 7 Закону про державну службу (Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2007).

4. Стаття 81 абз. 9 Закону про державну службу (Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2007).

5. Стаття 81 абз. 8 Закону про державну службу (Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2007).

Період у 24 місяці – це час від дати однієї періодичної оцінки до дати наступної оцінки. У разі складання періодичної оцінки вперше цей період слід відраховувати з дати працевлаштування на невизначений термін (Oceny pracownicze).

Досвід сусідньої Польщі є важливим, оскільки Польща входить до складу ЄС, що на сьогодні є одним з пріоритетних напрямів для України: євроінтеграція.

Євроінтеграція має ряд викликів перед публічною службою в Україні, тому було визначено найбільш вагомі чинники, які потенційно можуть вплинути на реалізацію цього напрямку:

– неготовність (як моральна, так і професійна) публічних службовців до запровадження змін у їхніх посадових обов'язках, що пов'язане з процесами євроінтеграції публічного управління, зокрема у сфері освіти, посиленням автономії закладів освіти тощо;

– кадрові (керівництво) – психологічний аспект: не сприйняття важливості особистої відповідальності роботи керівника за своїх підлеглих, не бажання сприймати нововведення як такі; недостатність компетенцій з оцінювання, необізнаність з методами оцінювання, плинність кадрів;

– неадаптованість публічних службовців працювати відповідно чітких критеріїв;

– страх не відповідати новим вимогам оцінювання.

Виділимо ряд напрямків щодо удосконалення процедури оцінювання професійної діяльності публічних службовців в євроінтеграційному напрямку, зокрема необхідно забезпечити належний інформаційно-консультативний супровід підготовки до запровадження нової процедури оцінювання, її інструктивно-методичної підтримки та відповідного навчання. Важливо сприяти усвідомленню керівниками відповідальності за управління людськими ресурсами та проведення змістовного діалогу з працівниками щодо планів і результатів їхньої діяльності. Необхідно проводити також і роз'яснювальну роботу щодо усвідомлення основного призначення та методики проведення оцінювання, в тому числі системи підсумкових оцінок. Надзвичайно важливим є реалізація рефлексивного компоненту оцінювання, що передбачатиме обговорення можливостей особистісного професійного розвитку та внеску публічного службовця у досягнення цілей, що стоять перед відомством, та забезпечення результатів діяльності державного органу.

Висновки. На основі аналізу наукових праць вітчизняних дослідників та досвіду Республіки Польщі визначено особливості оцінювання професійної діяльності публічних службовців. Це дасть змогу сформувати науково-методологічне підґрунтя подальшого дослідження.

З'ясовано, що оцінювання персоналу належить до найбільш складних проблем управління загалом та в публічній службі зокрема. Втім, оцінювання є одним із найдієвіших способів підвищення результативності та ефективності діяльності органів державної влади та діяльності кожного публічного службовця.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Весельська М. В. Оцінювання професійної діяльності державних службовців у сфері освіти в Україні : дис. канд. держ. упр. : 25.00.03. Київ, 2021. 256 с.
2. Лукіна Т. О., Весельська М. В. Управлінська компетентність керівника органу державного управління в сфері освіти як передумова здорового соціального-психологічного клімату в колективі. Науковий вісник академії муніципального управління. Серія «Управління». 2016. № 2. С. 23–32.
3. Сороко В. М. Оцінювання ділових і професійних якостей державних службовців. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. С. 333–341.
4. Сурай І. Г. Організація кадрових процесів в державних органах влади України. *Теорія та практика державної служби* : матеріали наук.-практ. конф., 08 груд. 2017 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 45–47.
5. Трощинський В., Петроє О. Розробка моделі оцінювання державної соціальної політики на регіональному рівні. *Вісник НАДУ*. 2009. № 1. С. 207–214. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_1_28
6. Управління якістю на публічній службі в контексті реалізації політики європейської інтеграції України. 2013. URL: http://www.center.gov.ua/component/ k2/item/723/
7. Хаджирадєва С. К. Модернізація системи професійного розвитку державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування. *Інституціоналізація державного управління в Україні* : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М.М. Білинської, О.М.Петроє. Київ: НАДУ, 2019. 210 с.
8. Шевченко С. Оцінювання діяльності державних службовців: теоретичні та практичні підходи, досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. № 3. С. 255–265.
9. Oceny pracownicze - Serwis Służby Cywilnej – Portal Gov.pl. S*erwis Służby Cywilnej*. URL: https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/oceny-pracownicze (date of access: 22.06.2023).
10. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 grudnia 2007 r. uchylające niektóre rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych dla produktów pochodzenia zwierzęcego : Rozporządzenie of 21.12.2007 no. Dziennik Ustaw 2008 nr 2 poz. 5. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20080020005 (date of access: 22.06.2023).

REFERENCES:

1. Veselska. M.V. (2021). Otsiniuvannia profesiinoi diialnosti derzhavnykh sluzhbovtsiv u sferi osvity v Ukraini [Evaluation of professional activity of civil servants in the field of education in Ukraine]. PhD thesis. Kyiv [in Ukrainian].
2. Lukina, T.O., Veselska, M.V. (2016). Upravlinska kompetentnist kerivnyka orhanu derzhavnoho upravlinnia v sferi osvity yak peredumova zdorovoho sotsialnoho-psykholohichnoho klimatu v kolektyvi [Managerial competence of the head of public administration in the field of education as a prerequisite for a healthy socio-psychological climate in the team]. Naukovii visnik akademii munitsipal'nogo upravlinnya. Seriya «Upravlinnya», 2. 23–32.
3. Soroko, V. M/ (2003). Assessment of business and professional qualities of civil servants. *Derzhavne upravlinnia: problemy administratyvno-pravovoi teorii ta praktyky. 333–341.* [in Ukrainian].
4. Surai, I. H. (2017) Organization of personnel processes in state authorities of Ukraine. *Teoriia ta praktyka derzhavnoi sluzhby.* 45–47. [in Ukrainian].

5. Troshchynskyi V., Petroie O. (2009) Development of a model for evaluating state social policy at the regional level. *Visnyk NADU*. 1. 207–214. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_1_28 [in Ukrainian].
6. Quality management in the civil service in the context of the implementation of the European integration policy of Ukraine. (2013) URL: http://www.center.gov.ua/component/k2/item/723/
7. Khadzhiradeva, S. K. (2019) Modernization of the system of professional development of civil servants and employees of local self-government bodies. Institutionalization of public administration in Ukraine. 210. [in Ukrainian].
8. Shevchenko, S. (2015) Evaluating the performance of civil servants: theoretical and practical approaches, experience. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia* : zb. nauk. pr. Dnipropetrovsk. 3. 255–265.
9. Oceny pracownicze – Serwis Służby Cywilnej – Portal Gov.pl. *Serwis Służby Cywilnej*. https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/oceny-pracownicze
10. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 grudnia 2007 r. uchylające niektóre rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych dla produktów pochodzenia zwierzęcego : Rozporządzenie of 21.12.2007 no. Dziennik Ustaw 2008. 2 5. https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20080020005