Н. П. Медвідь,
аспірант кафедри психології, педагогіки і права
Національного університету “Львівська політехніка”

ГРОМАДСЬКА АТЕСТАЦІЯ КЕРІВНИХ КАДРІВ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СУТНІСТЬ, МЕХАНІЗМ ТА БАР’ЄРИ ЗДІЙСНЕННЯ

Розкрито сутність оцінювання персоналу, функції, бар’єри, зокрема оцінювання керівних кадрів системи державного управління; проаналізовано існуючі системи атестації та щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов’язків і завдань; розкрито сутність громадської атестації керівника та механізм її здійснення; визначено вимоги до керівника органу влади за результатами дослідження.

Ключові слова: оцінювання персоналу, керівні кадри, громадська атестація керівника, щорічна оцінка, вимоги до особистості керівника та його діяльності, думка підлеглих, самооцінка, експертна оцінка.

Оцінювання – це дискусійна і непроста стратегія державного управління, контролю та ухвалення рішень. Ще в стародавньому світі вчених запрошували на судове засідання, щоб дати пораду королю. Оцінювання передбачає погляд назад заради кращого майбутнього. У кадровій політиці системи державного управління оцінювання є механізмом моніторингу, систематизації та оцінки діяльності державних службовців та їхніх результатів, який дає можливість на майбутнє діяти найбільш відповідально, творчо й ефективно. Відомо, що ефективність будь-якої установи найбільшою мірою залежить від професіоналізму її керівних кадрів. Державні службовці підлягають щорічній оцінці та один раз на три роки проходять атестацію. Проте, як свідчать результати численних досліджень, таке оцінювання недостатньо ефективне, часто носить формальний характер. Керівні посади на державній службі нерідко посідають особи, які не заслуговують на це, не відповідають визначеним вимогам, що зазначені у професійно-кваліфікаційних характеристиках. Тому постає проблема ефективного оцінювання керівних кадрів.

Нами проаналізовано останні дослідження і публікації, де започатковано вирішення цієї проблеми. Оцінку діяльності державних службовців-керівників знаходимо через оцінку ефективності управління в

районних державних адміністраціях, яку досліджували А. Чемерис, І. Артим, Р. Рудніцька, М. Лесечко; оцінювання персоналу як складову культури цільового управління персоналом і механізму доцільної трудової діяльності працівників досліджували А. Гошко, Г. Дмитренко, В. Іванов, Т. Максименко; також вагомі напрацювання щодо оцінки персоналу знаходимо у працях Г. Щокіна, В. Тарасова, М. Лебедика, Л. Пашко, Н. Нижник, В. Олуйка, В. Ярової, Е. Дорошенко, А. Омарова, М. Пряжнікова, О. Пряжнікової, О. Лазора, В. Дзюндзюка, Л. Орбан-Лембрик, В. Савельєвої, Л. Мельник, В. Персонса; питання оцінювання як механізму кваліфікованого моніторингу, систематизації та упорядкування державної діяльності та її результатів ґрунтовно розкрив Е. Ведунг.

Попри вагомі напрацювання науковців з оцінювання людських ресурсів, на державній службі зокрема, до сих пір оцінювання неналежно виконує свої функції, існують бар'єри, пов'язані з суб'єктами і об'єктами оцінювання, а саме коли мова йде про особистість керівника та його діяльність. Аналізуючи діючу систему атестації та щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань, бачимо, що оцінювання працівника здійснює його безпосередній керівник, підписуючи службову характеристику, складену за підсумками роботи за рік і потім проводиться співбесіда з ним, проте, під час оцінювання особистості і діяльності керівника, практично не враховується думка громадськості, тобто інших осіб, які постійно працюють з ним і тих, які мали коли-небудь якусь спільну справу. Це актуалізує потребу запровадження громадської атестації керівника, формування її механізму та методики проведення. Також у працях дослідників зустрічаємо різні набори професійно важливих якостей управлінців на державній службі, що ускладнює їхню діяльність та, як наслідок, маємо знижені результати оцінювання.

Мета статті – розкрити сутність та корисність оцінювання як стратегії державного управління, зазначити недоліки системи оцінювання людських ресурсів, на державній службі зокрема, описати бар'єри оцінювання,

обґрунтувати потребу запровадження громадської атестації керівних кадрів системи державного управління, описати її механізм, а також подати набір професійно важливих якостей управління на державній службі, отриманий з дослідження.

Шведський професор Еверт Ведунг надає таке визначення поняття “оцінювання”: “... це ретельне ретроспективне визначення достоїнств, вартості та цінності адміністрування, результатів та наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх урядових ситуацій” [2, с. 20]. Оцінювання має два взаємопов’язаних аспекти: оцінювання політики та її складових програм та оцінювання людей, які працюють в організаціях, відповідальних за впровадження публічної політики і програм.

Ефективність та результативність діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування прямо залежить від їх керівних кадрів, організації діяльності. Тому необхідним є підбір на управлінські посади висококваліфікованих працівників через оцінку діючих керівників та тих, що знаходяться в кадровому резерві. Оцінювання людських ресурсів включає в себе порівняння з критеріями професійно важливих якостей працівника, який займає певну посаду, оцінювання результатів діяльності, внеску відповідних зусиль, поведінки та визначення розмірів винагороди для збереження чи підвищення поточного рівня якості або, навпаки, прийняття рішення про переміщення працівника на іншу посаду чи його звільнення. Оцінка персоналу дозволяє вивчити міру підготовки працівника до виконання саме того виду діяльності, яким від займається, а також виявити рівень його потенційних можливостей для оцінки перспектив росту.

Зважаючи на особливості суб’єкта і самого процесу оцінювання, виокремлюють такі його види: індивідуальне, групове (колективне), кадрове, експертне і психологічне. *Індивідуальне* оцінювання здійснюють компетентні і кваліфіковані співробітники. Найбільш значущими є оцінки вищих керівників, досить вагомими – оцінки колег, а також оцінки підлеглих свого керівника. *Групове* оцінювання здійснює група кваліфікованих спеціалістів.

Практика свідчить, що ефективність колективного оцінювання діяльності керівника залежить від рівня розвитку колективу: чим нижчий рівень його розвитку, тим деформованіші критерії його оцінювання. Під час *кадрового* оцінювання зіставляються особливості діяльності працівника з результатами його роботи методами спостереження, вивчення документації тощо. *Експертне* оцінювання здійснюють за заздалегідь визначеними критеріями. Експертами можуть бути фахівці трьох посадових рівнів: на рівень нижчого за той, що оцінюється; однакового за посадою; на рівень вищого. Їхні оцінки можуть бути якісними і кількісними. Метою *психологічного* оцінювання є з'ясування особистісних характеристик працівника за допомогою психодіагностичних методик для діагностування темпераменту, рівня домагань, мотивів, особливостей взаємин з людьми тощо [9, с. 504].

Ефективність процесу оцінювання залежить від таких складових: обраних моделей, критеріїв оцінювання, методики оцінювання, професійної кваліфікації та морально-психологічних якостей експертів, відсутності бар'єрів оцінювання, об'єктивності оцінок, систематичності та оперативності оцінювання, авторитетності суб'єкта оцінювання.

Щодо моделей оцінювання, то варто ще раз звернутися до досліджень шведського дослідника Е. Ведунга, який запропонував найбільш розгорнуту їх класифікацію. Оцінюючи персонал, окрема управлінські кадри, на нашу думку, доцільно використовувати модель орієнтовану на клієнта, модель стейкхолдерів (зацікавлених сторін), експертне оцінювання та самооцінювання [2, с. 63]. Модель, орієнтовану на клієнта, широко використовують при оцінюванні якості наданих державних послуг. Збирається інформація від споживачів послуг (громадськості). Модель стейкхолдерів різниться від щойно згадуваної моделі тим, що оцінювання спрямоване на задоволення інтересів не однієї групи, а усіх зацікавлених сторін. Ця модель є значно ширшою за обсягом та повнішою за змістом. Експертне оцінювання і самооцінювання є професійними моделями, які передбачають, що професіоналам довіряється оцінювання діяльності інших

представників саме цієї професії. Оцінювання виконує колектив, який є групою професійно рівних людей. Це є найпоширеніша професійна модель. Зазвичай вона починається з самооцінки, яку беруть до уваги експерти.

Мета стратегії оцінювання людських ресурсів полягає у зміні людей з тим, щоб вони стали більш відданими, компетентними, ефективними стосовно затрат, підтримувати цілі організації [10, с. 307].

Оцінювання виконує адміністративну, інформаційну, мотиваційну функції. *Адміністративна* функція виявляється у підвищенні по службі, пониженні, переведенні чи припиненні трудового договору. *Інформаційна* функція оцінювання полягає у інформуванні працівників про відносний рівень їхньої роботи за оцінкою результатів діяльності. При належній постановці цієї справи працівник довідається не тільки, чи досить добре він чи вона працює, але і що конкретно є його сильною чи слабкою стороною й у якому напрямку він може удосконалюватися. *Мотиваційна* функція пояснюється тим, що оцінка результатів трудової діяльності являє собою важливий засіб мотивації поводження людей. Визначивши сильних працівників, адміністрація може належним чином винагородити їх подякою, зарплатою чи підвищенням у посаді.

Зважаючи на беззаперечну корисність оцінювання в системі органів державного управління, існує низка бар'єрів оцінювання. Дослідники М. Лесечко та І. Артим виділяють бар'єри, пов'язані з органами влади та бар'єри, пов'язані з процесом оцінювання в органах влади. *Бар'єри, пов'язані з органами влади*:

– нерозуміння (викривлене розуміння) суті оцінювання. На жаль більшість державних службовців ототожнюють процес оцінювання із контролем, наслідками якого є виявлення певних порушень з метою "покарання". Більше того, будь-яке зовнішнє втручання у їхню діяльність сприймається з недовірою та насторогою. Виникають інші ситуації, коли керівництво скептично ставиться до процесу оцінювання, не вбачаючи у ньому жодної користі;

– ігнорування рекомендаціями. У зарубіжній практиці, де оцінювання проводиться систематично, пронизуючи усі державні структури, рекомендації, висловлені експертами, є обов'язковими до виконання. У вітчизняній практиці, враховуючи формальний підхід до оцінювання, негативні результати оцінювання можуть критикуватися або визнаватися за помилкові;

– обмеженість ресурсів (часові, фінансові, матеріальні).

Серед *бар'єрів, пов'язаних з процесом оцінювання в органах влади*, наведених науковцями, виділимо такі:

– труднощі з отриманням та висвітленням інформації. Експерти часто стикаються із небажанням державних службовців надавати об'єктивні та неупереджені дані з приводу досліджуваного об'єкта. А оприлюднення інформації щодо результативності й ефективності діяльності органів влади викликає опір висвітленню негативних наслідків щодо їх діяльності;

– відсутність належно підготовлених експертів у відповідній галузі знань. До складу групи експертів, що проводять оцінювання повинні входити висококваліфіковані фахівці у сфері проблематики, що аналізується, в суміжних сферах діяльності, а також спеціалісти з експертних методів. Часто складається так, що запрошені оцінювачі настільки поглинуті теоретичними розробками та методологією, що не можуть поринути у певні практичні проблеми і навпаки, знаючи специфіку роботи органу, що перевіряється, експерт володіє недостатніми навиками із методології проведення оцінювання;

– невизначеність щодо цілей органів влади;

– проблематичність виміряти результати кількісно [8].

На нашу думку, варто зазначити ще деякі бар'єри оцінювання. Йдеться про різні набори професійно важливих якостей працівників, зокрема керівників на державній службі.

Так, на думку американських високопосадовців, відповідь на сучасні виклики потребує таких компетенцій: адаптивність; здатність вести

переговори; адекватна оцінка діяльності службовців (управлінців, менеджерів), наприклад, здатність утримувати талановитих працівників, управління змінами тощо; лідерство, включаючи взаємини з громадою, працівниками та колегами, здатність працювати в команді; управління знаннями, інформацією; управління персоналом, включаючи здатність добирати кандидатів. У Великій Британії виділено такі необхідні управлінські компетенції: пропонувати мету та напрям діяльності; мати особистий вплив (вчити на власному прикладі); мислити стратегічно; вчитися та вдосконалюватися; актуалізувати надання послуг. У Франції немає офіційно затвердженого переліку компетенцій, натомість виділено необхідні вміння: адаптивність; уміння вести переговори; уміння оцінювати діяльність; лідерство; управління знаннями; управління людськими ресурсами; управління мережами; підвищення кваліфікації; комунікабельність тощо [7].

Українські дослідники теж називають різні набори професійно важливих якостей державного службовця-керівника. Так, А. Балашов виділяє: компетентність, самостійність, ініціативність, організованість, діловитість, а також наголошується на ролі моралі та гідності [1]. А І. Жуковський визначає майже 30 якостей успішного керівника, серед яких: комунікабельність, лідерські якості, креативність, схильність до самоаналізу, високий опір фрустрації, холодність, самокритичність, витримка, енергійність, незламність, вміння розташувати до себе людей, конкретність, реалістичність, вміння надавати свободу підлеглим тощо [5].

Над якостями управлінця працювали науковці ще у Стародавньому світі. Наприклад, ще Конфуцій зазначав, що управляти державою повинна людина, яка б любила інших, була людяною та справедливою, висувала насамперед вимоги до себе, а не до інших. Щодо знань, якими повинен володіти управлінець, то вони мають бути “знаннями про людей”. Китайський історик Сим Цянь також зазначає, що управлінець насамперед повинен знати природу людини з усіма її властивостями, виділяв такі

найважливіші для управлінця характеристики: прямота, безпосередність, інстинкт прагнення до нового, потяг до творчості [3].

Практика оцінок свідчить, що нелегко знайти людей, які більшою мірою задовольняють множину різнохарактерних вимог до особистості керівника. Не слід збирати всі можливі вимоги до керівників – це ускладнить процес оцінювання набором якостей-синонімів і також може призвести до вкрай протилежних результатів, типу несумісності одночасно деяких якостей у керівника. Тому важливим є достатній набір професійно важливих якостей керівника і оцінка відповідності йому різними за статусом групами інтересів.

У березні-квітні 2009 року ми провели дослідження з виявлення професійно важливих якостей керівника органу влади. Дослідження здійснювали методом експертного опитування. Кожен з фахівців у сфері державного управління формував набір цих якостей, далі за допомогою об’єднання необхідних якостей і умінь керівника, відбувалося їх ранжування. В результаті ми отримали такий набір професійно важливих якостей управлінця на державній службі: організаторські здібності, аналітичні здібності, стратегічне мислення, вміння працювати з командою, згуртувати колектив, досвідченість, цілеспрямованість, вміння оперативно приймати рішення, комунікабельність, харизматичність, відповідальність, професіоналізм, справедливість, об'єктивність, рішучість, вміння делегувати повноваження, вміння вирішувати конфлікти, бажання самовдосконалення.

Як уже зазначалося, аналізуючи діючу систему атестації та щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов’язків і завдань, бачимо, що оцінювання працівника здійснюється недостатньо ефективно, практично не враховується думка громадськості, тобто інших осіб, які постійно працюють з ним і тих, які мали коли-небудь якусь спільну справу. Хоча у службовій характеристиці, яку складає безпосередній керівник містяться відомості про обсяг, якість, своєчасність і самостійність виконання роботи, ділові якості (ініціативність, відповідальність), стосунки з колегами, інформацію про підготовку, перепідготовку, підвищення

кваліфікації тощо [6, с. 43], проте такі відомості не характеризують рівень їх досягнення у цифрах, тому слід звернутися до використання в оцінюванні кваліметричних методів, які визначають кількісну оцінку якості зазначених даних. Для удосконалення механізму оцінювання людських ресурсів на державній службі, зокрема державних службовців-керівників, слід запровадити їх громадську атестацію, сформувати та апробувати механізм та методику її проведення. Під громадськістю ми розуміємо увесь персонал організації, в якій працює державний службовець, що підлягає атестації, лідерів громадських організацій та інших осіб широкої громадськості, які тією чи іншою мірою мали будь-які стосунки з оцінюваним. Необхідним є комплексний підхід до оцінювання особистості керівника. Важливо зібрати всебічні оцінки: з боку вищого керівництва (щодо результативності роботи), оцінку інших керівних кадрів в організації, що виконують функції управління того ж рівня, оцінку підлеглих керівника, оцінку громадськості (споживачів послуг) та самооцінку керівника. Проте така громадська атестація повинна забезпечувати анонімність респондентам, адже це може бути черговим бар'єром.

Оцінювання повинно відбуватися за єдиними критеріями для усіх груп респондентів. Такими критеріями є зазначені вище професійно важливі якості керівника, психологічні особливості особистості керівника та його поведінки, види діяльності керівника (пропонуємо взяти за основу сукупність видів діяльності за Моделлю досконалості Європейського фонду управління якістю [4]. Для оцінювання особистості і діяльності керівника доцільним є застосування факторно-критеріальної моделі, яка є адаптованою та удосконаленою методикою А. Гошко, а також використаною пізніше для оцінки ефективності управління в районних державних адміністраціях науковцями А. Чемерисом, І. Артим, Р. Рудніцькою та М. Лесечком.

Відповідальними за проведення процесу оцінювання, аналіз результатів та формування висновків (узагальнена/остаточна оцінка) слід призначити кадрові служби з групою висококваліфікованих експертів. До складу такої

експертної групи повинні входити психологи, соціологи, науковці, математики. Кадрові служби повинні виконувати нову роль, перетворюючись на відділи з управління персоналом, навчання лінійних керівників для вирішення кадрових питань, використовуючи інструментарій цільового управління персоналом, одним з яких є блок анкет з громадської атестації керівника, який включає анкету "Самооцінка керівника", анкету "Керівник очима підлеглого" та анкету "Експертна оцінка керівника".

Необхідним також є закріплення на законодавчому рівні Положення про громадську атестацію державних службовців, зокрема керівників, у якому б зазначалося, що такий вид атестації є обов'язковим, проте результати носять рекомендаційний характер. Проводити громадську атестацію можна паралельно з щорічною оцінкою виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань, або і частіше, за потреби, але не рідше 1 разу на рік. Результати носитимуть значний додатковий інформаційний ресурс, який може бути надалі використаний при прийнятті кадрових рішень вищим керівництвом. Адже відомо, що громадська думка складається з сукупності індивідуальних думок і є одним з явищ суспільного життя, яке викликає постійний і глибокий інтерес.

Отже, винайдення і застосування об'єктивного механізму оцінювання якостей керівників та їх діяльності як важливого елементу управління забезпечить ефективність функціонування організації в цілому. Таким елементом механізму оцінювання є громадська атестація керівника. Подальші розвідки слід проводити з удосконалення порядку оцінювання управлінців органів влади за деякою загальновизнаною обмеженою сукупністю вимог, яким повинен відповідати претендент на керівну посаду. Також слід сформувати, апробувати та оприлюднити методику громадської атестації керівника та затвердити на законодавчому рівні Положення про громадську атестацію державних службовців-керівників. Запровадження громадської атестації управлінців у сфері державного управління як вагомого допоміжного елементу механізму оцінювання державних службовців

забезпечить призначення на керівні посади не хабарників, ледарів, непрофесіоналів, владолюбців тощо, а справді достойних претендентів.

Список використаних джерел

1. *Балашов А.* Идеальный государственный служащий: как его сформировать / А. Балашов. – К. : МАУП, 2005. – С. 76–78.
2. *Ведунг Е.* Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг ; [пер. з англ. В. Шульга]. – К. : Всеувито, 2003. – 350 с.
3. *Горькова Н. Г.* Формування якостей ідеального державного управлінця / Н. Г. Горькова // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ / за заг. ред. В. С. Загорського. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 13. – С. 325-326.
4. Європейська нагорода з якості // Кращі підприємства України : альбом. – 2004. – С. 4–18.
5. *Жуковський И.* Стиль руководителя / И. Жуковський // Управление персоналом. – 2005. – № 4. – С. 67–71.
6. Збірник нормативно-правових актів та методичних рекомендацій з питань державної служби / Управління державної служби Головного управління державної служби України у Львів. обл. – Львів, 2005. – 266 с.
7. *Колісниченко Н. М.* Управлінські компетенції високопосадовців розвинених країн / Н. М. Колісниченко // Бюрократ : інформаційний бюлетень. – 2009. – № 15-16. – С. 4.
8. *Лесечко М. Д.* Використання експертного оцінювання в державному управлінні / М. Д. Лесечко, І. І. Артим // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Львів, 4 квіт. 2008 р. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Ч. 2. – С. 8.
9. *Орбан-Лембрик Л. Е.* Психологія управління : посіб. / Л. Е. Орбан-Лембрик– К. : Академвидав, 2003. – 568 с.
10. *Thompson, J. L.* Strategic Management: Awareness and Change. – London : Chapman & Hall, 1990.

Medvid N. P. **Public attestation of leading personnel of the public administration system: the point of the matter, mechanism and performance barriers.**

The article deals with the point of a personnel evaluation, function, barriers, in particular leading personnel evaluation in the public administration system; existing attestation and annual evaluation system of discharging duties and tasks by public servants is analyzed; the point of a public attestation of a leader and mechanism of it performance are described; requirements to personality of a leader of the authorities according to the results of the research are determined.

Key words: personnel evaluation, leading personnel, public attestation of a leader, annual evaluation, requirements to personality of a leader and his activity, public opinion, self-appraisal, expert appraisal.

Медвидь Н. П. **Общественная аттестация руководящих кадров системы государственного управления: сущность, механизм и барьеры осуществления.**

В статье раскрыто сущность оценивания персонала, функции, барьеры, в частности оценивание руководящих кадров системы государственного управления; проанализировано действующие системы аттестации и ежегодной оценки исполнения государственными служащими возложенных на них обязательств и заданий; раскрыто сущность общественной аттестации руководителя и механизм ее осуществления; определено требования к руководителю органа власти по результатам исследования.

Ключевые слова: оценивание персонала, руководящие кадры, общественная аттестация руководителя, ежегодная оценка, требования к личности руководителя и его деятельности, мнение подчиненных, самооценка, экспертная оценка.