

## ОЦІНЮВАННЯ ТА АТЕСТАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У РУСЛІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО І СВІТОВОГО ТРЕНДУ

*Стаття присвячена аналізу наявній ситуації та проблемам у сфері оцінки діяльності державних службовців в Україні. Досліджено найбільш ефективні підходи та найкращий досвід країн світу в організації оцінювання та атестації державних службовців, а також визначено шляхи розв'язання існуючих проблем в українській практиці.*

**Ключові слова:** атестація, відповідальність, державний службовець, дисципліна, завдання, компетенція, об'єктивність, оцінювання, рішення, функції, цілі.

*Статья посвящена анализу существующей ситуации и проблемам в сфере оценки деятельности государственных служащих в Украине. Исследованы наиболее эффективные подходы и передовой опыт стран мира в организации оценивания и аттестации государственных служащих, а также определены пути решения существующих проблем в украинской практике.*

**Ключевые слова:** аттестация, ответственность, государственный служащий, дисциплина, задача, компетенция, объективность, оценивание, решение, функции, цели.

*The article deals with the present situation and problems in the sphere of evaluation of civil servants activity in Ukraine. The more effective approaches and the best experience of world countries in the organization of civil servants evaluation and attestation are analyzed, and also the ways of problem-solving in Ukrainian practice are indicated.*

**Key words:** attestation, responsibility, civil servant, discipline, task, competence, objectivity, evaluation, decision, function, goals.

### **Актуальність досліджуваної проблеми.**

Суспільство зацікавлене в наданні якісних державних послуг, очікує професійної результативної діяльності державних службовців незалежно від політичних впливів чи міркувань. Відтак оцінювання діяльності державних службовців має бути важливим інструментом забезпечення об'єктивного контролю за результатами діяльності органів влади, що висуває вимоги щодо забезпечення чіткого зв'язку між плануванням діяльності уряду, органів влади та державних службовців.

Удосконалення та впорядкування проходження державної служби потребує проведення оцінювання результативності та ефективності професійної діяльності державного службовця. Воно реалізується шляхом запровадження періодичного оцінювання та атестації службовців.

Оцінювання діяльності державних службовців в Україні є однією з тих процедур управління людськими ресурсами, яка має суттєвий потенціал для впливу на управління людськими ресурсами загалом, його характер, у тому числі ефективність та прозорість, а також умови праці, справедливості

у ставленні до працівників шляхом використання однакових підходів та критеріїв.

Оцінка діяльності державних службовців в Україні має сприяти тому, аби система управління людськими ресурсами органів державної влади відповідала тим вимогам, які ставляться сьогодні перед нею громадськістю та керівництвом держави.

Актуальним і складним є завдання відносно розробки науково обґрунтованих, аргументованих і реалістичних пропозицій щодо подальших дій із забезпечення об'єктивного оцінювання діяльності державних службовців на основі належного планування та аналізу результатів роботи, підвищення мотивації персоналу органів державної влади, сприяння прозорості та обґрунтованості, політичної нейтральності процесів при проходженні державної служби.

Важливість і необхідність оцінювання діяльності й атестації державних службовців з точки зору керівників полягає в тому, що вони:

– відіграють важливу роль у системі управління людськими ресурсами на державній службі;

– є ключовим засобом для керівників, який дозволяє інформувати та узгоджувати цілі й завдання організації із зусиллями державних службовців;

– є інструментом перегляду та зміни напряму зусиль посадових осіб;

– прямо пов'язані з системою мотивування, просування по службі та преміювання;

– слугують інструментом діагностування, визначення потреб державних службовців у навчанні та розвитку [7].

Процес оцінювання й атестації з точки зору працівників є також важливим, оскільки є:

– механізмом для підтримки особистого розвитку, вдосконалення діяльності;

– відкриває можливості відвертого діалогу між працівником та безпосереднім керівником щодо критеріїв оцінки якості діяльності, стимулювання та підтримки.

#### **Нормативно-правова база дослідження.**

Нормативне та організаційне забезпечення створення професійної, політично нейтральної та ефективної державної служби закріплене у новій редакції Закону «Про державну службу» [13] та інших нормативно-правових актах, зокрема у «Типовому порядку оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» [21].

Правовою основою оцінки діяльності державних службовців є також Закон «Про боротьбу з корупцією» [12]. Слід зауважити, що чинний Закон України «Про державну службу» взагалі не регулює питання атестації державних службовців. Проте Кабінет Міністрів України своєю постановою визначив порядок проведення атестації [15].

Окремі питання атестації державних службовців висвітлені в Загальних правилах поведінки державного службовця, що затверджені наказом Головного управління державної служби України від 04.09.2010 р. [6], та Загальному порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань, затвердженому наказом Головного управління державної служби України від 31.10.2003 р. [14].

Пріоритети розвитку кадрової політики в державному управлінні закріплені у Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки, якою визначені шляхи і засоби професіоналізації державної служби, впровадження технологій управління персоналом на противагу існуючим регламентам роботи з кадрами [18].

Одним із основних напрямів змін стане застосування компетентнішого підходу, закладеного новою редакцією Закону України «Про державну службу», до всіх процесів управління людськими ресурсами на державній службі. Такий підхід покладено в основу кадрової політики Великої Британії, Австрії, Канади, Нідерландів, Німеччини, США, Австралії і передбачає врахування знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей

службовця, що дають змогу реалізувати професійний потенціал на практиці.

Атестація службовців є правовим засобом розширення демократичних засад у кадровій політиці та в управлінні державною службою, засобом забезпечення формування й реалізації цілеспрямованої та передбачуваної кадрової політики у сфері державної служби.

У ст. 29 Закону України «Про державну службу», який набуває чинності з 01.01.2015 р., зазначено:

1. Для визначення якості виконання посадових обов'язків, результативності та ефективності служби, а також із метою планування кар'єри, виявлення необхідності підвищення рівня професійної компетентності проводиться оцінювання результатів службової діяльності державного службовця.

2. Результати оцінювання можуть містити негативну, позитивну або відмінну оцінку та її обґрунтування.

Ст. 30 Закону визначає порядок, способи і форми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця: «Підвищення рівня професійної компетентності державного службовця проводиться за кошти державного бюджету та інших джерел, не заборонених законом, у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, в інших формах у порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби, та шляхом навчання, у тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством.

**Визначення, основні принципи й особливості атестації та оцінювання.** Під атестацією розуміють визначення кваліфікації співробітника, рівня знань або відомості про його здібності, ділові та інші якості. Атестація – це форма оцінки людини, яку може дати тільки інша людина (на відміну від технічного пристрою, параметри і технічні характеристики якого можуть бути виміряні технічними засобами).

В Енциклопедичному юридичному словнику зазначено: «атестація посадова – визначення кваліфікації працівника з метою перевірки відповідності займаній посаді» [5].

У монографічній та популярній літературі поняття, що досліджується, трактується неоднозначно. Наприклад, С. С. Студенікін вважає, що атестація – це «визначення ділової та політичної кваліфікації робітника, характеристика його особистих якостей, оцінка результатів його службової діяльності» [19].

Під атестацією державних службовців розуміють діяльність, у процесі якої атестаційна комісія в межах передбаченої науково обґрунтованої процедури з метою виявлення ступеня відповідності працівника посаді, яку він обіймає, оцінює результати його професійної діяльності, професійні, особисті й моральні якості службовця,

внесок державного службовця у наслідки діяльності структурного підрозділу, в якому він працює, та всього органу в цілому, результатами якої стають висновки й рекомендації атестаційної комісії щодо поліпшення організації діяльності органу, конкретного структурного підрозділу, умов праці службовця, який атестується, відповідності службовця займаній посаді та пропозиції щодо планування кар'єри цього державного службовця.

Атестація в широкому розумінні є одним із чинників проведення державної кадрової політики у сфері державної служби. Її основні функції та завдання:

- дотримання на практиці принципів державної служби;
- забезпечення законності в системі функціонування державної служби;
- формування професійного кадрового персоналу державних органів;
- виявлення потенційних можливостей державного службовця з метою підвищення його по службі;
- застосування до державного службовця заходів відповідальності та стимулювання;
- підвищення дисципліни та відповідальності;
- забезпечення реального функціонування механізму просування службовців у службовій ієрархії;
- підтримання стабільності державної служби;
- стимулювання підвищення кваліфікації та професіоналізму службовців;
- попередження й боротьба з правопорушеннями та корупцією в системі державної служби.

Атестація у вузькому розумінні провадиться з метою перевірки й оцінювання професійних, ділових і особистих якостей службовця, визначення його службово-посадової відповідності вимогам, висунутим до служби. Отже, у цьому розумінні основним завданням атестації є визначення відповідності службовця посаді, яку він обіймає [2].

Як зазначають зарубіжні дослідники, метою проведення атестації є:

- ідентифікація професійної компетентності державних службовців;
- визначення потреби у додатковій підготовці (тренінгу) особи, що проходила атестацію;
- покращання взаєморозуміння між керівниками та підлеглими – вважається, що в ході атестаційного інтерв'ю покращується внутрішня співпраця всередині організації;
- наступне прийняття рішення про подальший перебіг кар'єри службовця: залишення на посаді, підвищення або звільнення;
- наступне преміювання державного службовця або позбавлення премії, що здійснюється на основі атестації [26].

Щорічна оцінка проводиться у відповідності до критеріїв та показників якості роботи державних

службовців, до яких належать: обсяг роботи, що виконується, якість роботи, планування роботи, професійні знання, професійні вміння та навички, уміння формулювати точку зору (усно, письмово), готовність до дій та ініціатива, оперативність мислення, працездатність та витривалість, відповідальність, самостійність, здатність до лідерства [27].

Оцінювання діяльності державних службовців має відбуватися на основі принципів управління з орієнтацією на досягнення очікуваних результатів. Вимоги результативності, ефективності, прозорості, справедливості (недискримінаційності ставлення), професіоналізму, об'єктивності є визначальними для проведення оцінювання у країнах ЄС.

Відповідно до нового Закону України «Про державну службу», змінено назву процедури – оцінювання результатів діяльності державного службовця. Ця зміна підкреслює не лише практичний характер процедури, але й указує на основний критерій, який повинен враховуватися під час оцінки, а саме – *результативність службовчої діяльності* [13, ст. 29.1].

Процедура оцінювання вважається потужним інструментом мотивування працівників. Обговорення очікуваних результатів діяльності, досягнення порозуміння та згоди з працівниками щодо поставлених перед ними завдань сприяє мотивації працівників на більш успішну та результативну діяльність. Майже у всіх країнах ЄС державні службовці працюють на основі опису своїх функцій, профілів компетенцій та угод щодо цілей і завдань діяльності й тому зацікавлені в адекватному оцінюванні досягнення очікуваних результатів, успіху або невдач на шляху досягнення цілей.

Розвитку відданості на шляху досягнення необхідних цілей *сприяють такі фактори:*

- очікування того, що цілі будуть досягнуті (очікування успіху);
- винагорода після досягнення цілей;
- підтримка керівника на шляху досягнення цілей;
- значущість цілей;
- згода щодо амбітних цілей;
- опис конкретних цілей;
- обмежена кількість цілей (завдань);
- деталізація цілей у процесі співпраці;
- прив'язка цілей до вимог роботи.

Результат атестації людини людиною завжди суб'єктивний, тому що несе відбиток особистості того, хто атестує. Очевидна тут і суперечність: прагнення об'єктивно оцінити те, що об'єктивній оцінці не піддається.

Атестація може мати явні та приховані функції. Явною є встановлення факту придатності тієї чи іншої людини до певної соціальної ролі – інженера, керівника тощо. Причому він повинен мати офіційний характер і бути зафіксованим у документі, адресованому більш широкому колу осіб. Тому кінцевою метою атестації є рішення, що

змінює або зберігає соціальне становище того, хто атестується, згідно з його готовністю до виконання даної соціальної ролі. Явними є й можливі компоненти атестації:

- оповіщення – дає можливість тому, хто атестується, підготуватися та бути присутнім при процедурі;

- процедура – повинна забезпечити об'єктивність рішення про зміну або збереження соціального становища того, хто атестується,;

- характеристика – повинна зафіксувати сильні й слабкі сторони та якості того, хто атестується, важливі для відповідної посади;

- рішення – повинне визначити подальшу долю державного службовця.

Прихованих функцій атестації може бути досить багато. Найбільш поширені з них такі:

- надання більшої ваги прийнятим раніше кадровим рішенням;

- поглиблення знайомства з підлеглими, їх можливостями та здібностями;

- руйнування кругової поруки та взаємної невимогливості підлеглих;

- формальна підстава для того, щоб примусити конкретних працівників покинути фірму;

- перекладання відповідальності за розстановку кадрів на атестаційну комісію;

- надання колективу додаткового стимулу для покращання роботи;

- мотивація та стимулювання праці;

- планування кар'єри співробітника [10].

**Стан дослідження проблеми.** Питання атестації та оцінювання діяльності державних службовців завжди було у полі уваги багатьох вітчизняних вчених, зокрема, В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Р. А. Калюжного, І. В. Копитової, О. Д. Крупчана, В. Я. Малиновського, Г. В. Осовської, О. В. Петришина, О. В. Слосаренко, В. В. Цветкова, В. О. Шамрая, В. М. Шаповала, А. В. Шегди та ін. Крім того, цим питанням присвячено також праці зарубіжних учених: А. Ауера, К. Демке, Ю. М. Старілова, С. С. Студенікіна, Н. Н. Тарасової та інших.

Розвиток систем атестації йде шляхом більшої обґрунтованості експертної оцінки співробітника. Найлегше оцінити внесок того чи іншого працівника або спеціаліста його безпосередньому начальнику. Лише він знає, що даному працівнику доручалося, в яких умовах він працює, як його робота контролювалася та стимулювалася, яку йому надавали допомогу або які перешкоди йому довелося долати. Проте тісна взаємодія між начальником та підлеглим не може не призвести до виникнення між ними певних стосунків, що робить начальника в більш чи менш упередженим.

Хоча безпосередній керівник найбільше знайомий з результатами роботи працівника, досить часто в процесі оцінювання своїх підлеглих керівники припускаються суттєвих помилок. Серед найбільш поширених такі:

- ефект аналогії – якщо працівник має великі здібності в якійсь галузі, то йому приписують інші, позитивні, риси, яких він часто не має;

- проекція – оцінюваному працівникові приписуються почуття і думки того, хто оцінює. Так, амбіційний керівник буде шукати у підлеглих подібні риси;

- атрибуція – оцінюваному працівникові підсвідомо приписуються здібності або риси, властиві іншій людині, яка нагадує керівникові цього працівника;

- очікування – оцінка залежить від того, чи виправдовує працівник очікування свого керівника, наприклад, якщо працівник може налагодити контакт з будь-яким партнером, керівник оцінює цього співробітника високо. Якщо з незалежних від цього працівника причин контакт не може бути налагоджено, керівник знизить оцінку працівнику;

- перше враження – дуже багато людей вірять, що перше враження найбільш правильне, але це не завжди так;

- вибірковість сприйняття – керівник помічає в працівникові лише те, що вкладається у вже сформований у нього стереотип;

- упереджений підхід до ветеранів – чим довше службовець працює на одному місці, тим нижча його оцінка. Причина – очікування, що з часом він буде краще працювати, а також відсутність у ветеранів ентузіазму до нововведень [25].

Дослідники і фахівці часто вказують на відсутність пристосованих для практичного використання засобів оцінки діяльності державних службовців: «В Україні поки що не зроблено відповідної теорії та методики, яка б давала об'єктивну інформацію та оцінку результатів діяльності службовців. Відсутність такої системи унеможливорює отримання достовірної інформації для поліпшення показників роботи, ускладнює відбір найкращих спеціалістів на вищі посади чи просування по службі» [9, с. 111].

Існує думка про те, що потрібен комплексний підхід у професійній оцінці службовця. Тобто фахівці доводять, що настав час розробити інтегральний показник, так звану професійну компетентність працівника.

Взагалі, компетентність – це коло питань, у якому дана (компетентна) особа має пізнання, це «доведена здатність застосовувати знання й уміння» [23, с. 356].

Вимоги ж до професійної компетентності державного службовця формуються таким чином: «Компетентність державного службовця – певний рівень його інтелектуального, психологічного та функціонального стану, який відображає конкретні сфери професійної діяльності та зумовлює у своїй єдності якісну визначеність професіонала. Це також наявність глибоких фахових знань у певній галузі чи сфері діяльності, уміння аналізувати та прогнозувати розвиток

ситуацій та використовувати здобуті на практиці знання щодо вирішення певних проблем, а також правочинність вирішувати їх, уповноваження відати певними справами» [3, с. 156].

Стосовно комплексного підходу в оцінці кар'єрного розвитку державного службовця існує така думка: «Кар'єрний розвиток державного службовця означає, з одного боку, досягнення ним певної ефективності й продуктивності в роботі, а з другого – адекватне визнання службових досягнень і заслуг працівника та найбільш раціональне його використання (посадове просування) на державній службі. Очевидно, що друге значною мірою визначається фактичним рівнем якості першого. Останнім часом здебільшого зазначається інтегральний показник – професійна компетентність працівника, утверджується так званий комплексний підхід у професійній оцінці службовця» [16, с. 123].

Але комплексний підхід у професійній оцінці державного службовця – це дуже складна, важка і довга справа, обтяжена багатьма ускладненнями. Перш за все виникає питання, наскільки об'єктивним та справедливим є оцінювання компетентності державних службовців.

Найбільш поширені і виправдані, на думку автора, є такі підходи:

- наявність у державного службовця диплома магістра з державного управління або свідоцтва про підвищення кваліфікації;

- оцінювання на основі обліку років практичної роботи – професійного стажу. Вважається, що чим довше людина працює, тим досконаліша вона у сфері своєї діяльності;

- виявлення дійсної компетентності шляхом проведення атестації або щорічної оцінки виконання працівником його службових обов'язків і завдань. Перевага цього способу – у фактичності, реальності; недолік – у непрофесійному виконанні, значній суб'єктивності [24, с. 310].

Недоліки атестації державних службовців потребують більш детального розгляду. Цей вид роботи є важливим і в той же час делікатним обов'язком менеджера, таким, що травмує підлеглого.

Труднощі полягають, по-перше, у тому, що важко скласти об'єктивне уявлення про працівника і повідомити його про це в ясній і гуманній формі.

По-друге, психологічно досить важко сказати людині прямо в обличчя, що вона працює погано.

По-третє, важливою проблемою атестації службовців є прямий зв'язок між оцінкою роботи співробітника і розміром його заробітної плати. У такій ситуації важко бути об'єктивним як службовцю, якого атестують, так і його керівнику.

Тобто впровадження системи атестації вимагає від менеджерів певної мужності для того, щоб прямо сказати підлеглому, що протягом минулого року він працював не найкращим чином. Перелічені проблеми мають психологічне і моральне підґрунтя.

Існують також проблеми іншого плану, котрі О. Слюсаренко формулює таким чином: «Механізми, за якими оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками при виконанні службових обов'язків, не забезпечують досягнення цілей, оскільки в основному базуються на суб'єктивному висновку безпосереднього керівника та на не менш суб'єктивній самооцінці службовця і не передбачають інших значущих десуб'єктивізованих підстав і процедур. З цієї ж причини не принесе користі й детальне виписування переліку загальних критеріїв та показників якості роботи державного службовця, оскільки вони застосовуються суб'єктивно, несистемно (епізодично, під час щорічного оцінювання або атестації), непрофесійно, непідготовлено, без належного розуміння і навчання персоналу. Тому й не дивно, що персонал державної служби скептично сприймає ці заходи, а його керівники ставляться до них формально, оскільки адміністративно зобов'язані здійснювати атестацію і щорічну оцінку» [17, с. 53].

Вирішенню проблеми ефективності оцінювання державних службовців в Україні з використанням світового досвіду було присвячено Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», що реалізовувався відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Канади, підписаного 26 травня 2008 року [4].

Діяльність Проекту ґрунтувалася на розробленій на основі широких консультацій з державними службовцями та фахівцями у сфері управління людських ресурсів «Стратегічній рамці щодо системи управління персоналом на державній службі в Україні» [1]. Цей документ містить положення, які значною мірою знайшли своє відображення у «Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки» [18].

Протягом 4-х років упровадження Проекту було проведено 206 публічних заходів за участі близько 2400 державних службовців в Україні.

Проект надавав рекомендації в процесі розробки концептуальних та інших нормативних актів у сфері управління персоналом, у тому числі до проектів:

- Закону України «Про державну службу» (нова редакція) [13];

- Положення про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» [11];

- Типового положення про кадрову службу [20];

- Концепції формування та розвитку вищого корпусу державної служби та Плану заходів щодо реалізації цієї Концепції [8].

За результатами реалізації Проекту визначено, що основна проблема процедури щорічного оцінювання пов'язана з формальністю використання, а значить і недієвістю оцінювання діяльності державних службовців.

Формальна система оцінювання діяльності державних службовців призводить до наступних негативних наслідків:

- робота державних службовців зорієнтована на процес проведення заходів, а не на результат;
- наявна розмита колективна, а не індивідуальна відповідальність державних службовців;
- брак відповідальності керівників за управління діяльністю працівників та допомогу їм;
- відсутність вимірювання внеску кожного службовця у досягнення цілей організації;
- негативний імідж процедур оцінювання;
- 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;
- не визначаються реальні потреби працівників щодо підвищення кваліфікації та вдосконалення діяльності відомств, не враховується потенціал для кар'єрного зростання;
- створюються нездорові умови праці та складнощі у командній роботі;
- відсутність конструктивного діалогу й співпраці між керівниками та працівниками;
- відсутність відповідальності керівників за управління людськими ресурсами.

Перелічені фактори негативно впливають на якість роботи державних службовців, їх мотивацію, рівень плинності кадрів на державній службі [22, с. 7].

До основних чинників, що зумовлюють неефективне використання процедури оцінювання, автори проекту відносять:

- більшість і тих, хто оцінює, і тих, кого оцінюють, сприймають процедуру оцінки як формальність; домінують стереотипи щодо оцінювання як механізму контролю та покарання;
- недооцінку відповідальності керівників усіх рівнів за управління людськими ресурсами, що накладає свій відбиток і на характер проведення оцінювання, і на врахування його результатів, і звітування перед вищим керівництвом;
- проведення щорічної оцінки не завжди використовується керівником як можливість змістовного спілкування між ним та підлеглим, що оцінюється, для допомоги працівникові покращити свою діяльність, підвищити кваліфікацію та сприяти досягненню цілей організації;
- керівники часто передоручають оформлення необхідних документів кадровим службам для формального підтвердження виконання передбаченої нормативно-правовими актами процедури;
- відсутність досвіду та ефективних механізмів звітування керівників за проведення оцінювання, обговорення практики оцінювання на рівні відомства для його вдосконалення;
- підсумкові оцінки не враховують різні рівні успішної діяльності;

– недосконала система планування діяльності: оцінювання має бути пов'язане з пріоритетними цілями та планами діяльності органів виконавчої влади й уряду в цілому [22, с. 8].

У рамках реалізації Проекту «Реформа управління персоналом на державній службі» використано досвід розвинених держав світу і розроблено методики щодо:

- забезпечення професійного розвитку державних службовців без відриву від служби з орієнтацією на надання спеціальних знань, формування умінь та професійних навичок, необхідних для виконання роботи за певною посадою;
- оцінювання рівня професійної компетентності державного службовця;
- визначення коефіцієнту трудового внеску державного службовця у результати діяльності структурного підрозділу, органу виконавчої влади в цілому (ефективності його діяльності).

У рамках реалізації українсько-канадського проекту нормативно-правовими актами планується впровадити низку інших новацій, серед яких:

- оцінювання морально-психологічного стану державних службовців як одного із головних компонентів потенціалу управління, що забезпечує ефективність виконання управлінських функцій;
- визначення морально-психологічних якостей, необхідних посадовим особам для результативної службової діяльності;
- методика розрахунку потреби в персоналі органу виконавчої влади з урахуванням вимог до рівня професійної компетентності;
- розроблення та затвердження державними органами індивідуальних планів професійного розвитку державних службовців.

**Світовий досвід оцінювання й атестації державних службовців.** Сутність атестації у європейській країнах полягає, передусім, в оцінці діяльності державних службовців, тобто, їхніх успіхів (чи їх відсутності) при виконанні обов'язків за попередній період служби.

Оцінка діяльності службовців, що атестуються, може передбачати досить широке коло показників. Наприклад, у Чехії атестація державного службовця включає оцінку:

- дотримання вірності державі та утримання від зловживання посадою державного службовця;
- належне виконання служби щодо правильності, доцільності та самостійності;
- дотримання службової дисципліни;
- результати навчання.

Таким чином, оцінюються не лише формальне виконання посадових обов'язків, але й ступінь лояльності службовця, схильність (несхильність) до корупційних діянь, підвищення кваліфікації.

У Чехії створення атестаційних комісій не передбачене. Особливу роль тут відіграє безпосередній керівник державного службовця, який готує проект висновку службової атестації.

У Данії, Німеччині та Фінляндії додатковим критерієм оцінки виступає соціальна поведінка службовця.

Періодичність проведення атестацій відрізняється в залежності від країни, а нерідко – і від виду служби. Але в більшості європейських держав атестація чиновників здійснюється щорічно, хоча й наявні коливання від шести місяців у Фінляндії до двох років у Бельгії. Таким чином, атестація є постійним моніторингом ефективності діяльності державних службовців і засобом управління персоналом.

З метою забезпечення об'єктивності атестаційної процедури для її проведення створюються спеціальні комісії за участю керівника установи, безпосереднього керівника службовців, що атестуються, представника кадрової служби, профспілок, колег по роботі. В Естонії можливе також залучення до складу конкурсно-атестаційних комісій учених і незалежних фахівців, відповідно до домовленості з ними.

Форма проведення атестації: письмова або (та) усна, – є питанням, що зазнає перманентних змін у європейських державах. Письмова атестація була доволі поширеною у минулому столітті в більшості європейських держав, її результатом ставали складні рейтинги оцінювання державних службовців. Але переважною тенденцією останніх десятиріч стало надання усному інтерв'ю визначальної ролі. Таким чином зменшується формалізм атестаційної процедури та досягається одна із зазначених цілей проведення атестації – покращання взаєморозуміння та психологічного клімату між керівниками та підлеглими службовцями.

У той же час у правових актах деяких держав достатньо детально висвітлюється очікуваний зміст усного інтерв'ю. Наприклад, у Франції індивідуальна співбесіда повинна торкатись результатів професійної діяльності відповідно до поставлених перед службовцем цілей, а також потреб у навчанні, що враховують завдання державного службовця, перспективи професійного зростання для підвищення по службі та здійснення ротатії.

У Литві обов'язковим етапом атестаційної процедури є оцінка наприкінці кожного календарного року державних службовців їх прямими начальниками. Якщо службовця на цьому етапі оцінено на «добре», то процедура на цьому завершується. У разі ж отримання оцінок «бездоганно» або «незадовільно» службовець підлягає додатковій оцінці спеціально створеною комісією.

Відносно рішень, що приймаються атестаційними комісіями, найбільш привабливо виглядає правове регулювання, що міститься у законодавстві Литви: тут детально розписані всі можливі варіанти:

– оцінка «добре» – кар'єра державного службовця продовжується, по суті, без змін, а якщо така оцінка зроблена протягом двох років

підряд, то атестація наступного року не відбувається взагалі або відбуваються тільки на прохання службовця з метою просування по службі;

– оцінка «бездоганно» – комісія пропонує особі, що найняла службовця на посаду, підвищити кваліфікаційний клас (звання) або перевести на вищу посаду;

– оцінка «незадовільно» – комісія пропонує особі, що найняла службовця на посаду, вдосконалити кваліфікацію службовця або понизити у класі, чи перевести на нижчу посаду. Якщо ж службовця оцінено незадовільно два рази підряд, то його пропонується звільнити зі служби.

Рішення, прийняті атестаційними комісіями, можуть мати як рекомендаційний, так і обов'язковий характер для керівників установ, уповноважених приймати рішення з питань просування. Литовське законодавство передбачає обов'язковість деяких рішень атестаційних комісій, а саме: пониження чи підвищення у класі та звільнення у разі повторної незадовільної атестації [27].

Зарубіжними дослідниками визначені ознаки позитивної атестаційної системи:

– проста за структурою, легка в застосуванні та не має високих адміністративних витрат;

– кожен керівник чи службовець, що проходить атестацію, повинен швидко використовувати систему та не витратити багато часу на ознайомлення з нею;

– гнучка, може швидко бути пристосована до нових обставин;

– доповнюється співбесідою;

– непрямо пов'язана із системою оплати та кар'єрою;

– збільшує готовність усіх учасників досягти результатів;

– застерігає від виставлення багатьох позитивних оцінок;

– забезпечує об'єктивну процедуру, наскільки можливо [26].

Із наближенням до цих ознак атестації та оцінювання державних службовців можуть перетворитись із тягаря для них та способу зведення особистих рахунків на службі в ефективний інструмент управління персоналом, що враховує інтереси як держави, так і самих державних службовців.

У міжнародній управлінській практиці широко застосовується термін «оцінка результатів діяльності», що є формальною процедурою оцінки роботи співробітника, що здійснюється, в цілому, шляхом збору інформації про виконання поставлених завдань.

Одержана оцінна інформація є реальною базою для кадрового планування, а саме:

– для розрахунку потреби у державних службовцях;

– складання програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

- організації конкурсного заміщення вакантних посад;
- формування кадрового резерву і стажування тощо.

Таким чином, країни Центральної та Східної Європи намагаються детально регламентувати процедури проведення атестацій державних службовців. А ось у Західній Європі останніми десятиріччями відбуваються постійні реформування у цій сфері, спрямовані на більшу гнучкість щодо процедур та прийняття рішень для осіб, уповноважених проводити атестації. Зокрема, у Великобританії було вирішено ослабити існуючі правила та надати адміністраціям більше автономії в цих питаннях [26].

**Висновки.** Сьогодні перевага надається більш спрощеним із технічної точки зору підходам до оцінювання, які переважно спираються на розвиток та зміцнення співпраці, діалогу службовця та його безпосереднього керівника на основі аналізу досягнутих результатів, контексту, потреб сторін для розвитку їх компетенцій та нових можливостей. Відповідно, форми для оцінювання стають коротшими та більш простими. При цьому акцентується необхідність і важливість адекватної підготовки тих, хто здійснює оцінювання, кращого інформування всіх учасників процесу та налагодження їхньої співпраці.

Для України є надзвичайно важливим впровадження ефективних інструментів оцінки діяльності державних службовців. При цьому замість атестації, яка сьогодні оцінює «абстрактну» готовність особи виконувати функції за посадою, акцент має бути зроблений саме на результатах роботи державного службовця за певний період часу. Це і стимулюватиме самих чиновників до ефективнішої роботи і допомагатиме адміністрації адекватно оцінити діяльність службовця. Крім того, надзвичайно гострою проблемою для державної служби в Україні є потреба у створенні умов для навчання та постійного підвищення кваліфікації державних службовців і особливо, службовців органів місцевого самоврядування.

Таким чином, атестація державних службовців належить до основних засад державної служби, яка повинна бути законодавчо врегульованою. Як свідчить світовий досвід, підвищенню ефективності діяльності всієї системи державної служби значною мірою сприяє розробка нових концептуальних засад та прийняття кодексів честі, етики, типових правил поведінки різних категорій державних службовців, спеціальних законів.

Зміни системи оцінювання діяльності не мають широкої перспективи, якщо здійснюються ізольовано, без суттєвої реформи управління людськими ресурсами на державній службі. Суттєве значення при цьому має вдосконалення:

- підходів до планування діяльності, налагодження дієвої системи стратегічного планування на рівні уряду та окремих відомств,

визначення очікуваних результатів діяльності на початку року;

- опису ключових обов'язків у посадових інструкціях;
- опису профілів компетенцій на посадах;
- системи заохочення, забезпечення дієвої системи відзначення результативної діяльності;
- підходів до покращання недостатньо результативної діяльності;
- комплексної системи інформаційного забезпечення управління персоналом;
- системи підвищення кваліфікації.

Досвід європейських країн також свідчить про те, що в разі недооцінки ролі консультацій при підготовці рішень, інформаційно-роз'яснювальної роботи, навчання державних службовців, зокрема керівників, існує дуже великий ризик провалу нововведень.

Під час оцінювання важливим є налагодження дієвого діалогу між безпосереднім керівником та підлеглим щодо обговорення планів відомства та державного службовця, зв'язку між ними, щодо очікуваних результатів діяльності, можливостей та шляхів удосконалення діяльності, відзначення результативної діяльності та внеску працівників в успішну діяльність відомства. Необхідним є виділення достатнього часу для обговорення та належного опису результатів діяльності та результатів обговорення у формі бланка.

**Рекомендації.** Концептуальні підходи до організації ефективної системи оцінювання й атестації державних службовців полягають у необхідності:

1. Забезпечити єдиний підхід та послідовне впровадження оцінювання діяльності державних службовців у системі органів виконавчої влади для забезпечення сталості, прозорості та справедливості підходу і, таким чином, забезпечити рівні умови для працівників та уможливити узагальнення практики, обмін досвідом і вдосконалення політики щодо управління людськими ресурсами на державній службі.

2. Вдосконалити планування діяльності державних службовців з урахуванням стратегічних цілей відомства як основи для оцінювання діяльності державних службовців, враховуючи досягнення запланованих результатів.

3. Посилити роль оцінювання в системі управління людськими ресурсами, забезпечити зв'язок між результатами оцінювання та подальшим проходженням служби, у тому числі виплатою щорічної премії за результатами оцінювання, прийняття рішень про відзначення роботи, просування, підвищення кваліфікації тощо.

4. Розробити цілісну дієву систему управління результатами діяльності, в якій чітко пов'язати стратегічне планування з оцінюванням результатів діяльності на державній службі в Україні.

5. Вдосконалити процедуру оцінювання – запровадити оцінювання результатів діяльності



державних службовців усіх рівнів на основі чітких критеріїв досягнення очікуваних результатів діяльності та стратегічних цілей відомства.

6. Визначити особливості проведення оцінювання та розробити спеціальні процедури оцінювання для:

- вищого корпусу державної служби;
- керівників середньої та базової ланки на рівні центральних органів виконавчої влади;
- керівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій;
- спеціалістів;
- керівників структурних підрозділів та спеціалістів на місцевому рівні.

7. Змінити структуру звітності органів влади про результати проведення щорічного оцінювання таким чином, щоб вона містила не тільки кількісні показники, що не дозволяє відобразити взаємозв'язок оцінки з проходженням державної служби – навчанням, оплатою праці, кар'єрним зростанням, але й містила аналіз щодо впливу результатів оцінювання державних службовців на подальше проходження ними державної служби.

8. Покласти в основу критеріїв оцінки на початку року чіткі очікувані показники досягнення результатів роботи відповідно до стратегічних цілей уряду, відомства та працівника.

9. При аналізі результативності праці враховувати реальне навантаження на працівників, фактори, які впливають на виконання покладених на службовця функцій.

10. При оцінюванні діяльності керівників враховувати компетенції лідерства, відповідальність керівників за управління людськими ресурсами, етику поведінки державних службовців.

Слід передбачити проведення оцінки потреб у навчанні при проведенні оцінювання як для працівників, які повинні вдосконалити свою діяльність, так і для тих, хто має потенціал для кар'єрного зростання.

*Принципи оцінювання й атестації державних службовців.* Оцінювання повинно сприяти вдосконаленню процесу управління людськими ресурсами, плануванню та організації діяльності органу, виявленню організаційних проблем та оперативного реагування на них, поліпшенню добору кадрів, визначенню їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку, плануванню кар'єри. Головні принципи оцінювання:

- послідовне застосування на всіх рівнях, єдність підходів на рівні державного органу та полягають в цілому;
- справедливість процесу оцінювання;
- оцінювання і керівників, і спеціалістів на основі однакових принципів;
- оцінювання – зв'язок із стратегічними цілями уряду та відомства;
- далекоглядність – урахування майбутніх потреб державного органу в людських ресурсах та можливостей розвитку й кар'єрного зростання для працівників державних службовців;

- об'єктивність, нейтральність, політична незаангажованість;

- використання вимірюваних показників оцінювання діяльності;

- прозорість, зрозумілість процесу та критеріїв оцінювання для всіх учасників;

- регулярність оцінювання – щорічно;

- постійний відкритий діалог між безпосереднім керівником та підлеглим щодо планів та результатів діяльності;

- відповідальність керівників за надання підтримки та необхідних інструментів підпорядкованим їм державним службовцям для сприяння результативній діяльності;

- повага до гідності державного службовця;

- оцінювання не заради покарання, а задля вдосконалення діяльності;

- обмежений доступ до інформації про результати оцінювання.

*Критерії оцінювання.* Оцінювання діяльності державного службовця повинно відбуватися на основі аналізу досягнення узгоджених із працівником основних очікуваних результатів діяльності та їх індикаторів (показників), визначених у формі бланка оцінювання, з урахуванням дотримання службовцем принципів державної служби, загальних правил поведінки державного службовця, етики поведінки державного службовця та профілю професійної компетентності відповідної посади.

Критерій результативності діяльності є визначальним, він є тим фактором, який дозволяє здійснювати публічний контроль за діяльністю органів влади та перевіряти узгодженість цілей уряду, органів влади та працівників.

Критерій – це ознака, характеристика, на основі якої відбувається оцінювання і, відповідно, приймається рішення щодо рівня результативності діяльності службовця та, певним чином, рівня його професійної компетентності

Показники (індикатори) – це кількісні та якісні характеристики, які дозволяють судити про дотримання критеріїв, реалізацію завдань, досягнення цілей. Показники є своєрідними стандартами, що характеризують діяльність, виконання яких очікується від державного службовця.

При оцінюванні діяльності державних службовців, що працюють на керівних посадах, враховуються їхні компетенції лідерства, відповідальність за управління людськими ресурсами, аналітичні навички тощо.

Індивідуальний план навчання та розвитку – це план, в якому повинні передбачатися конкретні заходи, що допомагатимуть державному службовцю виконувати обов'язки, покладені на нього на посаді, яку він займає або очікується, що займатиме, або сприятимуть розвитку навичок та знань, необхідних відповідному органу в подальшому. Заходи щодо навчання та розвитку повинні передбачати різні форми підвищення кваліфікації (семінари, тренінги тощо у відомстві

та інших закладах), а також фіксувати роль керівника та відомства в цілому щодо сприяння розвитку працівника: менторство, наставництво тощо.

*Підсумкові оцінки та атестації державних службовців* мають бути обґрунтованими та повинні представляти різні рівні діяльності державних службовців, у тому числі бажано не менш ніж два-три рівні позитивних оцінок, наприклад:

- «відмінна оцінка» – результативна діяльність із перевищенням очікувань та вимог;
- «позитивна оцінка» – результативна діяльність відповідно до всіх вимог та очікувань;
- «позитивна оцінка із зауваженнями» – переважно результативна діяльність відповідно до очікувань та вимог;
- «негативна оцінка» – недостатньо результативна діяльність: значна частка очікувань та вимог не задовольняється.

*Врахування результатів оцінювання.* За результатами оцінювання відповідно до рівня підсумкової оцінки здійснюється преміювання державного службовця наприкінці року. За даними обговорення, державні службовці пропонували передбачити такі розміри преміювання:

- «відмінна оцінка» – 3 посадових оклади;
- «позитивна оцінка» – 2 посадових оклади;
- «позитивна оцінка із зауваженнями» – 1 посадовий оклад.

Преміювання державних службовців, результати діяльності яких отримали негативну оцінку, не повинно здійснюватися.

Результати оцінювання повинні служити основою для визначення потреб службовців у підвищенні кваліфікації (навчання), підготовки індивідуального плану навчання та розвитку.

Отже, зміни в процедурі оцінювання віддзеркалюють загальні тенденції вдосконалення управління: процедура оцінювання стає все більше децентралізованою, більш прозорою, чіткою, гнучкою (незарегульованою), функціональною, менш формальною, зміцнюючи відповідальність керівників усіх рівнів за управління людськими ресурсами, в тому числі за менторство, наставництво, розвиток персоналу. Процедура демонструє зміну бачення державної служби та стосунків між керівниками і підлеглими, відмову від ієрархічних моделей та забезпечення управління на основі співпраці.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Бюрократ : Інформаційний бюлетень Центру адаптації державної служби до стандартів ЄС. – 2008. – № 5–7 (10.05) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/byurokrat/byurokrat-57-5860-vid-10052008.html>.
2. Державна служба. Атестація державних службовців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.if.ua/book/112/7614.html>.
3. Державне управління та державна служба : Словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 280 с.
4. Досвід діяльності канадсько-українського проекту «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucs-hrm.org.ua/>.
5. Энциклопедический словарь / изд. Ф. А. Брокгауз и И. А. Ефрон. – СПб., 1983. – С. 26.
6. Загальні правила поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби України № 214 від 04.08.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. № 90 (03.12). – С. 211. – Ст. 3208.
7. Запровадження нових підходів до щорічного оцінювання результатів діяльності державних службовців : Проект Головного управління державної служби України. – К., 2009.
8. Концепція формування та розвитку вишого корпусу державної служби : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 2113-р. від 17 листопада 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 89 (29.11). – С. 25. – Ст. 3158.
9. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика : [навчальний посібник]. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.
10. Осовська Г. В. Основи менеджменту. Практикум : [навчальний посібник] / Г. В. Осовська, І. В. Копитова. – К. : Кондор, 2005. – С. 562–563.
11. Положення про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» : Указ Президента України № 246/2012 від 5 квітня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 28 (20.04). – С. 29. – Ст. 1043.
12. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
13. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 № 4050 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
14. Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань : Наказ Головного управління державної служби України від 31.10.2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 48 (12.12). – С. 298. – Ст. 2546.
15. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 1. – Т. 1. – Ст. 27.
16. Слюсаренко О. Структура та компонентний склад, показники і критерії оцінювання професійної компетентності державного службовця як основи його кар'єрного розвитку / О. Слюсаренко // Вісник НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 123–131.
17. Слюсаренко О. Проблема справедливого оцінювання компетентності державних службовців для забезпечення їх професійного і кар'єрного розвитку / О. Слюсаренко // Вісник НАДУ. – 2006. – № 3. – С. 46–57.
18. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012.
19. Студеникин С. С. Советская государственная служба / С. С. Студеникин // Вопросы советского административного права. – М. ; Л., 1949. – С. 10.
20. Типове положення про кадрову службу органу виконавчої влади : Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 р. № 912 // Зібрання постанов Уряду України. – 1996. – № 16. – Ст. 434.
21. Типовий порядок оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : Наказ Національного агентства України з питань державної служби № 46 від 05.03.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 36 (21.05). – С. 300. – Ст. 1354.
22. Українсько-канадський проект «Реформа управління персоналом на державній службі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucs-hrm.org.ua/proekt/pro-proekt/pro-proekt.html>
23. Шатун В. Т. Основи менеджменту : [навчальний посібник] / В. Т. Шатун. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2006. – 376 с.

24. Шатун В. Т. Стан і шляхи удосконалення професійної підготовки та об'єктивної, всебічної оцінки діяльності державних службовців // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Вип. 14. – К. : Інтер Графіка, 2008. – С. 307–313.
25. Шегда А. В. Менеджмент / А. В. Шегда. – К., 2004. – С. 314–316.
26. Auer A. Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects / A. Auer, C. Demmke, R. Polet. – Maastricht, 1996. – P. 49.
27. Sustainability of civil service reforms in Central and eastern Europe five years after EU Accession, Dr. Jan-Hinrik Meyer-Sahling University of Nottingham. Sigma paper. – 2009. – № 44 (April).

**Рецензенти:** Смельянов В. М., д.держ.упр., доцент;  
Дерега В. В., к.політ.н., доцент.

© Шатун В. Т., 2014

*Дата надходження статті до редколегії 03.06.2014 р.*

**ШАТУН Володимир Тимофійович** – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної політики та менеджменту ЧДУ ім. Петра Могили.

**Коло наукових інтересів:** менеджмент у системі державного управління, антикризове управління, світова та європейська інтеграція, громадська думка як «п'ята влада».