

УДК 35.073.55

Н. О. ВАРАКІНА

ФОРМАЛЬНІ МЕТОДИ ОЦІНКИ ПЕРСОНАЛУ ЯК МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ КАР'ЄРОЮ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Розглянуто необхідність використання сучасних технологій оцінки персоналу як одного зі способів удосконалення механізму управління кар'єрою державного службовця.

In article there is a speech about necessity of use of modern technologies of an estimation of the personnel as one of ways of improvement of the mechanism of management of career of the civil servant.

Ключові слова: кар'єра, управління кар'єрою, організаційно-правовий механізм, оцінка персоналу, атестація державного службовця, щорічна оцінка.

Управління кар'єрою державного службовця передбачає здійснення цілого комплексу заходів, що разом становлять складний механізм, який є організаційно-правовим за своїм характером. Як і більшість явищ у державному управлінні, цей механізм має правове вираження та закріплення в нормативно-правовій базі. А головною метою свого існування він має організацію управління кар'єрою державного службовця.

Одним з найважливіших компонентів організаційно-правового механізму управління кар'єрою державного службовця є оцінка діяльності останнього. Саме така оцінка дозволяє встановити результативність його діяльності, з'ясувати приховані можливості та обґрунтовано визначити його спроможність до подальшого просування по службі. Без формування системи оцінки діяльності посадової особи неможливо не тільки здійснювати загальну діагностику функціонування органу влади, але й визначити перспективи подальшого кар'єрного зростання кожного окремого посадовця. Таким чином, оцінка персоналу в органах влади є важливим компонентом організаційно-правового механізму управління кар'єрою державного службовця.

У Законодавстві України містяться суперечливі позиції стосовно оцінки персоналу органів влади. З одного боку, цей аспект (як практично й усі явища в державному управлінні) має чітку регламентаційну визначеність. Проте, деякі моменти цієї регламентації прописано недостатньо чітко та детально, мають місце формальні процедури. Це змушує детально дослідити нормативно-правову базу України відносно оцінки персоналу органів влади.

Отже, метою цієї статті є дослідження організаційно-правового механізму оцінки персоналу в органах влади України та формування пропозицій щодо його покращання.

Механізми оцінки персоналу достатньо чітко сформульовано в науковій літературі такими науковцями, як В. Воронкова, О. Крушельницька, Н. Терещенко

та ін. Проблеми неефективності роботи кадрових служб підприємств та низький їх вплив на формування кар'єри службовців розглядають П. Бізюков, Г. Єжов та ін. Проте науковцями-теоретиками приділено недостатньо уваги адаптації конкретних технологій кадрового менеджменту (зазвичай розроблених для комерційної сфери діяльності) до застосування в органах влади. Це, у свою чергу, змушує сформулювати пропозиції з такої адаптації та застосування.

У законодавстві України оцінка персоналу органів влади пройшла довгу еволюцію. Так, у Законі України “Про державну службу” не міститься інформації про оцінку персоналу органів влади. Але майже відразу після прийняття цього закону було проведено одноразову атестацію працівників органів виконавчої влади. Порядок її проведення було визначено постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 1993 р. №1048 [5].

Лише тільки 14 серпня 1996 р. (майже через три роки після нормативно-правової інституалізації державної служби) “на виконання Програми кадрового забезпечення державної служби, затвердженої Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035” Кабінет Міністрів України своєю постановою № 950 затвердив Положення про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади. Цим порядком було запроваджене “періодичне (раз на 5 років) атестування державних службовців органів виконавчої влади” [4].

28 грудня 2000р. “На виконання пункту 20 заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2000-2001 роки, схвалених Указом Президента України від 26 липня 2000 р. № 925” постановою Кабінету Міністрів України № 1922 було затверджено нове Положення про проведення атестації державних службовців. Серед незначних змін та уточнень, яких потребував попередній порядок атестації, нове положення передбачало збільшення частоти атестації до одного разу на три роки [6].

7 червня 2001 р. служба в органах місцевого самоврядування дістала законодавчого оформлення в окремому законі. У Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування” атестації посадових осіб місцевого самоврядування приділено цілу статтю (17). Згідно з нею, “посадові особи місцевого самоврядування один раз на 4 роки підлягають атестації” [1]. Уже 26 жовтня 2001 р. постановою Кабінету Міністрів України № 1440 було затверджено Типове положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування [3].

25 грудня 2002 р. постановою Кабінету Міністрів України № 1984 було затверджено Порядок проведення атестації посадових осіб митної служби. Цей порядок розповсюдив на митну службу періодичність атестації, визначену для державної служби – три роки [2].

Усі ці порядки передбачали приблизно однакову процедуру здійснення атестації чиновників:

– в органі влади створюється спеціальна (“атестаційна”) комісія, на чолі якої перебуває заступник керівника установи;

– безпосередній керівник атестованого службовця складає характеристику на нього, при цьому останній повинен бути заздалегідь (за тиждень) ознайомлений з її змістом;

– на засіданні атестаційної комісії відбувається “всебічний розгляд” діяльності працівника органу влади, в результаті чого приймається рішення щодо його відповідності або невідповідності займаній посаді;

– рішення та рекомендації атестаційної комісії мають достатньо широкий спектр варіантів (вони можуть містити умови відповідності займаній посаді та рекомендації щодо подальшого проходження служби – як позитивні, так і негативні), але вони носять лише рекомендаційний характер для керівника органу влади.

Як видно, наявна система оцінки персоналу органів влади має певні недоліки, які не дозволяють повною мірою реалізувати всі переваги цієї операції. Нормативні акти до найдетальніших дрібниць визначають процедурні особливості організації цього оцінювання. Але вони не містять норм щодо найважливішого моменту: змісту всіх передбачених заходів. Не зазначено, яким чином та за якою методикою повинна готуватися характеристика посадовця, щоб об’єктивно та неупереджено визначити та продемонструвати його якості. Не визначено, як саме повинно відбуватися засідання комісії та для чого необхідна присутність оцінюваного. Не визначено ступінь обов’язковості результатів для подальшого становища посадовця.

Усе це нівелює позитивну роль атестації, яку вона повинна відігравати в забезпеченні належного якісного рівня діяльності органу влади та її необхідний визначальний вплив на формування кар’єри державного службовця. Методологічне супроводження процедури не дозволяє отримати об’єктивні та адекватні реальному станові показники. Нерідко на практиці підготовка характеристики перетворюється на продукування “потрібного” документа із заздалегідь визначеним змістом, а засідання атестаційної комісії – на тематичну бесіду зі слабко визначеним сюжетом. Крім того, суб’єктивність керівника органу влади у трактуванні та використанні результатів атестації створює умови для її перетворення на репресивний захід. Усе це в цілому зовсім не сприяє ні підвищенню якості роботи органу влади, ні збереженню позитивного морально-психологічного клімату в колективі.

Можливо, саме на подолання всіх зазначених недоліків невдовзі було запроваджено ще одна форма оцінки персоналу органів влади. 31 грудня 2003 р. Головне управління державної служби України своїм наказом № 122 затвердило Загальний порядок проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов’язків і завдань. На відміну від атестації, ця процедура відбувається щорічно та згідно з чітко прописаною в наказі методології. Щорічна оцінка здійснюється особисто службовцем та його безпосереднім керівником. У додатку до зазначеного Загального порядку чітко визначено питання, за якими повинна відбуватися оцінка, та шкала оцінок за ними [7].

Проте це нововведення несуттєво змінило ситуацію на краще, оскільки не були виправлені недоліки, характерні для атестації. Результати щорічної оцінки, як і раніше, не є обов’язковими. А її здійснення неколегіальним органом підвищує суб’єктивність такої оцінки.

Виходом із ситуації, що склалася, може бути активніше застосування теоретичних надбань науки. Усі ці питання вже давно вирішені в теорії управління персоналом та знайшли своє розв’язання у практичній діяльності (як недержавних установ, так і органів влади інших країн).

Оцінка персоналу – це формалізована система періодичної перевірки виконання посадових обов’язків окремим співробітником (групою, підрозділом) з метою справедливої винагороди, виявлення проблем, які заважають людині ефективніше виконувати роботу, пошуку шляхів рішення цих проблем, у тому числі визначення потреб у професійному навчанні, можливостей для розвитку кар’єри. Оцінка персоналу – це складна та тривала процедура, яка вимагає копіткої підготовки та використання потужного методологічного апарату.

При підготовці оцінки персоналу перш за все необхідно визначити конкретні цілі, яких потрібно досягти за допомогою оцінки. Такими цілями можуть бути перевірка кваліфікації співробітників, справедливий розподіл винагород, просування співробітників по горизонталі або по вертикалі, підвищення продуктивності праці, формування кадрового резерву, розробка програм навчання для розвитку відсутніх професійних компетенцій тощо.

Чинна нормативно-правова база України достатньо чітко визначає мету проведення атестації працівників органів влади. За всі роки незалежності в усіх актах стосовно атестації практично без змін фігурує майже шаблонне словосполучення “з метою підвищення ефективності діяльності”. При цьому, ніде не зазначено, в чому ця ефективність полягає, як вона визначається (в яких одиницях вимірюється) та як установити, що вона дійсно підвищилася.

Винятком з цієї традиції є щорічна оцінка, метою якої є “здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців шляхом перевірки якості їхньої діяльності відповідно до посадових інструкцій, особистих планів роботи” [7]. Проте недостатньо чітко формалізовано обов’язковість результатів щорічної оцінки (“повинні враховуватися”) зводить нанівець усі позитивні наслідки цієї процедури.

Другим важливим кроком підготовки оцінки персоналу є визначення учасників оцінювання. Необхідно визначити, хто й кого оцінює, хто має доступ до результатів, чи існує апеляційний орган. Теорія цілком припускає таку систему оцінки, за якої безпосередній керівник оцінює своїх підлеглих. Також вважається прийнятним, коли результати такої оцінки доповнюються самооцінкою та оцінкою колег (але виключно за умов анонімного анкетування).

Цей момент також чітко прописано в чинній нормативно-правовій базі України щодо оцінки персоналу органів влади. Проте обмеженість складу атестаційної комісії працівниками того органу влади, де працює оцінюваний, знижує дієвість цієї норми. Можливість наявності неофіційних міжособистісних зв’язків чи відносин (як позитивних, так і негативних) між членами комісії та оцінюваним ставить під сумнів об’єктивність оцінок. А обмеженість участі у щорічній оцінці тільки керівником та оцінюваним взагалі створює передумови для фальсифікацій. Обидва учасники зацікавлені в приховуванні недоліків роботи підрозділу, тому заздалегідь відомо, що оцінки будуть явно завищеними.

Третім кроком у підготовці до оцінки персоналу є вибір оптимального періоду оцінювання. Тривалість цього періоду може варіюватися залежно від великої кількості параметрів (від характеру виконуваної роботи до індивідуальних психологічних якостей працівника). Періодичність оцінки персоналу, що зараз має

місце в Україні, встановилася без достатнього обґрунтування. Проте у процесі цього становлення прослідковується тенденція до зменшення періоду: 1993 р. – одноразово, 1996 р. – раз на п'ять років, 2000 р. – раз на три роки, 2003 р. – щорічна. На сьогодні є всі підстави вважати, що частота оцінювання персоналу органів влади досягла свого максимуму, а подальше збільшення частоти не принесе підвищення якості чи результативності оцінювання.

Четвертим етапом підготовки до оцінювання персоналу є вибір методу оцінки, який відповідає її цілям. Найпоширенішими (завдяки відносній простоті у застосуванні) є такі методи:

– “шкала оцінки на підставі поведінки” – оцінка орієнтована на ключові характеристики поведінки;

– “360 градусів” – усебічна оцінка діяльності (застосовується для керівників середньої ланки): знизу, згори й по горизонталі;

– “управління за цілями” – оцінка ступеня досягнення співробітниками поставленої мети, де враховується індивідуальний результат і строк виконання;

– “робочі стандарти” – оцінка показників продуктивності праці співробітників порівняно із заздалегідь установленими стандартами або нормами виробництва.

Метод BARS передбачає побудову оцінкової шкали, в якій чітко та досить детально описується певний тип поведінки, що відповідає певному рівню оцінки. При використанні цього методу оцінювач має “опис поведінки” співробітника та обирає той варіант, який найбільш відповідає поведінці працівника, який оцінюється. Розробка шкали оцінки на підставі поведінки як правило включає п'ять етапів: формування переліку критичних випадків (“інцидентів”), визначення обсягу виконання обов'язків, уточнення результатів (перерозподіл критичних випадків), формування “шкали випадків” і розробка остаточного інструмента. Шкала може містити достатньо велику кількість позицій (наприклад сім, де 7 означає “блискуче”, а 1 – “неприйнятно”). Але при практичному застосуванні шкали з великою кількістю позицій надзвичайно складно розрізнити сусідні рівні: (важко об'єктивно визначити різницю між “дуже добре” й “блискуче” чи “дуже добре” й “добре”).

Метод “360 градусів” використовується, як правило, для оцінки діяльності керівників середньої ланки. Відмітною його особливістю є комплексний підхід, тобто, у процесі оцінювання беруть участь усі особи, з якими оцінюваний взаємодіє у своїй трудовій діяльності: безпосередній керівник, підлеглі, колеги (начальники суміжних підрозділів) та “зовнішні фахівці” (як варіант: працівники інших органів влади, представники громадськості тощо). Оцінка діяльності здійснюється за результатами опитування або анкетування представників всіх зазначених категорій. Розробляючи анкету, важливо включити три основні характеристики: професійної, виробничі й управлінські компетенції [8].

Метод “управління за цілями” (МВО) передбачає активну взаємодію керівника з підлеглим. За цим методом оцінка відбувається у два етапи. На першому етапі (як правило, на початку якогось звітного періоду – зазвичай, місяця, кварталу або року) для кожного співробітника розробляються й погоджуються цілі, строки виконання й критерії, за якими будуть оцінюватися результати. Звісно, ці цілі та завдання повинні відповідати широковідомому принципу “SMART”: бути специфічними (specific) для

цієї організації/підрозділу/співробітника, мати вимірні результати (measurable), бути досяжними (achievable) та орієнтованими на результат, а не на зусилля (result-oriented), а також мати часові рамки для виконання (time-based). Цілей на певний період часу не повинно бути занадто багато – оптимальним вважається три – п'ять. На другому етапі здійснюється власне оцінка досягнення поставлених цілей. По закінченню другого етапу проводиться підрахунок відсотка виконання завдань, досягнення цілей. Оцінка за даним методом часто пов'язується зі стимулюванням: від відсотка виконання завдання залежить премія працівників. Установи, що впровадили метод МВО, відзначають збільшення продуктивності праці, підвищення лояльності співробітників, зростання зацікавленості персоналу в результатах своєї роботи при одночасному скороченні фонду заробітної плати. У зв'язку із цим, даний метод є цілком прийнятним для використання в органах влади України.

У методі “Робочі стандарти” використовується порівняння показників продуктивності праці співробітника із заздалегідь установленими стандартами. Критерії продуктивності, орієнтовані на кількісні (кількість операцій в одиницю часу або за встановлений період, обсяг документообігу, кількість особисто прийнятих громадян та ін.) і якісні (відповідність еталонам, кількість скарг, відгуки керівництва тощо) характеристики. Найчастіше даний метод використовується на великих промислових підприємствах, але його можна адаптувати й для органів влади.

З усіх зазначених методів не всі є прийнятними для застосування в органах влади під час оцінки їх персоналу. Так, метод BARS є надмірно громіздким і недостатньо позбавленим суб'єктивізму. Взагалі, примірний перелік загальних критеріїв і показників якості роботи державного службовця, який міститься в Загальному порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань, цілком можна вважати вже запровадженим у державній службі України методом BARS.

Метод “360 градусів” є надзвичайно вдалим для оцінки діяльності керівного складу будь-якого рівня в органі влади. Він дозволяє значно розширити колегію оцінщиків, яка зазвичай обмежується членами атестаційної комісії. А поява можливості впливу підлеглих і рівних за статусом колег на результати атестації керівника сприятиме формуванню високої культури спілкування та поведінки і позитивного морально-психологічного клімату як в окремому підрозділі, так і в цілому органі влади.

Метод МВО являє собою доволі вдалий компроміс між загальними потребами установи та конкретними можливостями кожного окремого посадовця. Він робить процедуру оцінки простою та зрозумілою, гнучкою та конкретною, орієнтованою не тільки на результати, але й на можливості. Тому цей метод цілком прийнятний для використання в організації оцінки персоналу в органі влади. Він цілком може доповнити щорічну оцінку, якщо на початку року (періоду, який буде оцінюватися) безпосередній керівник разом з підлеглим установлять ті цілі, досягнення яких й буде оцінюватися під час щорічної оцінки.

Таким чином, за роки незалежності України в системі державної служби сформувалася певна система оцінки персоналу органів влади. Проте ця система не має достатнього впливу на формування кар'єри державного службовця та не є ефективним механізмом управління цією кар'єрою. Нормативно-правова база передбачає два види оцінки: періодичну (раз на кілька років) атестацію та щорічну

оцінку. Ці форми мають різний ступінь деталізації в нормативних актах, але обидві є недостатньо дієвими для забезпечення належного рівня якості діяльності органів влади України.

Теорія управління має готові до використання (навіть в органах влади) методики. Більше того, деякі з них вже реалізовано в системі оцінювання персоналу органів влади України. Проте формування організаційно-правового механізму управління кар'єрою державного службовця вимагає більш активного застосування формальних методів оцінки персоналу.

Література:

1. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” : станом на 7 червня 2001 р. № 2493-III // ВВР України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення атестації посадових осіб митної служби” : станом на 25 грудня 2002 р. № 1984 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 52. – Ст. 2401.

3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування” : станом на 26 жовтня 2001 р. № 1440 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 44. – Ст. 1983.

4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади” : станом на 14 серпня 1996 р. № 950 // Уряд. кур'єр. – 1996. – 19 вересня.

5. Постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок проведення одноразової атестації працівників органів державної виконавчої влади” : станом на 20 грудня 1993 р. № 1048. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1048-93-%EF>

6. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців” : від 28 грудня 2000 р. № 1922 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 1. – Т. 1. – Ст. 27.

7. Наказ Головного управління державної служби України “Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань” // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 48. – С. 298. – Ст. 2546.

8. *Алюшина Н. О.* Управління персоналом / Н. О. Алюшина, І. І. Журавльова. – К., 2007. – 180 с.

Надійшла до редколегії 15.09.2009 р.