

Ю. Г. Нечухрана,  
здобувач кафедри європейської інтеграції, ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

## ОСОБЛИВОСТІ ОЦІНКИ РЕЗУЛЬТАТІВ ПРАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ДЕЯКИХ КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СПІВДРУЖНОСТІ

*Проголошення Україною курсу на європейську інтеграцію ставить на перший план завдання щодо створення високопрофесійної державної служби як ключового елементу ефективної системи державного управління. Це потребує врахування досвіду європейських країн для обґрунтування параметрів моделі вітчизняної державної служби. Саме тому аналіз досвіду оцінки персоналу державної служби в деяких країнах Європейської Співдружності, якому присвячена стаття, є дуже актуальним. У роботі розглянуто загальні тенденції та особливості оцінки результатів практичної діяльності персоналу державної служби США, Великобританії і Франції, надано пропозиції щодо удосконалення управління персоналом у системі вітчизняної кадрової політики на державній службі в контексті європейської інтеграції.*

*Ukraine's course to the European integration highlights the task to create the highly professional public service as the key element of an effective system of public administration. This requires consideration of the experience of the European countries in order to validate the parameters of the national public service model. That is why the analysis of the experience of evaluation of public servants in some EU countries, this article deals with is very topical. The article considers the general trends and peculiarities of the evaluation of the results of public servants practice in United States, Great Britain and France, and makes suggestions on improvement of the personnel management in the system of the national personnel policy in the public service in light of the European integration.*

*Ключові слова: атестація, Великобританія, державна служба, державні службовці, європейська інтеграція, кадрова політика, кадри, оцінка персоналу, оцінювання, персонал, США, управління персоналом, Франція.*

*Key words: european integration, evaluation, France, Great Britain, personnel, personnel evaluation, personnel management, personnel policy, public servants, public service, staff, United States.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Євроінтеграційні процеси, що відбуваються в нашому суспільстві, вимагають нових підходів у вирішенні кадрових завдань, пред'являють нові вимоги до кадрів. Це неможливо без ефективної державної кадрової політики, спрямованої на чітке прогнозування та визначення потреби в працівниках, планування й регулювання переміщення кадрів, їх підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації.

Саме тому, з метою приведення системи державної служби України до європейського рівня, звернення до зарубіжного досвіду оцінки кадрів і передусім у найбільш впливових державах-членах ЄС є дуже актуальним.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Окремі аспекти оцінки державних службовців досліджуються в наукових працях та публікаціях В.М. Анісімова, Т.Ю. Базарова, Т.А. Желюк, Г.Г. Зайцева, С.А. Кіндзерського, А.І. Лукачової, Т.В. Мотренка, Н.Р. Нижник, Ю.О. Оболенського, В.М. Олуйка, П.Т. Павленчика, Л.А. Пашко, О.І. Турчинова, В.В. Черепанова, Д. Боссарта, К. Деммке, Ж. Зіллера, А. Клесс, Ж. Пено та ін.

### НЕ ВИРІШЕНА РАНІШЕ ЧАСТИНА ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Аналізуючи публікації із зазначеної теми, можна зробити висновок, що деякі актуальні проблеми оцінки персоналу державної служби недостатньо розроблені. Зокрема, особливий інтерес сьогодні становить аналіз досвіду оцінки кадрів у тих країнах ЄС, державна служба яких функціонує ефективно та авторитет службовців досить високий.

Мета статті — аналіз сучасного стану управління персоналом на державній службі в деяких країнах Європейської Співдружності, визначення найбільш вдалого рішення кадрових питань, а також обґрунтування необхідності удосконалення управління персоналом у системі державної служби України в контексті європейської інтеграції.

Для досягнення поставленої мети вирішуються такі завдання:

— розглянути загальні тенденції оцінки діяльності державних службовців у США, Великобританії і Франції;

— проаналізувати особливості оцінки результатів практичної діяльності персоналу державної служби в цих країнах;

— надати пропозиції щодо можливості використання цього досвіду для покращення управління персоналом у системі вітчизняної кадрової політики на державній службі.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У європейських країнах використовують різні системи оцінки персоналу державної служби, які мають назви: "річна атестація державних службовців", "оцінка результатів діяльності", "оцінка службовців з точки зору досягнення намічених цілей" і т. д.

При цьому системи оцінки включають такі елементи: регулярні співбесіди, оцінка досягнутих результатів, підведення річних підсумків роботи, атестацію за рік, управління вибором цілей, визначення завдань та ін. [2]. Спільне, що їх об'єднує, — потреба періодичних бесід та зустрічей між керівниками та підлеглими, у яких фігурує три основні теми:

— визначення цілей у формі індивідуального плану роботи з подальшим контролем;

— професійна адаптація службовця на робочому місці;

— потреби та перспективи професійного росту працівника, інколи за межами його посади.

Ці заходи реалізуються за попередньо складеним спеціальним формуляром запитань, а зібрані дані прямують до відділу (управління, служби) кадрів для вироблення планів професійної підготовки та перепідготовки кадрів, управління кар'єрою державних службовців, координування рішень щодо збільшення їхньої заробітної платні [10, с.112].

У процесі підготовки до проведення атестацій персоналу велика увага приділяється створенню "моделей"

фахівців та керівників. Як правило, їх основу складає "харизматична теорія". Згідно з цією теорією конкретну посаду може зайняти лише та людина, яка має певний набір рис. Виділення якостей — критеріїв, необхідних для успішної професійної діяльності, — було і залишається об'єктом вивчення багатьох представників сучасних зарубіжних шкіл та наукових напрямів.

Взагалі, атестації та оцінці персоналу в зарубіжних країнах супутня жорстка регламентація та формалізація всіх етапів і процедур, й, насамперед, самих оціночних форм, що забезпечені детальними інструктивними матеріалами [5, с. 421]. Служби управління персоналом контролюють реалізацію загальних принципів проведення атестації та оцінки персоналу на практиці.

Не дивлячись на різноманітність систем оцінок службової діяльності, у ряді європейських країн всі вони зводяться до періодичної (зазвичай щорічної) атестації службовців безпосередніми начальниками. Найбільш поширеним є так званий графічний метод, який передбачає заповнення керівниками своєрідних анкет-характеристик на своїх підлеглих. У них, як правило, перелічуються всі сфери службової діяльності конкретної посадової особи і міра ефективності його роботи в кожній з них [9, с.123]. Досвід розвинених країн в сфері атестації державних службовців свідчить також про її економічність і ефективність.

Так, у США у кожному відомстві діє власна система оцінки, яка розроблена на основі рекомендацій Управління державної служби. Вимоги до кожної посади погоджуються зі службовцями, що їх обіймають [6, с. 213]. Для систематичного та детального вивчення якісного складу чиновників застосовують систему оцінки "за заслугами". Суть її полягає в: порівнянні державних службовців з особами, вибраними як еталони; попарному порівнянні працівників з погляду їх загальної відносної цінності для органу державної влади; ранжуванні, тобто оцінці управлінців, починаючи від найкращого до найгіршого.

У США також використовуються різні методи атестації персоналу. Один з найбільш поширених методів складається з оцінки державних службовців за 15 критеріями з комбінацією цифрових та текстових шкал. Кожний з використовуваних п'ятнадцяти елементів має п'ять ступенів.

Після оцінки за окремими критеріями безпосередній керівник оцінює роботу службовця (задовільно, досить задовільно або незадовільно), потім вищий керівник і, нарешті, — організована для визначеної сфери державної служби комісія. На завершення визначається підсумкова оцінка. Така атестація відбувається один раз на рік та працівник, який підлягає атестації, підписує річну оцінку. Цим він підтверджує факт ознайомлення з її змістом.

У сучасній практиці американських державних організацій автори виділяють два основні види оцінок діяльності службовця: оцінка в рамках управління за цілями і оцінка службовця за якостями (чинниками), що впливають на досягнення результатів [7, с. 12].

Оцінка результатів праці і управління за цілями безпосередньо характеризує досягнуті працівником результати і зіставляє їх з кінцевою метою організації. Найбільш поширеною її формою є оцінка за досягненням цілей. Оцінка за досягненням цілей дозволяє зробити упор в роботі з управлінським персоналом не на вимір зусиль, що витрачаються працівником у сфері їх відповідальності, а на ефективність і результати, безпосередньо пов'язані з цілями організації.

У США використовують і метод оцінки діяльності працівників за якостями, що впливають на досягнення цілей, — чинниками результативності. До таких якостей відносять, перш за все, професійні і виробничі навички, а також знання, здібності, інші складові успішної діяльності. Суб'єктивізм оцінок керівника, який проводить таку оцінку, може бути усунений за рахунок чітких формулювань критеріїв, обов'язково витікаючих з посадових вимог, і введення "стандартів" (наприклад, що розуміти під "високим", "успішним" і так далі).

Сьогодні деякі західні організації спеціалізуються на розробці сучасних методів оцінки кадрів і наданні консультативних послуг. Однією з них є "Personnel Administration", штаб-квартира якої знаходиться в США, де розроблений метод, що отримав назву "інвентарний список переваг", який містить 90 пар суджень [10, с. 98]. Кожен, кого опитують, зупиняє свій вибір на тих висловлюваннях, що найбільш йому прийнятні. Результати набувають форми кругового графіка — діаграми, ознайомлення з яким дає уявлення про такі риси працівника, як динамізм, комунікабельність, стиль

роботи, емоційність, незалежність, спрямованість, здатність керувати та інші. "Вимірюванню" піддаються 20 чинників людської поведінки в процесі роботи. Процедура заповнення опитувального триває 10—15 хвилин, що відразу має зворотній зв'язок. Зазначений метод дозволяє оцінити службовців будь-якого рівня — від керівника до підлеглого.

У Великобританії оцінювання персоналу проводять на підставі річного звіту державного службовця та співбесіди з питань професійної орієнтації. Виконавчу діяльність вимірюють шляхом порівняння досягнутих результатів з цілями, що поставили на початку року. Безпосередній керівник і підлеглий спільно обговорюють оцінку та складають письмове резюме відповідно до результатів аналізу своїх можливостей та врахуванням слабких сторін [5, с. 415]. Тобто оцінка працівника залежно від реалізації попередньо поставлених цілей — це ефективний метод перевірки, оскільки сприяє вдосконаленню планування діяльності органів виконавчої влади.

Оцінка роботи державного службовця в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії включає 3 компоненти:

- детальний письмовий опис результатів виконання завдань, встановлених в його програмі (плані) на рік;
- оцінку підсумків і результатів по відповідним посадам держслужбовця нормативам і стандартам;
- наявні коментарі або відомості про надзвичайні зовнішні чинники (наприклад, родинні обставини, особисті проблеми і тому подібне) [11].

Всі державні службовці проходять індивідуальну співбесіду зі своїм начальником (який здійснює підготовку звіту). Дана співбесіда починається з обговорення роботи за минулий рік. Потім керівник викладає за пунктами свою думку про роботу підлеглого, здійснюється оцінка його ефективності з точки зору поставлених завдань і затверджених планів. Після закінчення обговорення роботи за минулий рік обговорюється план по роботі наступного року. Слід конкретизувати, чого повинен добитися державний службовець в рамках своєї компетенції.

Як правило, оцінювання відбувається за 5-бальною шкалою: відмінно, вище бажаного (стандартного) рівня, на бажаному (стандартному) рівні за всіма параметрами, нижче бажаного (стандартного) рівня і потребує підвищення ефективності роботи, незадовільно [3, с. 14].

Після завершення процедури атестації керівники установ повинні довести до службовця критичні зауваження в його адресу та критерії оцінки і результати його праці. Підсумки атестації службової діяльності, як правило, є підставою для ухвалення рішення про необхідність підвищення кваліфікації, перепідготовки, навчання, заохочення, нагородження службовців, для визначення розміру заробітної плати, премій і надбавок, просування по службі, залишення на колишній посаді або пониження в ній, звільнення, скорочення штатів, оцінки проходження випробувального терміну або адаптаційного періоду [4, с. 34].

Дуже важливим є те, що процес і результат атестації зацікавляє якого, кого атестують, так і керівника, який проводить атестацію. Якщо керівник оцінює роботу незадовільно, підлеглого переводять в структуру іншого керівника із збереженням по можливості тієї ж сфери діяльності. Новий керівник зобов'язаний кожні півроку надавати про нього повний звіт. Якщо думки першого і другого керівників розходяться, атестований службовець вважається виправданим. Це свідчить про недоліки в роботі першого керівника і окремо обговорюється вже при його атестації [9, с. 128].

Системи оцінки кадрів, що практикуються у Франції, досить різняться за своєю складністю. В одних управлінських структурах надається свобода дій начальникам відділів, які за погодженням з керівництвом практикують час від часу співбесіди з підлеглими (звіти про них не завжди доводяться до відома самих підлеглих). В інших існують розвинуті системи, відповідно до яких державний службовець, до початку бесіди з керівництвом, повинен створити робочий документ, де підсумовуються результати роботи, виставляється оцінка власним успіхам щодо виконання функціональних обов'язків згідно з посадовою інструкцією.

У 2002 році у Франції був введений новий порядок оцінки державних службовців, що затверджує процес оцінки з двох процедур: оцінної співбесіди і атестації [1, с. 95].

Оцінна співбесіда повинна проводитись регулярно, як правило, щорік. Вона обов'язкова для всіх державних службовців, якщо в особливому статуті не обумовлені інші умо-

ви їх оцінки. Як правило, проведення співбесіди покладається на безпосереднього начальника службовця, проте конкретні деталі і перелік уповноважених осіб приймаються спеціальним положенням.

Головним критерієм оцінки діяльності державного службовця є зіставлення індивідуальних результатів його діяльності із затвердженими цілями і завданнями. Окрім цього, як тема для обговорення може стати загальна організація роботи державної установи, в якій працює той або інший службовець, а також необхідність підвищення кваліфікації, можливості кар'єрного зростання, результати атестації. За підсумками даної співбесіди керівник складає звіт, з яким повинен ознайомитися службовець і, в разі своєї згоди, підписати.

Згідно загальному порядку атестацію проводить керівник відомства після узгодження з одним або декількома посадовими особами як мінімум один раз в два роки. За підсумками атестації оформляється спеціальний документ — бланк індивідуальної атестації, що складається з двох частин: загальної оцінки і поставленого балу.

Загальна оцінка є деякою комплексною характеристикою роботи державного службовця, заснована на певних критеріях. У нормативних актах загальної дії критерії оцінки ефективності державних службовців, сформульовані у виключно загальному сенсі. Так, декрет 1959 року передбачав оцінку державних службовців виходячи з таких аспектів: професійні знання; організованість; ефективність діяльності; методи роботи; індивідуальні якості виконавця [8, с. 144]. Детальний опис критеріїв оцінки державних службовців міститься в нормативних актах нижчого порядку, особливих статутах і внутрішніх актах конкретних державних установ (циркулярах, постановках, розпорядженнях).

Формалізовано результати атестації виражаються в бальній оцінці (частіше всього від 0 до 20), яка виставляється службовцеві. Така оцінка традиційно використовується при атестації в державній службі Франції, в той же час декрет 2002 року і подальші нормативні акти вносять до неї деякі істотні коректування. Для кожного департаменту закріплюється своя шкала оцінок, фіксується початкова оцінка державного службовця під час вступу до штату і правила її зміни.

Ще одним нововведенням останніх років стало затвердження досить складної системи узгодження оцінок, які виставляють різні посадові особи. Правила узгодження затверджуються для кожного штату державних службовців в спеціальному нормативному акті. Так, для ряду державних службовців у спеціальній постанові по кожній посадовій позиції встановлено дві особи, що здійснюють атестацію (як правило, це безпосередній керівник і керівник наступної ланки). Попередні оцінки кожної з вказаних посадових осіб потім поступають у відділ управління персоналом. Потім оцінки приводяться у відповідність і узгоджуються спеціально сформованою для цього комісією, і на основі рішення цієї комісії підсумковий бал присуджується посадовій особі, яка атестується.

## ВИСНОВКИ

Отже, приведений аналіз дозволяє зробити висновок, що у США, Великобританії і Франції розроблена чітка система оцінки персоналу державної служби, впроваджені ефективні процедури управління персоналом, націлена на добір кращих кандидатів і гарантування права кар'єрного просування на основі об'єктивних чинників.

Досвід цих країн свідчить, що відповідні критерії (комунікабельність, наполегливість, пунктуальність, відповідальність, досягнення цілей, здатність вироблення нестандартних рішень і т.ін.) можуть та повинні оцінюватися за допомогою прозорих і простих стандартів. Введення процедури обговорення оцінювання надає керівнику, який здійснює оцінку, можливість прямого контакту з державним службовцем. Тобто спрацьовує механізм повноцінного зворотного зв'язку, важливий як для самого співробітника, так і для керівника. Я вважаю, що цей підхід повинен знайти відображення і в сучасній українській практиці державного управління.

На теперішній час вітчизняна законодавча база діяльності державних службовців явно недостатня. Чинне законодавство не може врегулювати всю систему правовідносин, що виникають при проходженні держслужби. Я вважаю, для її комплексного нормативного регулювання необхідна розробка, прийняття і чіткий механізм реалізації нормативних актів про проведення оцінки і атестації, включаючи процедуру проведення такої оцінки, визначення її

видів, основних критеріїв, методів і способів обліку результатів, варіантів основних організаційно-правових виводів. Позитивний досвід європейських країн може бути використаний при розробці нових нормативних документів вітчизняного законодавства відносно державних службовців.

На жаль, доводиться констатувати, що в Україні до останнього часу схема кар'єрного росту визначається суб'єктивними чинниками, засоби управління кадрами — оцінка роботи та атестація — недорозвинені. Зараз вкрай необхідна розробка сучасної і ефективної системи оцінки результатів практичної діяльності державних службовців. Тому позитивний досвід найбільш успішних країн Європейського Союзу, поза сумнівом, буде дуже корисним при розробці відповідних стандартів та показників.

У цьому контексті основними напрямками удосконалення вітчизняної кадрової політики у системі державної служби вважаю:

— встановлення чітких кваліфікаційних стандартів діяльності для кожної посади (рабочого місця) і критеріїв оцінки ефективності цієї діяльності в посадових регламентах держслужбовців;

— розробку відагодженої системи періодичної оцінки державних службовців, органічно включеної в систему управління персоналом, та визначення чітких, об'єктивних критеріїв, показників, інституційної і нормативної бази такої оцінки;

— здійснення щорічної атестації державних службовців незалежними в організаційному і фінансовому плані атестаційними комісіями. До складу цих комісій повинні входити найбільш авторитетні представники цивільного суспільства, наукових і освітніх установ;

— встановлення процедур контролю за просуванням по службі з боку спеціальних органів, незалежних від вузькополітичних і відомчих інтересів.

Предметом подальших досліджень в цьому напрямі є уважний аналіз, вивчення та відбір найкращого досвіду управління персоналом державної служби США, Великобританії, Франції і інших країн ЄС, що, на мою думку, буде дуже корисним для удосконалення кадрової політики у системі державної служби України.

## Література:

1. Аппарат зарубежных парламентов: законодательное обеспечение его структуры и основных направлений деятельности / Информационно-аналитическое управление Аппарата Совета Федерации ФС РФ. — 1999. — 124 с.
2. Артеменко Н.Ф. Мотивация как чинник підвищення професійної компетентності та кар'єрного зростання державних службовців [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua>
3. Джордж М. Аттестация государственных служащих в Англии // Государственная служба. Карьера и профессиональный рост. Зарубежный опыт. — М.: РАГС, 1996. — № 4. — С. 10—14.
4. Егоршин А.И. Основы управления персоналом: учебное пособие для вузов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Инфра-М, 2006. — 356 с.
5. Интеграция системы менеджмента людских ресурсов в процесі реформування державної служби. — К.: Вид-во НАДУ, 2005. — 552 с.
6. Комментарии к Федеральному закону "Об основах государственной службы Российской Федерации" и законодательству о государственной службе зарубежных государств. — М.: Юридическая фирма Контракт; ИНФРА. М, 2001. — 369 с.
7. Михненко А. Шляхи удосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України / А. Михненко, Н. Гончарук, Л. Прокопенко // Командор. — 2005. — № 1. — С 9—13.
8. Нечипоренко В.С. Теория и организация государственной службы. Курс лекций. — РАГС, 2010. — 330 с.
9. Озірська С.М. Системи державної служби європейських країн: наук.-аналіт. дослідж. / С.М. Озірська, Ю.Д. Полянський. — К.: Вид-во УАДУ, 1999. — 168 с.
10. Профессиональная ориентация, подготовка и оценка персонала: Обзорная информация / Сост. В.И. Яровой; Под ред. Г.В. Щекина. К.: МАУП, 1999. — 120 с.
11. Performance Management Guidance 2008/09 for Permanent Secretaries and the Senior Civil Service. Cabinet Office, UK. 2008. — Режим доступу: <http://www.paservices.qinetiq-tim.com>

Стаття надійшла до редакції 03.04.2012 р.