

THE HUMAN RESOURCES AUDIT IN THE PUBLIC AUTHORITIES

Abstract

The purpose of this article is to provide practical recommendations concerning human resources management in the civil service in order to improve government effectiveness and efficiency. The article presents the results of the staff audit bodies of the Government of Sverdlovsk region in 2014, the proposed recommendations, the implementation of which will increase the efficiency of the organization of the work of the staff of the public authorities.

Keywords: human resources audit, civil service, efficiency, management improvement.

References

1. Ob oblastnoj gosudarstvennoj programme «Reformirovanie i razvitie gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Sverdlovskoj oblasti (2010 – 2013 gody): Postanovlenie Pravitel'stva Sverdlovskoj oblasti ot 19.10.2009 № 1452-PP // Sobranie zakonodatel'stva Sverdlovskoj oblasti. 2010. № 10-4 (2009). St. 1587.
2. Dochot J.-M. Le mouvement vers la qualité dans les Services publics de l'Union européenne et le cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques // La maîtrise de la qualité dans le secteur public. 2002. № 5. P. 101–120.
3. Upravlenie personalom / pod red. S.I. Samygina. – Rostov n/D.: Feniks, 2004. – 448 s.
4. O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 27 ijulja 2004 goda № 79-FZ (red. ot 02.04.2014) [jelektronnyj resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».
5. Ob osnovnyh napravlenijah sovershenstvovanija sistemy gosudarstvennogo upravlenija: Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii № 601 ot 7 maja 2012 goda [jelektronnyj resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

УДК 35.08

АТТЕСТАЦИЯ И ОЦЕНКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: ВЗГЛЯД ИЗНУТРИ

Зелинский Сергей Эдуардович кандидат технических наук, доцент, директор, Центр переподготовки и повышения квалификации работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций Кировоградской областной государственной администрации (25000, Украина, г. Кировоград, ул. Большая Перспективная, 55, оф. 801).
E-mail: s_zel@ukr.net

Аннотация

В статье представлены результаты исследования отношения государственных служащих Кировоградской области (Украина) к существующим подходам и процедурам оценивания их деятельности в ходе проводимых ежегодной оценки и аттестации.

Ключевые слова: аттестация, оценка, государственные служащие, результативность, деятельность.

Более десятилетия в Украине проводится реорганизация деятельности государственных служащих и органов власти с целью повышения эффективности их работы. Достаточно вспомнить административную реформу, реформы государственной службы и государственной кадровой политики. Но результаты осуществляемых преобразований весьма противоречивы и пока не привели к повышению качества функционирования системы государственного управления. Безусловно, можно согласиться с тем, что среди причин реформирования системы эффективности государственного управления следует выделить [1]:

- недостаточное финансирование и постоянные проблемы бюджета;

- снижение доверия граждан к институтам государства;
- потеря эффективной управляемости практически на всех уровнях;
- отсутствие материальных и моральных стимулов к результативности своей работы у абсолютного большинства государственных служащих.

Одной из основных проблем, препятствующих достижению определенных изменений в данном направлении, является отсутствие общепризнанной методики оценки вклада тех или иных органов власти или государственных служащих в социально-экономические процессы, происходящие в стране.

Оценка и аттестация персонала, в том числе и государственных служащих, пронизывает всю систему управления персоналом: подбор, отбор и расстановку кадров, профессиональное развитие и мотивацию персонала. Также точная и объективная оценка необходима и для принятия обоснованного решения об увольнении государственных служащих. Для государственных органов ежегодная оценка и аттестация – это основные оценочные процедуры, которые регламентированы нормативно-правовыми актами, действующими на сегодняшний день в системе государственной службы [2-3] и местного самоуправления [4]. Поэтому они регулярно и неукоснительно осуществляются кадровыми службами всех органов власти и о них знают все государственные служащие.

Хотя оценке персонала посвящено достаточно большое количество работ, многие исследователи по-разному понимают значение термина «оценка персонала» и часто отождествляют его с термином «аттестация персонала». Связано это, прежде всего, со сходством основных целей этих понятий – получение объективной информации о персонале. В энциклопедическом словаре Ф. Брокгауза и И. Эфрона есть классическая трактовка термина «аттестация» как «определение квалификации юриста с целью соответствия его должности». Но в научной литературе существует много различных подходов к определению понятия «аттестация» и «оценка» [5-12].

Существующее разнообразие трактовок этих понятий вызвано различием подходов к изучению оценки персонала. Это положение нельзя считать ошибочным, так как разные авторы исследуют определенный аспект оценочных процедур и технологий, что приводит к формированию того или иного категорийно-понятийного аппарата.

Анализ определений показывает, что на сегодняшний день не существует единого мнения относительно понятий «аттестация» и «оценка», и на основании проведенного анализа можно принять следующие обобщения [13]:

- 1) оценка и аттестация – это периодически осуществляемые процедуры, организуемые работодателем или руководством организаций и учреждений;
- 2) оценивается эффективность деятельности сотрудника, а не сам сотрудник;
- 3) аттестация – часть оценки деятельности сотрудника;
- 4) определяется соответствие квалификации сотрудника каким-либо критериям;
- 5) деятельность сотрудников важна не сама по себе, а с целью реализации задач организации;
- 6) определяется квалификация сотрудника, уровень деловых, личностных качеств, уровень знаний;
- 7) в результате оценки должна формироваться база данных для управления персоналом.

В одной из работ [14] предложено употреблять термин «аттестация персонала» в случаях, если речь идет о правовой оценке персонала со строго регламентированным порядком ее проведения, а также, если результаты такой оценки используются как правовая база для принятия аттестационной комиссией и руководством управленческих решений в отношении работников. Во всех других случаях предлагается использовать термин «оценка персонала», а сам процесс оценки называть оценкой. При этом важно понимать, что важным

аспектом в этих процедурах являются применяемые методы и инструменты, которые должны обеспечивать прозрачность, объективность и доверие как государственных служащих, так и всего общества.

Но все же, насколько эффективны, объективны и целесообразны процедуры аттестации и оценки в государственных органах? В 2013–2014 годах среди государственных служащих – слушателей Центра повышения квалификации Кировоградской областной государственной администрации – было проведено исследование, в котором приняло участие 1069 государственных служащих V–VII категорий (специалисты и руководители нижнего уровня) областной и районных государственных администраций, а также территориальных управлений центральных органов власти (ошибка 2,7% с 95%-ной доверительной вероятностью). При этом 14,3% респондентов представляли областную администрацию; 56,5% – районные администрации, 29,2% – территориальные управления центральных органов исполнительной власти (ЦОИВ). Респондентам было предложено анонимно ответить на вопросы анкеты, касающиеся восприятия ими нынешнего состояния законодательно закрепленного оценочного процесса государственных служащих, с которым они сталкиваются из года в год.

Перед тем, как перейти к результатам этого исследования, остановимся на некоторых «цифровых» данных портрета государственных служащих Кировоградской области, которые были получены в 2012 году из 796 анкет (ошибка 3,3% с 95%-ной доверительной вероятностью). Так, три четверти государственных служащих Кировоградской области составляют женщины, причем 67% – руководители. Этот показатель соответствует национальным тенденциям и объясняется низким уровнем заработной платы в сфере государственной службы, т.е. большинство мужчин не считают приемлемой для себя работу в органах государственной власти. На рис. 1 показано распределение государственных служащих по возрастным категориям.

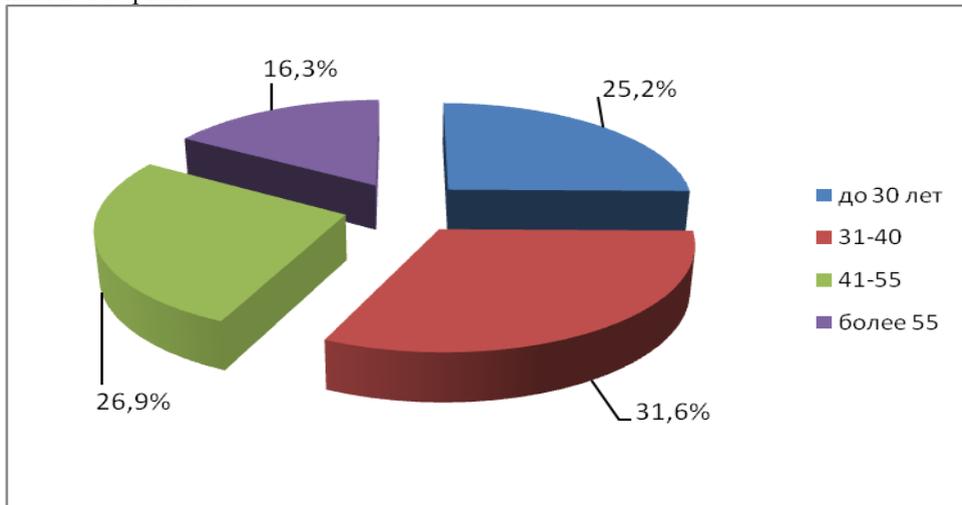


Рис. 1. Возрастная структура государственных служащих Кировоградской области

Членами политических партий являются 14,4% государственных служащих (для руководителей этот показатель достигает 25%), и 9,3% входят в состав общественных организаций. Членство государственных служащих в политических партиях, безусловно, не запрещено, но после каждой смены власти меняется руководящее звено органов власти, принадлежность к партиям дает возможность карьерного движения, а порой – и «выживания». Поэтому, чтобы государственная служба в Украине была эффективной, она должна стать аполитичной, т.е. в основе всех назначений и перемещений должны лежать квалификаци-

онные и личностные качества, компетентности и результаты деятельности, которые должны быть оценены через призму узаконенных процедур тестирования.

Каковы же результаты социологического исследования 2013–2014 годов, которое было посвящено вопросам оценивания государственных служащих? Выяснено, что 85,5% опрошенных считают, что высокая оценка государственного служащего способствует повышению его мотивации (улучшению в дальнейшем его труда), т.е. сама процедура оценивания государственного служащего и результатов его деятельности воспринимается как важный мотиватор. В том, что должна существовать прямая зависимость между оценкой результатов деятельности государственного служащего и его зарплатой, убеждены 83% респондентов. Существующая система оценивания абсолютно не связана с системой оплаты труда и премирования государственных служащих. Как пример, можно предложить такой вариант бонусной системы, когда по результатам ежегодной оценки результатов деятельности государственного служащего выплачивается единовременное денежное вознаграждение в размере определенных процентов от его годового фонда оплаты труда.

При этом важно отметить, что более 71% респондентов не видят существенной разницы между аттестацией и оценкой государственных служащих, что свидетельствует о том, что они проводятся формально и не выполняют в полной мере функции оценивания, как государственных служащих, так и их деятельности. Кроме того, современную (в том виде, который существует сейчас) аттестацию и ежегодную оценку только 51% опрошенных считают объективными, 17% считают их необъективными, а 32% – таковыми, в которых вообще нет необходимости. А при ответе на вопрос «Насколько сильна вера государственных служащих в объективность оценки персонала в государственных органах власти?» только 22% опрошенных абсолютно верят в объективность, 65% – незначительно верят, а 13% – абсолютно не верят. Эти результаты являются серьезным основанием для начала процесса изменения существующей в Украине системы оценивания государственных служащих. Данное утверждение подчеркивают и следующие данные. Только 43% респондентов считают, что существующая форма аттестации государственных служащих соответствует задаче, поставленной перед ней.

На рис. 2. представлено распределение ответов на вопрос «Может ли периодическая оценка (аттестация) государственных служащих повлиять на психологический климат в государственном учреждении (органе власти)?», а на рис. 3 – на вопрос «Как часто возникает ситуация восприятия государственным служащим аттестации как процедуры, направленной против него?»

Ответы на вопрос о необходимости проверок государственных служащих на «честность и надежность» распределились следующим образом: «да» – 58,2%, «нет» – 15,5%, «только руководителей» – 26,3%. Лишь 24% респондентов считают, что назначения на руководящие должности государственных служащих происходят по их заслугам, компетенциям и профессиональным качествам. При этом 33% уверены, что оценивая результаты деятельности руководителя, необходимо рассматривать его личностные показатели, а 67% – показатели деятельности структурного подразделения (органа власти).

Ответы на вопрос «Что нужно оценивать в первую очередь при кадровом перемещении государственного служащего?» распределены следующим образом: 63,2% – реальные достижения, 36,8% – имеющийся потенциал. При текущей оценке государственных служащих 31,3% респондентов за то, чтобы их рассматривать «с позиции только сегодняшней деятельности», а 68,7% – «с учетом прошлого опыта и достижений».

63% респондентов считают, что при оценке государственного служащего необходимо использовать метод самооценки, а вот изменить существующую систему оценки государственных служащих, привлекая для этих целей независимые центры тестирования и оценивания, готовы только 39%.

Это свидетельствует о неуверенности в собственном потенциале государственных служащих и боязни объективной и непредвзятой оценки со стороны независимых экспертов или передовых подходов.

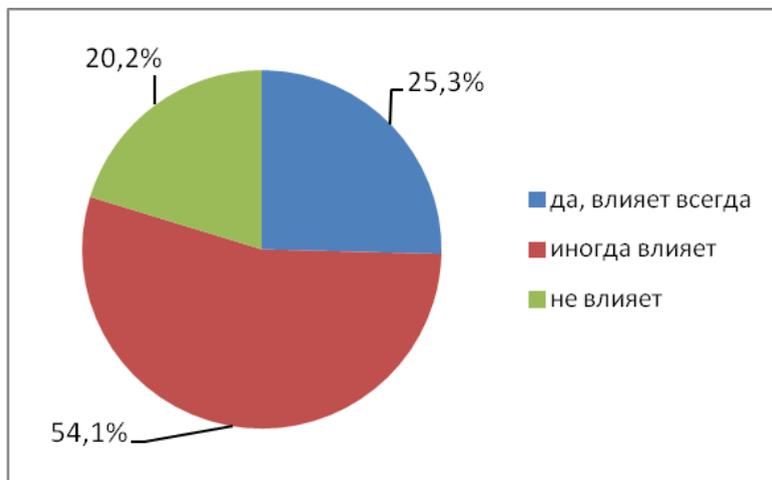


Рис. 2. Влияние аттестации на психологический климат в государственном учреждении.

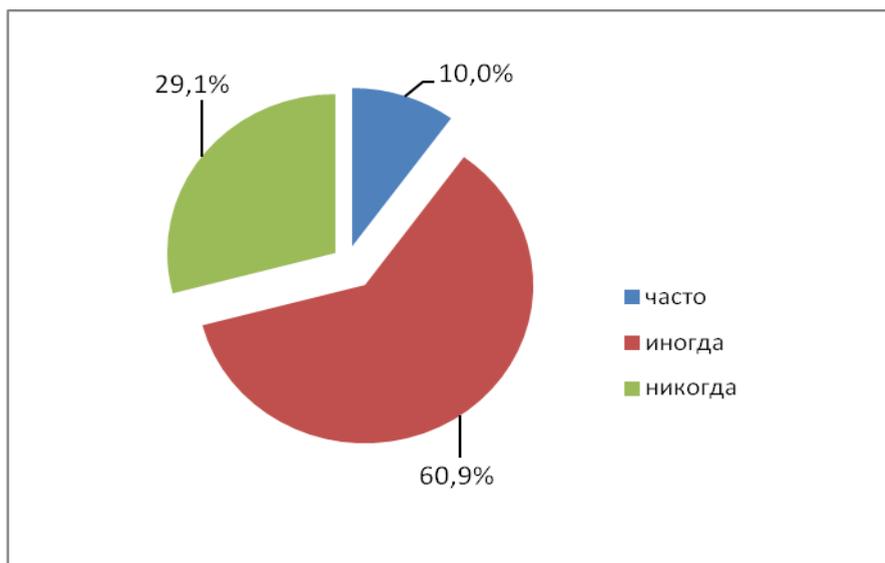


Рис. 3. Восприятие аттестации как процедуры, направленной против государственного служащего.

Важным является вопрос о периодичности оценивания государственных служащих. На рис. 4 показано мнение об оптимальной, с точки зрения респондентов, периодичности проведения оценки.

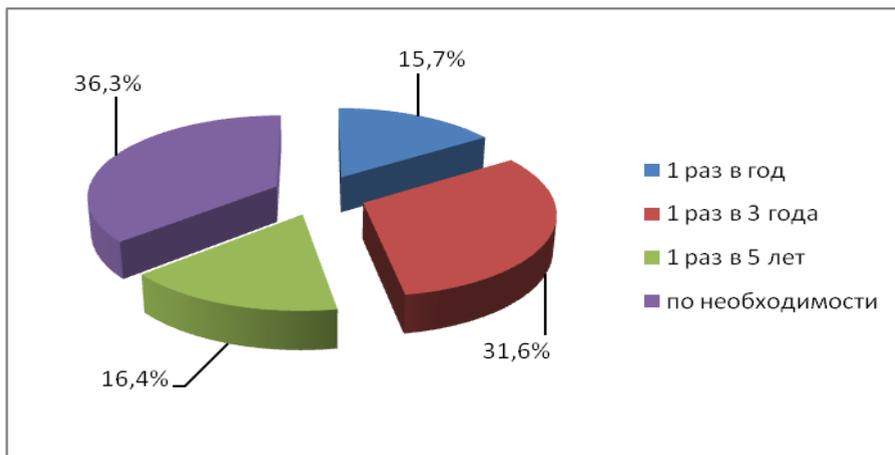


Рис. 4. Возможная периодичность оценивания государственных служащих.

Результаты проведенного исследования позволяют сделать следующие выводы:

- объективная и понятная процедура оценивания государственных служащих является сильным мотиватором;
- только половина государственных служащих считают аттестацию и ежегодную оценку объективными;
- результаты оценивания государственных служащих должны быть связаны с оплатой их труда;
- государственные служащие не видят существенной разницы между оценкой и аттестацией, проводимых в том виде, который существует сегодня;
- только треть государственных служащих не рассматривает аттестацию как процедуру, направленную против них;
- только четверть государственных служащих считают, что руководители назначаются по их заслугам, компетенциям и профессиональным качествам;
- проявляется необходимость проверок государственных служащих на «честность и надежность».

В общем, главный вывод – существующая система оценивания в Украине не устраивает самих государственных служащих и требует ее модернизации, в основу которой должен быть положен методический инструментарий, связанный с компетентностным подходом, механизмами тестирования и информационными технологиями.

Говоря об оценке государственных служащих, в определении «оценка» предлагается употреблять понятие оценивания их качеств (свойств) и эффективности (результатов деятельности, труда). Процесс оценки государственных служащих и эффективности их деятельности должен включать в себя следующие элементы:

- установление четких стандартов деятельности для каждой должности и критериев оценки эффективности этой деятельности в должностных регламентах и инструкциях государственных служащих;
- разработка процедуры оценки эффективности деятельности (периодичность, методы оценки, органы, отвечающие за ее проведение);
- непосредственно оценка эффективности деятельности с тем или иным методом;
- обсуждение результатов с государственным служащим оценки;
- принятие решения по результатам оценки и документирования оценки;
- возможность публичного доступа к результатам оценки государственных служащих.

Литература

1. Зелінський С.Е. До питання оцінювання ефективності державної служби // Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2013. Вып. 13. [Электронный ресурс]. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tppd_2013_13_22.pdf (дата обращения 20.05.2014)
2. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців. Постанова Кабінету міністрів України №1922 від 28 грудня 2000 р. // [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1922-2000-%d0%bf> (дата обращения 14.04.2014 г.)
3. Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань. Наказ Головного управління державної служби України №122 від 31.10.2003 р. // [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1063-03> (дата обращения 14.04.2014 г.)
4. Про затвердження типового Положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування. Постанова Кабінету міністрів України № 1440 від 26 жовтня 2001 р. // [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1440-2001-%d0%bf?myid=dccmfom7xbwmpIpezitezjadhi46ks80msh8ie6> (дата обращения 14.04.2014 г.)
5. *Шекшня Е.В.* Управление персоналом современной организации. – М.: Бизнес-школа «Интел-Синтез». 1996. – 343 с.
6. *Борисова Е.А.* Оценка и аттестация персонала. – СПб.: Питер. 2002. – 212 с.
7. Управление персоналом / Под ред. Базарова Т.Ю., Еремина Б.Я. – М.: ЮНИТИ. 2002. – 560 с.
8. *Щекин Г.* Организация и психология управления персоналом. – Киев: МАУП. 2002. – 832 с.
9. *Беляцкий Н.П., Вельсько С.Е., Рейш П.* Управление персоналом. – Минск: Интерпресс сервис, эконоперспектива, 2002. – 352 с.
10. *Турчинов А.И.* Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. – М.: Московский психолого-социальный институт, «Флинта», 1998. – 272 с.
11. *Цыпкин Ю.А.* Управление персоналом: Учеб. пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ, 2001. – 446 с.
12. *Журавлев П.В., Карташов С.А., Маусов Н.К., Одегов Ю.Г.* Технология управления персоналом // Настольная книга менеджера. – М.: «Экзамен», 1999. – 576 с.
13. Отчет по научно-исследовательской работе «Проведение научных исследований и разработка научно-прикладных методик в области государственной службы» (промежуточный). Часть 3. Совершенствование методов оценки деятельности государственных служащих. – Астана, 2012. – 123 с.
14. *Бахтаиров А.В.* Комплексная оценка управленческого персонала в системе кадрового менеджмента. Дис. ... канд. экон. наук. Иркутск, 2002. – 171 с.

Zelinsky Sergey Eduardovich, Candidate of technical sciences, Associate Professor; director of Center for retraining and advanced training of employees of state agencies, local governments, state enterprises, institutions and organizations Kirovograd regional state administration (office 801, 55, st. Bolshay Pespektivnay, Kirovograd, 25000, Ukraine). E-mail: s_zel@ukr.net

ATTESTATION AND ASSESSMENT OF CIVIL SERVANTS: INSIDE VIEW

Abstract

The article presents the results of research attitude of civil servants Kirovograd region (Ukraine) to existing approaches and assessment procedures of their activities during the ongoing annual assessment and attestation.

Keywords: *attestation, assessment, civil servants, effectiveness, performance.*

References

1. Zelins'kij S.E. Do pitannya ocinjuvannja effektivnosti derzhavnoï sluzhbi // Teoretichni ta prikladni pitannya derzhavotvorennja. 2013. Vyp. 13. [Jelektronnyj resurs]. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tppd_2013_13_22.pdf (data obrashhenija 20.05.2014)
2. Pro zatverdzhennja Polozhennja pro provedennja atestacii derzhavnih sluzhbovciv. Postanova Kabinetu ministriv Ukraïni №1922 vid 28 grudnja 2000 r. // [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1922-2000-%d0%bf> (data obrashhenija 14.04.2014 g.)
3. Pro zatverdzhennja Zagal'nogo porjadku provedennja shhorichnoï ocinki vikonannja derzhavnimi sluzhbovcjami pokladenih na nih obov'jaskiv i zavdan'. Nakaz Golovnogo upravlinnja derzhavnoï sluzhbi Ukraïni №122 vid 31.10.2003 r. // [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1063-03> (data obrashhenija 14.04.2014 g.)
4. Pro zatverdzhennja tipovogo Polozhennja pro provedennja atestacii posadovih osib miscevoغو samovrjaduvannja. Postanova Kabinetu ministriv Ukraïni № 1440 vid 26 zhovtnja 2001 r. // [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1440-2001-%d0%bf?myid=dccmfom7xbwmpIpezitezjadhi46ks80msh8ie6> (data obrashhenija 14.04.2014 g.)
5. Shekshnja E.V. Upravlenie personalom sovremennoj organizacii. – M.: Biznes-shkola «Intel-Sintez». 1996. – 343 s.
6. Borisova E.A. Ocenka i attestacija personala. – SPb.: Piter. 2002. – 212 s.
7. Upravlenie personalom / Pod red. Bazarova T.Ju., Eremina B.Ja. – M.: JuNITI. 2002. – 560 s.
8. Shhekin G. Organizacija i psihologija upravlennja personalom. – Kiev: MAUP. 2002. – 832 s.
9. Beljackij N.P., Veles'ko S.E., Rejsh P. Upravlenie personalom. – Minsk: Interpress servis, jekonoperspektiva, 2002. – 352 s.
10. Turchinov A.I. Professionalizacija i kadrovaja politika: problemy razvitija teorii i praktiki. – M.: Moskovskij psihologo-social'nyj institut, «Flinta», 1998. – 272 s.
11. Cypkin Ju.A. Upravlenie personalom: Ucheb. posobie dlja vuzov. – M.: JuNITI, 2001. – 446 s.
12. Zhuravlev P.V., Kartashov S.A., Mausov N.K., Odegov Ju.G. Tehnologija upravlennja personalom // Nastol'naja kniga menedzhera. – M.: «Jekzamen», 1999. – 576 s.
13. Otchet po nauchno-issledovatel'skoj rabote «Provedenie nauchnyh issledovanij i razrabotka nauchno-prikladnyh metodik v oblasti gosudarstvennoj sluzhby» (promezhutochnyj). Chast' 3. Sovershenstvovanie metodov ocenki dejatel'nosti gosudarstvennyh sluzhashhih. – Astana, 2012. – 123 s.
14. Bahtairov A.V. Kompleksnaja ocenka upravlencheskogo personala v sisteme kadrovogo menedzhmenta. Dis. ... kand. jekon. nauk. Irkutsk, 2002. – 171 s.