



ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Н.Р. Нижник,* Л.А. Пашко**

ОЦІНЮВАННЯ ЯК ОСНОВА УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Останнім часом в Україні спостерігається порушення зв'язків людини із соціальним світом, яке характеризується втратою державою керованості суспільними явищами і процесами, неефективним використанням грошей платників податків, зниженням якості надаваних населенню послуг, зростанням бюрократизму при прийнятті рішень, значним падінням довіри з боку споживачів державних послуг до органів державної влади і державної служби, посиленням дисфункціональності в управлінні і т.д. До того ж, за останні 10-12 років прямі та непрямі суспільні втрати, зумовлені в першу чергу неефективністю системи управління в Україні, за даними експертних оцінок становлять близько 400 млрд. американських доларів¹. На жаль, маємо усі підстави говорити про кризу застарілої моделі держави, неефективність діяльності її органів та адміністративного апарату державних службовців.

Для кардинальної зміни ситуації на краще концепція адміністративної держави повинна поступитися місцем концепції ефективної держави. При цьому головний мотив змін державних інститутів, зміни сприйняття держави кожним її громадянином має бути сформульованим таким чином: "Держава для людей, а не люди для держави". У такому контексті основна проблема управління людськими ресурсами (далі – УЛР) у сфері державного управління – проблема оцінювання державних службовців, яка є предметом даної статті – набуває особливої вагомості та значущості.

Ця проблема важлива не лише тому, що вона є предметом наукових досліджень² ще й тому, що своєрідність сучасної епохи полягає у наступному: імперативом управління суспільними

© Нижник Н.Р., Пашко Л.А., 2005

* *завідувач кафедри державного управління і менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України, член-кореспондент Національної академії наук України, заслужений юрист України*

** *докторант Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат філологічних наук, доцент*

¹ Задорожний Г.В., Коврига О.В., Смолович В.В. Соціальне партнерство – реальний шлях до відкритого суспільства. – Х.: ХІБМ, 2000. – 192 с.

² Нижник Н.Р., Цветков В.В., Леліков Г.І., Крупчан О.Д., Дубенко С.Д., Ткачук П.М., Немировський Я.В. Державний службовець в Україні (пошук моделі). – К.: Ін-Юре, 1998. – 272 с.; Атаманчук Г.В. Управление – фактор развития (размышления об управленческой деятельности) / Г.В. Атаманчук. – М.: Экономика, 2002. – 567 с.; Американский менеджмент на пороге XXI века / Дж. Грейсон младший, К. О'Делл. – М.: Экономика, 1991. – 320 с.; Пугачев В.П. Руководство персоналом организации: Учебн. – М.: Аспект Пресс, 1998. – 279 с.; Аксенов С.Л. Значение и роль объективной оценки управленческих кадров в механизме кадрового обеспечения государственной службы // Государственная служба: организация, кадры, управление. – М.: РАГС, 2001. – С. 4-12.



процесами виступає проблема звернення до індивідуального світу особистості. У ньому зміст суспільних процесів розкривається в особистісному індивідуально-неповторному сенсі. Особливо важливого значення ця проблема набуває в контексті реформування державної служби, метою якої є становлення професійної, високоефективної, стабільної, авторитетної державної служби, що здатна відповідати на виклики сьогодення. Тому не дивно, що Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачено вироблення нової управлінської ідеології, спрямованої на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам.

Ми вважаємо, що без вирішення цієї проблеми дійсне запровадження норм та цінностей демократії в якості основних підвалин подальшого державного розвитку, реальне формування повноцінного громадянського суспільства в Україні буде або взагалі неможливим, або може перетворитися на значною мірою фіктивне прикриття для зовсім інших за змістом та спрямуванням суспільних процесів. Це, у свою чергу, призведе не лише до деморалізації відносин, вихолощеного функціонування, формального підходу до професії поміж державними службовцями, але й, головним чином, до незадовільно низького рівня якості надання державних та громадських послуг населенню, зокрема, і до підриву іміджу й авторитету державної влади, в цілому.

Саме тому визнання людської гідності та поваги до особистості повинні стати основою управлінського спілкування в процесі оцінювання людських ресурсів (далі — ОЛР). Сучасний підхід до державних службовців як до суб'єктів управлінської діяльності має, на нашу думку, стати стрижнем оцінювальних технологій та процедур. Іншими словами, сьогодні мова має йти про не лише про неминучий, але й об'єктивно необхідний перегляд все ще існуючих сутнісних суб'єктно-об'єктних основ управлінського спілкування.

Демократизації держави має передувати, на наш погляд, процес демократизації діяльності державних службовців. Цей процес розуміється нами як перетворення кожного службовця з об'єкта на суб'єкт професійної діяльності в контексті служіння державі. Така зміна, по-перше, неминуче сприятиме формуванню сучасного іміджу державного службовця, насамперед, як особистості з яскраво вираженими ціннісними якостями — ініціативністю, власною позицією, повагою до інших як до особистостей, здатністю приймати виважені рішення, реалізовувати їх на практиці та нести за них особисту відповідальність. По-друге, вона неминуче перетворить кадри в будь-якій державній організації на найбільшу її цінність: людські ресурси. По-третє, надасть нового імпульсу оцінюванню людських ресурсів у сфері державного управління.

У зв'язку з цим, ми вважаємо, що серед першочергових завдань осучаснення державного управління чи не найосновнішим викликом сьогодення виступає проблема індивідуалізації особистості в процесі виконання професійної діяльності в органах державної влади та її об'єктивного оцінювання. Це надзвичайно важливо саме тому, що "поцінування людини, як неповторності, в контексті державної служби веде до формування належного образу державного службовця, насамперед, як людини з яскраво вираженими особистісними якостями — ініціативністю, власною позицією, повагою до інших як до особистостей, здатністю приймати виважені рішення, реалізовувати їх на практиці та нести за них особисту відповідальність"³.

Зазначимо, що таке виявлення людини у професії — компетентність, професіоналізм, ставлення до результатів роботи, утвердження себе у творчій праці..., моральна задоволеність життям у колективі, спілкуванням, відносинами, що виникають у процесі професійної діяльності, безпосередньо впливають на загальну комфортність існування індивіда взагалі, вагомою складовою

³ Нижник Н.Р., Цветков В.В., Леліков Г.І., Крупчан О.Д., Дубенко С.Д., Ткачук П.М., Немировський Я.В. Державний службовець в Україні (пошук моделі). — К.: Ін-Юре, 1998. — С. 125.



якої є і моральна комфортність⁴. Причому, важливо брати до уваги той факт, що виитоками розвитку особи є спосіб життя організації, основні ціннісні принципи, культурне середовище, характер відносин у колективі. Це надзвичайно важливо нині, оскільки в реальній практиці у будь-якому управлінському колективі біля 64 % співробітників ідентифікують себе з “білкою в колесі”, 10-17 % — з “гвинтиком” у механізмі управління і лише 1,5 — 2 % вважають себе генераторами ідей та ініціаторами нових починань⁵.

Сучасне розуміння УЛР як рівня управлінської культури, автоматично актуалізує потребу в таких суб'єктах управління — управлінцях-менеджерах, які на належному професійному рівні готові, можуть та вміють здійснювати процес управління людьми. Причому принципи управління повинні нерозривно пов'язуватися із світоглядом, професіоналізмом і моральними рисами сучасних керівників, з їх концепцією управлінської діяльності, з умінням бачити і розуміти сучасні тенденції управління.

Інноваційність повинна проникнути перш за все в персонал управління, а в ньому — у так звану керівну ланку. Зрозуміло, що це передбачає глибинні, якісні перетворення у свідомості управлінців, виникнення, за словами Г.В. Атаманчука⁶, інноваційної філософії та методології управління. Це, в свою чергу, формує нову шкалу координатних вимог до рівня професійної підготовки, фізичних, психологічних та інших особистісних рис керівників, до їх загальнокультурного і морального розвитку. Якщо в цьому напрямі нічого не зміниться, якщо підходи залишаться тими ж самими (за будь-яку ціну оволодіти політичною чи економічною владою; кожний може управляти, аби ж лишень його призначили на високу посаду; головне — бути крутим, лукавим і безжалісним; після нас — хоч потоп і т.д.), то ні про який інноваційний розвиток управлінських кадрів, а значить, про менеджмент та об'єктивне ОЛР у сфері державного управління в цілому, не може бути й мови.

Метою сучасного реформування державної служби в Україні є, як записано в Концепції адміністративної реформи, становлення справді професійної, високоефективної, стабільної та авторитетної державної служби⁷. Для досягнення цієї мети передбачено запровадити систему об'єктивної оцінки діяльності державних службовців. З огляду на це важливим є визначення комплексу контрольних параметрів оцінки їх діяльності. Основними серед них мають стати продуктивність, ефективність, якість та своєчасність роботи державного службовця⁸.

На державу — як наймача та роботодавця — покладається завдання постійного оцінювання “людського капіталу”, який перебуває у неї на службі. Постійність такого завдання пояснюється, на нашу думку, перш за все особливостями персоналу державного управління. Серед особливостей застосування знань, енергії та праці людей, що належать до людських ресурсів сфери державного управління науковці виділяють такі⁹:

а) вони виконують працю, яка виражається в обґрунтуванні цілей та напрямів суспільного розвитку, конкретній організації та регулюванні суспільної життєдіяльності (публічних відносин), свідомості, поведінки та діяльності мільйонів людей (упорядкування приватних зв'язків);

б) їхня праця — інтелектуальна, психологічно насичена, дуже відповідальна. Вона полягає в основному в осмисленні та продукуванні надзвичайно складної управлінської інформації та впливу на людей;

в) в усіх їхніх зусиллях імпліцитно (внутрішньо властиво) проявляється державна влада,

⁴ Там само.

⁵ Там само. — С. 83.

⁶ Атаманчук Г.В. Управление — фактор развития (размышления об управленческой деятельности) / Г.В. Атаманчук. — М.: Экономика, 2002. — С. 94.

⁷ Адміністративна реформа в Україні // Український правовий часопис. — 1999. — Вип. 4. — С. 19.

⁸ Там само. — С. 20.

⁹ Американский менеджмент на пороге XXI века / Дж. Грейсон младший, К. О'Делл. — М.: Экономика, 1991. — С. 204.



яка надає їм авторитету і належну гарантію;

г) наукові знання, мистецтво і досвід таких людей не створюють безпосередньо споживацькі цінності і не задовольняють індивідуально-особистісні потреби, але формують особливий духовно-матеріальний “продукт”, який забезпечує раціональність, гармонійність та ефективність суспільних відносин, явищ і процесів;

д) праця, виконувана персоналом державного управління, є високопрофесійною і пред’являє до кожного з її суб’єктів (виконавців) жорсткі вимоги в плані підготовки, особистісних талантів, поведінки і спілкування з людьми.

Виходячи з цих особливостей, метою оцінювання цього “капіталу” мають стати, на нашу думку, такі:

1. Поліпшення якості всієї державної служби, яка з елітної надструктури в сучасному українському суспільстві врешті-решт повинна перетворитися на реальну та дієву систему надання державних послуг споживачам, тобто громадянам України. Вважаємо, що ця мета має стати основною метою доцільності здійснення регулярного оцінювання державних службовців.

2. Адекватне реагування на сподівання та побажання самих державних службовців стосовно їхнього професійного потенціалу та кар’єрного росту.

3. Процедура оцінювання усіх працівників, незалежно від рангів та посад, повинна стати основою системи перспективного управління людськими ресурсами у сфері державного управління.

4. Запровадження чіткої та прозорої системи стимулювання за результатами оцінювання.

Таке надзвичайно важливе значення оцінювання у сфері державного управління пояснюється тим, що, за визначенням французького науковця Ж. Лека, оцінювання є своєрідним дзеркалом, яке дозволяє державному апарату своєчасно модифікувати свою діяльність в залежності від еволюції потреб громадян.

Вважаємо, що оцінювання є сприятливим моментом для професійного вдосконалення оцінюваного державного службовця, оскільки дозволяє:

по-перше, критично поглянути на минулий етап його професійної діяльності (аналіз досягнутих ним результатів та ефективності праці і т.п.),

по-друге, поставивши конкретні запитання щодо його майбутнього кар’єрного розвитку (визначення його нових цілей та потреб у професійному навчанні, поліпшення його умов виконання службових обов’язків, оцінка його потенціалу та сподівань і т.п.), намітити конкретні кроки професійного вдосконалення.

Це дає нам усі підстави розглядати регулярне оцінювання державних службовців – щорічну оціночну співбесіду, зокрема – як стратегічну основу та основну технологію ОЛР у сфері державного управління. Ми глибоко переконані у тому, що між оцінюванням, мобільністю, зацікавленням та мотивацією оцінюваного має існувати органічний зв’язок. Саме тому, на нашу думку, ОЛР у сфері державного управління доцільно одночасно розглядати як технологію, спрямовану на:

1) визнання позитивних професійних рис кожного службовця;

2) адекватне реагування на сподівання та побажання самих державних службовців стосовно їхнього професійного потенціалу, кар’єрного росту, подальшого професійного навчання (в межах безперервної професійної освіти), мотивації досягнень;

3) сприяння кращому управлінню професійною кар’єрою кожного оцінюваного;

4) виявлення та вирішення проблем, пов’язаних з розвитком організації;

5) оцінювання поточної управлінської діяльності та окреслення конкретних заходів для її поліпшення;



6) виявлення управлінських проблем та їх вирішення;

7) поліпшення якості всієї сфери державного управління, яка з елітної надструктури в сучасному українському суспільстві повинна, нарешті, перетворитися на дієву та реальну систему надання якісних державних послуг споживачам, громадянам України.

Вважаємо, що це — основна мета самої доцільності здійснення щорічного оцінювання державних службовців.

Виходячи з того, що ОЛР є визначальним елементом як управління людськими ресурсами в цілому, так і управління кар'єрою кожного державного службовця зокрема¹⁰, ми вважаємо, що формування сучасної концепції ОЛР у системі державного управління повинно бути засноване на:

1) виділенні трьох рівнів, а саме:

- мікрорівні (рівень організації),
- мезарівні (територіальний рівень),
- макрорівні (центральний рівень);

2) визнанні полівалентного характеру оцінювання, що визначається етапом кар'єрного розвитку кожного державного службовця. Очевидно, що на початковому етапі кар'єрного росту, при вступі на державну службу та відборі, оцінюється відповідність кандидатів тій чи іншій посаді. У процесі кар'єрного проходження, в ході щорічної оціночної співбесіди визначається не відповідність займаній посаді, а ефективність та результативність діяльності державного службовця, уточнюються потенційні можливості, виявляються тенденції його професійного розвитку і т.д.

Доповнивши виділені науковцями¹¹ аспекти-виміри управління, які безпосередньо стосуються процесу оцінювання людських ресурсів, найхарактернішими серед них ми вважаємо наступні:

- Особистість керівника, його індивідуальні риси.
- Групові відносини, складовою частиною яких є оцінювання.
- Оцінювання як низка дій та поведінка.
- Оцінювання як здійснення взаємного впливу.
- Оцінювання як здатність та мистецтво добиватися згоди заради ефективності та результативності діяльності як кожного співробітника, так і організації в цілому.
- Оцінювання як форма переконання.
- Оцінювання як суб'єктні відносини на рівні „управлінець — підлеглий”.
- Оцінювання як інструмент досягнення конкретних цілей як оцінюваного службовця зокрема, так і організації в цілому.
- Оцінювання як процес постійної інтерактивної взаємодії, ділового спілкування.
- Оцінювання як диференціація та розподіл ролей.
- Оцінювання як визначення, розповсюдження, збереження організаційних цінностей та норм.
- Оцінювання як процес вирішення конфліктів (у тому числі між цілями співробітників і всієї організації).
- Оцінювання як інформаційний та комунікативний процес.
- Оцінювання як прийняття конкретних рішень як щодо подальшого кар'єрного розвитку оцінюваного службовця, так і щодо ефективності управлінської діяльності оцінювача.

¹⁰ Пашко Л.А. Оцінювання державних службовців як запорука ефективності державної служби // Управління сучасним містом. – 2003. – № 1/1-3 (9). – С. 113-118.

¹¹ Пугачев В.П. Руководство персоналом организации: Учебн. – М.: Аспект Пресс, 1998. – С. 67-68



- Оцінювання як розвиток оцінювача, оцінюваного, форм і методів управлінської та виконавської діяльності.

Зазначимо, що усі запропоновані нами аспекти взаємопов'язані та значно пересікаються, хоча очевидно, що кожний з них являє собою відносно самостійну сторону і проблемну галузь цього складного феномену — оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління. Саме тому ОЛР є цілісним комплексом наведених вище аспектів.

Проведений нами аналіз підтвердив, що ОЛР у сфері державного управління — складний та багатогранний процес, який краще розглядати, базуючись на трьох таких підходах і враховуючи, при цьому, основні характеристики кадрових відносин:

Перший підхід. Грунтуючись на положеннях теорії організації, до процесу оцінювання потрібно підходити з позицій побудови організації, її структури, циклів і стадій розвитку, організаційної культури. При цьому, організація розглядається нами як розміщення людей у просторовій (будівля) та функціональній (соціальні ролі, види робіт) координатах, поєднання їх засобами праці, забезпечення їхньої взаємодії та взаємообміну в праці та суспільному житті¹². Причому організація як соціальна система не тільки функціонує, а ще й розвивається, проходячи етапи становлення, розквіту, занепаду та розпаду¹³. До того ж, під організацією ми розуміємо групу людей — державних службовців -, які ведуть себе певним чином і діяльність яких свідомо здійснюється та координується для досягнення спільної цілі чи цілей.

Такий підхід дає можливість визначити місце ОЛР в системі управління людськими ресурсами та зв'язок з рештою його елементів. Відносини “оцінювач — оцінюваний” — це відносини, здебільшого, усередині організації. Вони не існують в межах держави, суспільства в цілому, оскільки визначають якісні та кількісні характеристики персоналу і регулюють його діяльність саме в даній організації відповідно до її потреб. У межах організації відбувається формування та реалізація кваліфікованих людських ресурсів, їх удосконалення та розвиток шляхом реагування на результати щорічного оцінювання.

Другий підхід. Він дає можливість підійти до оцінювання з точки зору реалізації функцій кадрової політики. Варто зауважити, що першочергового значення при цьому набуває проблема якісного складу управлінських кадрів, від кваліфікації, компетентності та професіоналізму яких залежить як результативність процесу оцінювання кожного службовця, так і результативність діяльності організації в цілому. Якщо керівник підходить до працівника в процесі оцінювання як до “головного ресурсу”, “ключа до успіху”, то за цим стоїть особливе розуміння ним ОЛР і УЛР, яке в науковій літературі отримало назву “управління (оцінювання), орієнтоване на співробітника”. Це означає оцінювати кожного службовця з урахуванням цілей та завдань організації, визначаючи та поважаючи, при цьому, його здібності та його особистість. За такого підходу, службовці, за влучним порівнянням Хайнеса Плайнтера, визнаються резервуаром багатьох потенційних навичок і задатків, а завдання процесу оцінювання саме і полягає у тому, щоб їх розкрити та використати якнайкращим чином.

Орієнтоване на співробітника оцінювання, будучи специфічним способом мислення, вимагає особливого розуміння процесу керівництва. Зорієнтованість керівника організації на своїх співробітників — у процесі як управління, так і оцінювання — можна проаналізувати за такими параметрами:

- повагою, яку він проявляє до кожного службовця;
- довірою, яку він їм виявляє;

¹² Американский менеджмент на пороге XXI века / Дж. Грейсон младший, К. О'Делл. — М.: Экономика, 1991. — С. 295.

¹³ Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: Моногр. / Кол. авт.; За ред. В.М. Князева. — К.: Вид-во НАДУ. — Міленіум, 2003. — С. 149.



- видами та способами участі працівників у справах організації та професійного співробітництва;
- прозорості процесу оцінювання і наступності реалізації його результатів;
- інтенсивністю підтримки, надаваної кожному службовцю, як у процесі щоденного професійного спілкування, так і під час щорічного оцінювання.

Таким чином, можна говорити, що оцінювання з орієнтацією на співробітника означає:

по-перше, використання кооперативного стилю управління, який дозволяє працівникам вільно висловлювати свою думку і брати участь у прийнятті рішень;

по-друге, партнерський тип управління, який дає службовцям можливість брати участь в організації своєї праці шляхом визначення конкретних завдань на наступний, після щорічного оцінювання, звітний період;

по-третє, застосування допоміжних засобів управління, таких як “управління за цілями”;

по-четверте, збереження здатності організації до безперервної професійної освіти та інновацій;

по-п’яте, допомога співробітникам в усвідомленні професійного змісту праці та значення життя завдяки праці.

Третій підхід. Його застосування дає можливість підійти до процесу оцінювання через трактування персоналу як колективу, малої групи. Це дозволяє брати до уваги в процесі оцінювання такі поняття як міжособистісні стосунки, динамічні процеси в групі, керівництво та лідерство у колективі, соціально-психологічний клімат та розвиток колективу і кожного його члена.

Лише такий триєдиний підхід дозволяє, на наш погляд, усвідомивши усю складність, багатоаспектність і полівалентність процесу ОЛР у сфері державного управління, розглядати державних службовців як ефективний ресурс для досягнення мети організації.

Цікавою видається нам думка тих науковців, які визначають оцінювання як органічну частину процесу мотивації. Свою думку вони базують на тому, що саме оцінювання є іманентною функцією свідомості, на фундаменті якої відбувається суб’єктивна (емоційна чи раціональна) оцінка внутрішніх та зовнішніх впливів і відповідне коригування правильності вибору діяльності. Крім того, воно відображає міру реалізованих і нереалізованих очікувань результатів праці.

Важливість вивчення та врахування мотивації в системі ОЛР обумовлена, перш за все, наявністю тісного зв’язку між ідеалом і мотивацією в ціннісних орієнтаціях. Мотивація здійснює відчутний вплив на моральне та матеріальне стимулювання. До того ж, виховання патріотизму, громадянськості, правової культури, система соціальних цілей, пріоритетів — як спонукального рушія діяльності державного службовця—професіонала — знаходиться у прямій залежності від мотиваційних спонукань особистості¹⁴.

Усе більше науковців у сфері державного управління схиляється до думки, що високі результати приводять до високої задоволеності оцінюваного державного службовця лише тоді, коли він впевнений, що в його організації високі результати стимулюються і обов’язково пов’язуються із заслуженою винагородою. Інакше кажучи, діяльність веде до задоволення працівника, коли очевидно, що винагорода ґрунтується на виконанні ним, і притому успішному, професійних обов’язків, а не на стажі роботи чи членстві у колективі. На нашу думку, цей додатковий зв’язок між результативністю виконуваної роботи та винагородою — як підсумком цієї результативності — повинен обов’язково враховуватися при ОЛР у сфері державного

¹⁴ Аксенов С.Л. Значение и роль объективной оценки управленческих кадров в механизме кадрового обеспечения государственной службы // Государственная служба: организация, кадры, управление. – М.: РАГС, 2001. – С. 6



управління. І з його урахуванням схема співвідношення між мотивацією та задоволенням оцінюваного має набути сучасного вигляду. А саме:

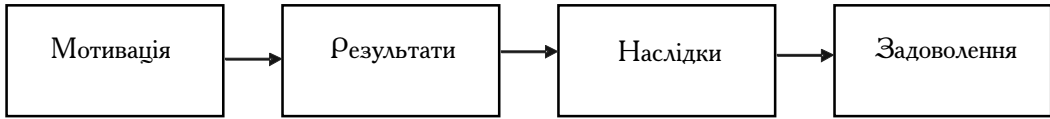


Рис. Об'єктивно-необхідне співвідношення між мотивацією та задоволенням оцінюваного у процесі оцінювання

Таким чином, ми можемо зробити наступні висновки:

1. Процес оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління це — безперервний процес удосконалення ефективності та результативності діяльності кожного службовця зокрема і всієї організації в цілому.

2. Цей процес має враховувати комплекс вимірів управління та мотиваційну діяльність кожної особистості.

3. Оцінювання людських ресурсів має орієнтуватися на службовця як з урахуванням цілей та завдань організації, так і з одночасним визначенням і повагою здібностей та особистості кожного оцінюваного співробітника.

4. УЛР повинно підвищувати мотивацію шляхом запровадження такої оціночної політики та процедури, які гарантують, що кожного державного службовця цінять та винагороджують за те, що він робить, яких результатів досягає і за набутий ним рівень кваліфікації та професійних навичок.

