

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

МІЩЕНКО ОЛЕКСАНДР КОСТЯНТИНОВИЧ

**ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ УПРАВЛІНСЬКОГО
ПЕРСОНАЛУ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Результативність роботи керівників державних органів відіграє важливу роль в процесі вдосконалення системи державного управління, так як професійна кваліфікація державних службовців впливає на результативність діяльності органів державної влади. Використання результатів оцінювання результатів діяльності державних службовців дозволяє визначити рівень результативності їх діяльності, вирішення неоднозначних ситуацій, що стоять перед органами державної влади, і створює основу для індивідуальної зацікавленості в ефективності виконання посадових обов'язків, прийняття оптимальних управлінських рішень, які націлені на результат, а не просто виконання своїх обов'язків.

Оцінювання роботи державних службовців має відбуватися на основі аналізу результатів його діяльності з урахуванням дотримання службовцям принципів державної служби, норм поведінки державних службовців, етики поведінки державних службовців та профілю професійної компетентності відповідної посади. Саме для такої оцінки базовим критерієм є результативність та ефективність діяльності, бо саме ця складова дозволяє здійснювати публічний контроль за діяльністю органів влади і перевіряти узгодженість цілей уряду, органів влади та працівників. Не слід забувати про те, що окрім професійних якостей важливо для державного управлінця моральна поведінка: відданість справі, чесність, порядність, турбота про державні та громадські інтереси. Необхідним є розширення критеріїв, додавши до них професійні знання, якість послуг, прагнення до досягнення високих результатів, вміння і готовність приймати рішення, здатність працювати з великим обсягом інформації та нововведень, комунікабельність, оволодіння професійною етикою, наявність політичної і правової культури.

Реформуючи систему державного управління, оцінку ефективності роботи управлінців державних службовців необхідно здійснювати за новим принципом: не кількість проведених нарад, а те, що вони реально змінили для громадян України.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є наукове обґрунтування теоретичних та методологічних засад, комплексне дослідження, а також розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів оцінювання ефективності державних службовців в процесі реалізації функцій державного управління в Україні на основі світового досвіду.

Для досягнення мети дослідження було поставлено та вирішено такі *завдання*:

– узагальнити теоретико-методологічні засади дослідження механізмів оцінювання ефективності роботи управлінського персоналу державної служби в процесі реалізації державно-управлінських функцій;

- визначити особливості здійснення оцінювання ефективності роботи управлінського персоналу державної служби;

- систематизувати принципи та критерії оцінювання ефективності роботи управлінського персоналу державної служби;

- оцінити складові оцінки ефективності роботи управлінського персоналу державної служби;

- обґрунтувати напрями вдосконалення оцінювання ефективності роботи управлінського персоналу державної служби;

- внести обґрунтовані практичні рекомендації щодо удосконалення та підвищення ефективності роботи управлінського персоналу державної служби.

Об'єкт дослідження – система оцінювання ефективності роботи управлінського персоналу державної служби України.

Предмет дослідження – оптимізація критеріїв оцінювання та підвищення ефективності роботи управлінського персоналу державної служби в Україні з використанням досвіду зарубіжних країн.

Методи дослідження. Для реалізації мети й завдань дослідження використовувався системний підхід, загальнонаукові методи, порівняння, індукції, дедукції і т.п. Порівняльний метод дав можливість зіставити основні моделі співпраці уряду і парламенту в зарубіжних країнах та Україні й таким чином виявити їх специфіку, подібні та відмінні риси, переваги та недоліки. За допомогою проблемного методу окреслено комплекс проблем, що заважають ефективній роботі управлінців державної служби України в процесі реалізації їхніх функцій, визначено можливі шляхи вдосконалення. Метод упровадження застосовано для експериментальної перевірки ефективності отриманих оцінок, висновків та рекомендацій з використання адаптованого до українських умов зарубіжного досвіду, з отриманням остаточних висновків.

Наукова новизна полягає в розробленні ефективних методів оцінювання та управління державними службовцями, що дозволяє використовувати не лише на державному підприємстві, але у роботі установ, організацій та підприємств різної форми власності.

Практичне значення роботи полягає у можливості використання результатів дослідження в роботі підприємств, організацій та установ різних форм власності.

Структура та обсяг. Дослідження складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дослідження – 80 сторінок, містить 4 таблиці, 2 рисунка, 1 формулу, список використаних джерел включає 161 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми магістерського дослідження, визначається стан наукової розробки проблеми, розкривається її мета, завдання, об'єкт, предмет, методи, формулюється наукова новизна отриманих результатів, встановлюється їхнє наукове та практичне значення.

У **першому розділі** – «*Теоретичні основи дослідження оцінювання ефективності роботи управлінського персоналу*» – узагальнено теоретико-методологічні підходи до поняття «ефективність», «результативність», «оцінка», «оцінювання», визначено та охарактеризовано методи оцінювання, що існують як у приватних організаціях, так і в державних установах.

Аналіз різних підходів науковців та існуючої нормативно-правової бази щодо понятійно-категоріального забезпечення оцінювання ефективності діяльності державних службовців дав змогу встановити співвідношення термінів “результативність” і “ефективність”, “оцінювання” й “оцінка” та уточнити їх змістовне наповнення, зокрема “результативність” як ступінь досягнення запланованих результатів, що є складовою під час визначення ефективності, яка передбачає співвідношення досягнутих результатів з використаними ресурсами. При цьому на означення відповідної процедури доречно вживати термін “оцінювання”, проте на означення рівнів результативності – “оцінка”.

Оцінка різних підходів до управлінського персоналу показало, що більшість науковців систематизують наступні моделі організаційно-правової структури державної служби: романо-германська (кар'єрна); англосаксонська (позиційна); трудова; ісламська; східно-азіатська (елітна); корпоративна; менеджериальна (постбюрократична).

Керівникам необхідно передивитися підходи до управлінського персоналу, так як підбір та оцінювання державної служби з використанням підходу «правильної людини на правильному місці» заснований на використанні принципу меритократії (слід відбирати кращого кандидата і доручати кращу роботу найбільш кваліфікованому працівнику, при владі перебувають люди з найбільшими здібностями) і уникнення ризику (припускає запобігання прийняття на роботу людей, які можуть становити ризик для організації (органу влади) - або внаслідок їх психологічної або фізичної невідповідності роботі, або через недостатню кваліфікацію). Підхід «театральна модель» дозволяє ширше використовувати методи підбору та оцінювання працівників, так як акцент робиться на принципах зайнятості і кар'єрних можливостей (професійна діяльність є головним способом побудови кар'єри, внаслідок цього підбір має сприяти справедливому розподілу зайнятості і кар'єрних можливостей серед службовців, цей принцип є протилежність меритократії).

Саме використання підходу «театральної моделі» вирішує проблеми підбору персоналу в динамічному середовищі: всеохоплююче особистісно-орієнтоване оцінювання, підбір та оцінка можуть бути засновані на особистісному профілі, включати значний набір оціночних методик, які включають широкий спектр якостей і компетентностей, з яких можна виділити ті, що важливі для декількох типів завдань; оцінювання, сфокусоване на компетентностях, оцінка конкретних базових компетентностей, що узгоджуються з відносно незмінними трудовими функціями; підбір точно в строк, рішення про вибір співробітника приймається безпосередньо перед постановкою нового завдання або створенням нової команди. Підбір може бути обмежений тільки майбутнім завданням і, отже, здійснюватися неодноразово, як це реалізується в «театральній моделі».

Аналіз існуючих підходів до тлумачення управління персоналом як процесу, управлінської діяльності, наукового напрямку та системи та виокремлення її ключових складових дозволив визначити найбільш розповсюджені концепції менеджменту персоналу які об'єднують використання трудових ресурсів, концепцію управління персоналом, управління людськими ресурсами, соціальний менеджмент та соціально-економічну парадигму менеджменту персоналу. Шляхом узагальнення було визначено, що менеджмент персоналу доцільно розглядати в контексті системного підходу про характер управлінського впливу керуючої системи на керовану, що передбачає прийняття відповідних управлінських рішень, що базується на науково-теоретичних та методологічних засадах.

Другий розділ – *«Аналіз та оцінка ефективності роботи управлінського персоналу державної служби в Україні»* – присвячено аналізу сучасного стану системи оцінювання результатів роботи державної служби.

На основі результатів аналізу нормативно-правового забезпечення оцінки ефективності роботи державної служби в Україні робиться висновок, що Україна як держава, отримала у спадщину радянську систему управління кадрами, де політичні пріоритети завжди мали переваги; визначним фактором є посада, а не реальні результати діяльності; характерною є малоефективна бюрократична модель управління. В Україні

склалися несприятливі умови щодо збереження і відтворення людських ресурсів і трудового потенціалу; часті кризові соціально-економічні умови; проблеми, пов'язані із забезпеченням гарантованого конституційного права громадян на працю; масова міграція в інші держави; старіння населення та тотальна бідність; незатребуваність за нинішньої організаційно-кадрової моделі державного управління знань та інтелекту, сучасних перспективних способів їх застосування у різних сферах; низький рівень інвестування в освіту.

У цілому аналіз нормативно-правових актів, які тією чи іншою мірою регламентують визначення результативності у сфері державного управління, дав змогу визначити, що в Україні існує проблема неефективності паралельного застосування двох аналогічних за змістом процедур: атестації та щорічної оцінки державних службовців, які необхідно диференціювати за змістом і наслідками, зосередивши увагу: під час атестації – на оцінюванні професійних компетентностей державних службовців з можливістю їх переведення на іншу посаду; звільнення у разі невідповідності встановленим вимогам до посади; переміщення на більш високу посаду у разі виявлення відповідних знань, навичок; визначення потреби у підвищенні кваліфікації; під час щорічного оцінювання – на визначенні результативності діяльності, міри досягнення запланованих показників.

Необхідно визнати недієвим декларування засадничих положень щодо оцінювання ефективності діяльності державних службовців без установа в нормативно-правових актах чіткої причинно-наслідкової залежності між конкретними результатами оцінювання і конкретними видами наслідків, які матимуть обов'язковий для застосування характер.

Існує два підходи до визначення критеріїв ефективності діяльності державних службовців: перший підхід – шляхом визначення міри відповідності фактично досягнутих результатів порівняно із запланованими; другий підхід – підміна показників результативності показниками наявних навичок, знань, особистих характеристик, своєчасності виконання посадових завдань, додержання обмежень, передбачених законодавством про державну службу, що є передумовами ефективності.

Засадами оцінювання ефективної діяльності державного службовця доцільно визначити таке:

- визначення критеріїв результативності діяльності державного службовця у їх взаємозв'язку із завданнями і функціями державного органу, у якому державний службовець працює;

- задоволення потреб громадян як критерій результативності;

- участь громадян в оцінюванні діяльності державних службовців;

- відповідальність за виконання службових обов'язків: установа взаємозв'язку між недостатніми результатами діяльності та одного чи кількох обов'язкових наслідків для державного службовця, зокрема дисциплінарного стягнення, обмеження права застосовувати висування на нагородження, інші види заохочень, просування по службі, присвоєння рангу, зменшення чи скасування надбавки, установа обмеження на розмір преміювання;

- стимулювання ефективної діяльності шляхом установа обов'язкової винагороди, преміювання, надбавки у визначеному розмірі пропорційно до оцінки, переміщення на більш високу посаду, дострокового присвоєння чергового рангу у разі високої результативності.

Системи оцінювання державних службовців в різних державах використовують різні процедури і методи оцінювання: конкурсний відбір, кваліфікаційні іспити, атестація,

поточна (щорічна) оцінка, громадська оцінка, предметні іспити, тестування, співбесіди. Для державних службовців України актуальним є використання «театральної моделі», яка дозволяє продуктивніше, ефективніше працювати, оцінювати досягнення, розвивати компетентності з використанням взаємозв'язку між підбором, навчанням і управлінням.

У **третьому розділі** – *«Шляхи вдосконалення оцінювання ефективності роботи управлінського персоналу державної служби в Україні»* – обґрунтовано основні напрями вдосконалення управління персоналом та оцінювання ефективності роботи державної служби.

Для державної служби критерієм ефективності його професійної діяльності є результативність надання державних послуг як ступінь задоволення отримувача послуг. Визначено основні критерії результативності діяльності державної служби.

Критерії ефективності діяльності державного службовця можна класифікувати таким чином: індивідуальні безпосередні критерії (рівень задоволеності потреб отримувача послуг, який взаємодіяв з державним службовцем, чи результативність програми, за реалізацію якої безпосередньо відповідав державний службовець); сукупні опосередковані інтегральні критерії.

Запропоновані підходи до оцінювання ефективної діяльності державного службовця у сфері надання державних послуг дають змогу забезпечити об'єктивність цього процесу, стимулювати державного службовця підвищити ефективність своєї роботи. Більше того, створити передумови запровадження комплексної системи оцінювання результативності діяльності державного службовця у всіх сферах, яка базуватиметься на єдності системи оцінок і принципів їх формування з орієнтацією на досягнення (у відсотках) заздалегідь визначених критеріїв та показників досягнення поставленої мети, завдання; залучення отримувачів послуг через систему анкетування до оцінювання результативності діяльності державного службовця.

Таким чином, запропоновані підходи дають можливість реалізувати основні принципи реформування державної служби – орієнтації на надання послуг споживачам, об'єктивності оцінювання державних службовців у взаємозв'язку з винагородою праці, орієнтації на результат, що в остаточному підсумку спрямовано на підвищення ефективності державної служби в цілому. При цьому для оцінювання органів виконавчої влади чи державного апарату в цілому можливе застосування комплексних опитувань, як це практикується, наприклад, у Німеччині, де “муніципальні (місцеві) опитування, поруч із іншими механізмами такими як менеджмент скарг і конкуренція, становлять механізм зворотного зв'язку, який робить можливим управління, зорієнтоване на мету і результат”. Подібні опитування проводяться у Німеччині, Швейцарії і т.д.

На жаль, незважаючи на концептуальне визнання в нормативно-правових документах України необхідності врахування думки отримувачів послуг під час оцінювання діяльності державного апарату, наразі єдиних підходів щодо практичної реалізації такого підходу не забезпечено. Проте окремі органи державної влади втілили відповідні процедури в управлінський процес.

З метою вдосконалення ефективності діяльності державного службовця пропонується запровадити опитування отримувачів державних послуг, результати якого враховуватимуться у підсумковій оцінці разом з оцінкою безпосереднього керівника, та використання методу формульного обрахунку результативності, в основі якого – визначення відносного індикатора розв'язання проблеми / задоволення потреб отримувача послуг у порівнянні з гостротою проблеми на момент звернення за послугою.

Отже, з метою вдосконалення та підвищення ефективності державного службовця пропонується використовувати анкетування отримувачів державних послуг.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного магістерського дослідження вирішено актуальне наукове завдання, що полягає в науковому обґрунтуванні напрямів удосконалення оцінювання ефективності роботи управлінського персоналу державної служби в Україні та розробці практичних рекомендацій з підвищення її результативності.

Основні результати магістерського дослідження можна узагальнити в таких положеннях:

1. Узагальнено теоретико-методологічні засади дослідження механізмів оцінювання ефективності роботи управлінського персоналу державної служби в процесі реалізації державно-управлінських функцій. Визначено підходи до оцінювання ефективності роботи державного службовця: порівняння фактичних результатів із запланованими, оцінювання навичок, знань, особистих складових, якості виконаних послуг, що є передумовами ефективності.

2. Визначено особливості здійснення оцінювання ефективності роботи управлінського персоналу державної служби. Поняття «ефективність» є загальним, а «результативність» - фінальні результати роботи державного службовця, державної установи. «Оцінювання» як поняття слід використовувати при визначенні рівнів результативності, проранжованих та розміщених на шкалі результативності як певну відмітку на ній. Особливістю проведення оцінки ефективності роботи державного службовця є комплекс цінних орієнтацій: суб'єкт, предмет, рівень аналізу, індикатори чи показники, цільова спрямованість, часовий інтервал, стандарти чи нормативи.

3. Систематизували принципи та критерії оцінювання ефективності роботи управлінського персоналу державної служби. Розділ II проекту Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців містить перелік критеріїв компетенції державних службовців категорій «А», «Б»: результативність (вчасність та якість виконання поставлених завдань); дисциплінованість; етика; ініціативність. Список критеріїв компетенції державних службовців при оцінюванні необхідно розширити, так як об'єктивне оцінювання результатів діяльності державного службовця має вплив на професійну мотивацію державного службовця, що сприяє задоволенню потреб людини в самореалізації, визнанні з боку інших.

Існує потреба у створенні сучасної системи оцінювання діяльності державного службовця із використанням показників результативності, ефективності та якості, посадових обов'язків державного службовця, із дотриманням правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

Необхідним є публічний контроль на основі ефективності роботи державного службовця.

Використання показників результативності із використанням якісних і кількісних дозволить підвищити якість роботи державного службовця, встановити зв'язок між ефективністю їх діяльності та системою мотивації і стимулювання їх праці. Суб'єктивний підхід в оцінюванні державного службовця буде присутній по причині участі людей (експертів) у застосуванні самої процедури.

Критерії ефективності діяльності державного службовця можна класифікувати таким чином: індивідуальні безпосередні критерії (рівень задоволеності потреб отримувача послуг, який взаємодіяв з державним службовцем, чи результативність програми, за реалізацію якої безпосередньо відповідав державний службовець); сукупні опосередковані інтегральні критерії.

4. Визначено складові оцінки ефективності роботи управлінського персоналу державної служби: об'єкт оцінювання (державний службовець, група, відділ, організація, державний апарат, державна програма, окремих вид державних послуг тощо); предмет оцінювання (фактичні результати згідно плановим); суб'єкт оцінювання (для державного службовця – керівник та отримувачі послуг; для державного органу – керівники вищестоящих органів, громадяни та представники юридичних осіб; для державного апарату – громадяни та представники юридичних осіб); мета діяльності об'єкта; критерії результативності та показники їх досягнення; система оцінок та шкала оцінювання; методи оцінювання (рейтингового оцінювання, глибинного інтерв'ю, заданого розподілу оцінок, вільного бального оцінювання, 360 градусів, опитування отримувачів послуг тощо); наслідки оцінювання.

5. Обґрунтовані напрямки вдосконалення оцінювання ефективності роботи управлінського персоналу державної служби. Необхідно впровадити використання в оцінці індивідуальних критеріїв результативності роботи державного службовця: орієнтація на задоволення потреб та очікувань отримувачів послуг; документальний запис показників результативності; ризик необ'єктивності очікувань отримувача послуг та результату до роботи державного службовця; фінальна оцінка як середньоарифметичне із врахуванням загальних та специфічних критеріїв результативності; подрібнення та виконання проміжних та фінальних задач з ефективності під час реалізації довгострокових програм; використовувати аналогію при оцінюванні виконання завдання державним службовцем з аналогічною роботою іншого державного службовця.

6. Обґрунтовано практичні рекомендації з вдосконалення та підвищення ефективності роботи управлінського персоналу державної служби: розроблено анкету, метою якої є вивчення рівня задоволеності отримувачів державних послуг результатом їх обслуговування, як спосіб урахування думки громадян під час оцінювання результативності діяльності державного службовця та відходу від оцінювання процесу на користь оцінювання результату.

В подальшій діяльності державні органи України з метою посилення ефективності наданих державних послуг необхідним є практичне впровадження у діяльність роботи державних органів України анкети, яка б дозволяла враховувати ступінь задоволення послугою громадян в подальшій роботі з модернізації роботи сучасної державної служби України.

АНОТАЦІЯ

Міщенко О.К. Оцінювання ефективності роботи управлінського персоналу. – Рукопис.

У магістерському дослідженні вирішується актуальне наукове завдання обґрунтування напрямів удосконалення оцінювання ефективності роботи управлінського персоналу державної служби в Україні та розробці практичних рекомендацій з

підвищення її результативності. З'ясовується зміст поняття «оцінка», «оцінювання», «результативність», «ефективність». Аналіз зарубіжного досвіду організації управлінського персоналу державної служби надав можливість виявити позитивні та негативні сторони української системи управління та запропонувати шляхи вдосконалення оцінювання ефективності діяльності державної служби. На основі аналізу нормативно-правової бази та наукової літератури з державного управління виявлено проблеми системи управлінського персоналу державної служби. Обґрунтовується необхідність використання в оцінці роботи державної служби індивідуальних критеріїв результативності державних службовців. Розроблено практичні рекомендації з вдосконалення та підвищення ефективності роботи управлінського персоналу державної служби: розроблено анкету, метою якої є вивчення рівня задоволеності отримувачів державних послуг результатом їх обслуговування, як спосіб урахування думки громадян під час оцінювання результативності діяльності державного службовця та відходу від оцінювання процесу на користь оцінювання результату.

Ключові слова: оцінка, оцінювання, ефективність, результативність, критерії оцінки, методи оцінки, державні послуги, модель оцінювання, анкета задоволеності державних послуг.

SUMMARY

Mishchenko O. Appreciation of work efficiency management staff's: regional aspect.
– Manuscript.

In the master's study the urgent scientific task of substantiation of directions of improvement of an estimation of efficiency of work of administrative staff of a civil service in Ukraine and development of practical recommendations on increase of its efficiency is solved. The content of the concept of "evaluation", "evaluation", "performance", "efficiency" is clarified. The analysis of the overseas experience of the organization of the management public servant provided an opportunity to identify the positive and negative sides of the Ukrainian management system and to suggest ways to improve the evaluation of the effectiveness of the activity of civil service. On the basis of the analysis of the legal framework and scientific literature on public administration, the problems of the system of management staff public servant have been identified. The necessity to use individual criteria for the performance of civil service in evaluating the work of civil service is substantiated. Practical recommendations have been developed to improve and improve the efficiency of the work of civil service management staff: a questionnaire was developed to study the level of satisfaction of recipients of public services with their service, as a way of taking in to account citizens' opinions when evaluating the performance of public servant and departing from process evaluation in favor of evaluating the outcome.

Key words: appreciation, evaluation, efficiency, effectiveness, evaluation criteria, assessment methods, public services, evaluation model, public service satisfaction questionnaire.