Развитие системы оценки на государственной гражданской службе: требования, этапы и методы

Шебураков Илья Борисович
Кандидат психологических наук, доцент, декан факультета оценки и развития управленческих кадров Института «Высшая школа государственного управления» ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», Москва, Российская Федерация
e-mail: **sheburakov-ib@ranepa.ru**

Татаринова Людмила Николаевна
Кандидат социологических наук, доцент кафедры психологии личности в системах управления факультета оценки и развития управленческих кадров Института «Высшая школа государственного управления» ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», Москва, Российская Федерация
e-mail: **tatarinova-ln@ranepa.ru**

Воробьева Ольга Александровна
Директор программы научно-образовательного Центра оценки руководителей и управленческих команд факультета оценки и развития управленческих кадров Института «Высшая школа государственного управления» ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», Москва, Российская Федерация
e-mail: **olga_mailpost@mail.ru**

Аннотация

В статье анализируются подходы к оценке, затрагиваются проблемы неэффективности кадровой политики на государственной гражданской службе, обосновываются направления, позволяющие повысить уровень зрелости системы оценки на современном этапе. Авторами отмечаются риски применения нерелевантных и ненадежных инструментов оценки, что в конечном счете снижает качество принимаемых кадровых решений и кадровой политики в целом. Развитие системы оценки на государственной гражданской службе связывается авторами с четким определением предмета оценки, сбалансированностью централизованного и вариативного этапов оценки, обеспечением надежности, валидности, релевантности и «лицензионной» чистоты применяемого оценочного инструментария.

Ключевые слова

• государственная гражданская служба • кадровая политика • оценка • методы и технологии оценки • компетенция • компетентность • квалификационные требования •

Введение

Система формирования корпуса государственных служащих является важным маркером, отражающим не только особенности организации и функционирования государственной службы, но и в целом эффективности государственного управления. От того, что закладывается в основу подбора / отбора, напрямую зависят характеристики кадрового состава и, как следствие, качество принимаемых решений и степень их влияния на социально-экономические процессы.

Практика реализации институциональных реформ государственной службы свидетельствует о важности скоординированности отдельных элементов кадровой политики, так как именно в этой сфере риски некомплектности, непоследовательности, подмены новых инструментов их имитацией крайне высоки [7]. В условиях новых вызовов, высокой бифуркационности внешней социальной среды возрастают требования к качеству кадровой политики, к четкому формулированию и обеспечению достижения заявленных результатов, формируется «запрос» на изменение принципов и процедур принятия и реализации кадровых решений.

Факторы, определяющие необходимость совершенствования системы оценки на государственной гражданской службе

Как правило, под воздействием меняющихся социальных условий трансформируются и модели, и формы профессионализма. Содержательный смысл профессионализма выходит за рамки простого соответствия устоявшегося набора требований, предъявляемых к человеку в определенной сфере деятельности.

Традиционно понятие профессионализма неразрывно связано с понятием «профессия», «квалификация». Профессионализм и его содержание рассматривается и сквозь призму особенностей самой деятельности, требующей определенных знаний, умений и навыков, и с позиции дефицитарного, нормативного и ресурсного подходов в практиках оценки и личностно-ориентированного подхода в управленческих практиках в целом. В контексте психолого-акмеологического подхода профессионализм рассматривается как качество деятельности, определяемое личностными возможностями. Профессионализм связывается со свободой выбора способов деятельности, основой профессионализма, согласно данной точке зрения, является высшая квалификация, мастерство и целеполагание в трудовой деятельности [3]. В настоящее время внимание фокусируется на качествах и личности профессионала как целом, как субъекте деятельности, на его направленности, отношении к внешнему миру. В центре внимания современных исследований находится мотивационно-целеполагающая составляющая (мотивы, понимание смысла профессиональной деятельности, ценностные ориентации), а также результативность и качество деятельности, определяемое личностно-профессиональными ресурсами, которые предопределяют как выбор способов деятельности, так и стилевые особенности в условиях неопределенности [2; 5]. Не случайно на повестку дня выходят вопросы профессиональной идентичности и зрелости, отождествление себя с профессиональной группой и умение соотносить свои личностно-профессиональные ресурсы, возможности с профессиональными требованиями, которые к ним предъявляются, субъектностью, готовностью и способностью государственного гражданского служащего к непрерывному саморазвитию [1; 4; 6; 8].

Сущность и содержание кадровой политики на государственной гражданской службе невозможно рассматривать в отрыве от исторического и социокультурного контекстов, без согласования кадровой политики со стратегическими це-

лями (аттрактором) развития государственной службы, без определения ценностно-нормативного соответствия и обеспечения уровневой когерентности, которая отражает идентичность видения ожидаемых результатов на различных уровнях управления (в том числе руководства и рядовых государственных служащих).

Несмотря на целый ряд предпринятых усилий в области обеспечения единства принципов и реализации системного подхода уровень зрелости кадровой политики в целом, применяемых методов и технологий оценки как при поступлении, так и в процессе прохождения государственной гражданской службы различаются как в разрезе органов власти, так и уровней управления. По-прежнему сохраняется акцент на правовых регуляторах, при этом ключевые аспекты, связанные с методологическим обеспечением, носят преимущественно рекомендательный характер.

Зачастую компромиссные решения, закрепляемые в нормативных актах положения, определяющие те или иные методики в области оценки, содержат различное толкование ключевых положений, что серьезно усиливает содержательные разрывы и создает дополнительный диссонанс в процессе формирования кадрового корпуса государственной гражданской службы.

Формирование общего смыслового пространства в контексте определения предмета, объекта, методов оценки и использования результатов является одной из ключевых задач развития государственной гражданской службы. Поскольку и в правовом поле, и в практике управления находят применение различные концептуальные подходы и модели, используются не только различные первоэлементы (знания, умения, компетенции, навыки), но сами понятия наполняются различным содержанием. Рассматривая подходы к определению требований, предъявляемых к государственным гражданским служащим, необходимо отметить, что их формирование и изменение неразрывно связаны с особенностями самой организации системы государственного управления в рамках национальных моделей, спецификой и традициями государственной службы.

В настоящее время в нормативных правовых актах наблюдается различное содержательное наполнение ключевых понятий «квалификационные требования», «профессиональный уровень», «знания» и «навыки», «умения», «личностные», «личностно-деловые качества», «компетенция» и «компетентность», «профессионализм». Не вполне очевидна картина того, что является предметом оценки в процессе того или иного этапа прохождения государственной гражданской службы, той или иной оценочной процедуры. По-прежнему отсутствуют и системные взаимосвязи между различными видами оценки.

Кроме того, разительным образом отличается и практика правоприменения подходов в области оценки как в разрезе субъектов Российской Федерации, так и конкретных органов власти. Ситуация усугубляется и тем, что процесс формирования системы требований на государственной гражданской службе не был долгое время синхронизирован с процессами формирования национальной системы квалификаций, трансформацией системы образования, процессами подготовки и переподготовки, профессионального развития государственных гражданских служащих. Целесообразным представляется повышение сбалансированности в области принятых решений в контексте определения уровней квалификации и их содержательного наполнения.

Направления совершенствования системы оценки на государственной гражданской службе

Направления совершенствования системы требований, на наш взгляд, неразрывно связаны с тремя фокусами внимания:

- во-первых, необходимо определить, что и зачем оценивается с учетом изменений внешнего контекста с позиции единой логики оценки как «сквозного процесса» в кадровом цикле;
- во-вторых, следует понять, каково качество методологического обеспечения системы оценки на каждом из этапов;
- в-третьих, необходимо пересмотреть сами оценочные процедуры с точки зрения их актуальности и целесообразности в контексте развития государственной гражданской службы.

Содержательные изменения и эффективность нормативного правового регулирования квалификационных требований неразрывно связаны с повышением общего уровня зрелости данной кадровой практики на основе формирования единой системы и общей методологии оценки кандидатов и государственных гражданских служащих.

Существующая система оценки на государственной гражданской службе громоздка, формальна и перегружена различными рекомендуемыми методами и оценочными процедурами, ожидаемые результаты которых не всегда понятны в контексте принятия качественных кадровых решений. Разнообразие практики, применение разных подходов и нерелевантных, невалидизированных методов и инструментов оценки приводит к существенным искажениям получаемой информации.

Ключевым в области оценки квалификационных требований является четкое определение того, что и каким образом мы оцениваем, на каком этапе, как результаты одного вида оценки применяются в процессе прохождения гражданской службы, каким образом используются результаты оценки в жизненном цикле государственных гражданских служащих, как происходит осмысление роли самих служащих в управлении собственным личностно-профессиональным и карьерным развитием. Острыми являются и проблемы, связанные с осмыслением роли кадровых служб в системе оценки, эффективности их деятельности и готовности к изменениям. Каждый из элементов системы оценки, используемый при поступлении на гражданскую службу, должен быть стандартизирован и регламентирован, обеспечен методически и ресурсно. В частности, важно четко зафиксировать предмет оценки (что и на каком этапе оцениваем), обязательные элементы, порядок и условия, описание процессов и процедур, способов и форматов прохождения оценки и др.

Как в экспертном сообществе, так и практиками артикулируется запрос на повышение качества, надежности и прогностичности оценки на государственной гражданской службе, на устранение разрывов и определение четкого целевого предназначения оценочных процедур и технологий. Необходимо отметить, что действующее законодательство признает два вида оценки: условно базового, который связан с определением самой возможности замещения должности гражданской службы в пределах определенной группы должностей, соответствия базовым требованиям и отсутствием ограничений/запретов) и специального, задачей которого является определение соответствия профессионального уровня претендента профилю конкретной должности гражданской службы.[1]

Необходимо предусмотреть обязательную (централизованную) и вариативную части оценки. Обязательная часть оценки должна обеспечивать единый высокий уровень качества ее реализации вне зависимости от государственного органа и располагаемых им ресурсов (человеческих, финансовых, материально-технических). Вариативность оценки должна зависеть от её целей и реализовываться в зависимости от специфики и уровня должности.

[1] См.: федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 N 58-ФЗ (последняя редакция). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (дата обращения: 12.02.2023); «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ (последняя редакция). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (дата обращения: 10.02.2023).

За счет централизации обязательной части оценки уровень качества оценки в масштабах всей системы гражданской службы может быть достаточно быстро и экономично поднят до заданных стандартов. Такая обязательная часть может быть основана на принципе барьерометрии как способе первичной оценки большого пула претендентов на государственную гражданскую службу для отбора среди них наиболее перспективных и, напротив, отсева кандидатов, не соответствующих минимальным базовым требованиям. Оценка общих требований (гражданство, возрастной и образовательный ценз) и квалификационного минимума (знаниевый компонент, оценка способностей и личностных характеристик) может проводиться на основе цифровых решений с использованием автоматического документарного анализа и унифицированных методов оценки (но при этом надежных, релевантных и валидных) в масштабах всей страны.

Вариативная часть оценки может быть связана с возможностью донастройки под различные цели (модели / конструктор компетенций, оценка потенциала и / или актуальной готовности и др.). Например, оценка лиц, претендующих на управленческие должности, может предполагать оценку управленческого потенциала или управленческих компетенций, оценка лиц, претендующих на коррупциоемкие должности, может проводиться с применением специализированных методов, связанных с оценкой кадровых рисков.

Наличие сопоставимых и прозрачных результатов оценки в рамках единой системы оценки открывает дополнительные возможности для формирования и развития кадрового потенциала на государственной гражданской службе, позволяя выходить за рамки конкретного государственного органа / государственной гражданской службы субъекта РФ, открывая большие возможности для полноценной реализации принципа системности в организации государственной службы.

Совершенствование системы оценки государственных гражданских служащих целесообразно осуществлять комплексно, с учетом достигнутых результатов, а также на основе анализа причин проблем, препятствующих эффективному развитию практик оценки. Такие предложения должны быть ориентированы на реализацию в масштабах всей системы гражданской службы, а не только на локальном уровне отдельных федеральных государственных органов или в субъектах РФ.

Выводы

В условиях актуализации повышения качества кадровой политики внедрение новых подходов и технологий, направленных на повышение уровня зрелости кадровых практик в органах власти, повышает значимость оценки и управления кадровыми рисками в контексте повышения эффективности и результативности кадровых решений.

Создание инфраструктуры единой методологии оценки, формирование общего алгоритма и определение возможностей и условий широкоформатного внедрения системы унифицированных методов оценки при поступлении на гражданскую службу позволит не только интегрировать в практику управления лучшие технологии и инструменты оценки, но, в первую очередь, обеспечивать эффективность решения как стратегических, так и оперативных задач в области кадрового обеспечения государственной гражданской службы, позволяет оптимизировать затраты и снизить угрозу «ведомственного сепаратизма».

Стратегическая задача управления кадровыми процессами на государственной гражданской службе заключается в формировании высококвалифицированного кадрового состава и создании условий для непрерывного личностно-профессионального развития. Изменения требований к квалификации и профессиональному уровню государственных гражданских служащих нераз-

рывно связаны с переосмыслением сущности государственной гражданской службы, особенностей самой профессиональной деятельности, изменением роли оценки и обеспечением возможностей «бесшовной» интеграции с управлением личностно-профессиональным развитием в условиях меняющихся контекстов.

Список литературы:

1. Бондаренко В.В. Основные направления формирования профессиональных компетенций госслужащих / В.В. Бондаренко, С.В. Полутин, Е. В. Кузнецова, В. А. Юдина // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2019. № 4 (52). С. 127-137. DOI 10.21685/2072-3016-2019-4-13.
2. Васильева Е.А. Профессиональная деятельность государственных служащих: компетентностный подход // Вестник Санкт-Петербургского университета. Социология. 2019. Т. 12. № 4. С. 329-349.
3. Зазыкин В.Г., Чернышев А.П. Акмеологические проблемы профессионализма. М., 1993. 47 с.
4. Колмыкова М.А., Селиверстова Н.И. Профессиональная идентичность как основа профессиональной культуры чиновника // Вестник Поволжского института управления. 2017. Т. 17. № 2. С. 71-78.
5. Синягин Ю.В. Оценка управленческих кадров: проблемы и направления развития // Личность: ресурсы и потенциал. 2020. № 3. С. 6-12.
6. Синягин Ю.В., Селезнева Е.В. Взаимосвязь эффективности деятельности руководителей на государственной гражданской службе и их личностно-профессионального потенциала // Вопросы управления. 2016. № 4(22). С. 98-105.
7. Шебураков И.Б., Атнашев Т.М. Резервы управленческих кадров: от патронажа к меритократии // Государственная служба. 2019. №3 (119). С. 38-47.
8. Sinyagin Y.V. The components of managerial alacrity of government Executives // European Research Studies journal. 2018. Vol. 21. N 1. P. 295-308.

Development of the assessment system in the state civil service: requirements, stages and methods

Sheburakov Ilya Borisovich
Candidate of Psychological Sciences, Associate Professor, Dean of the Faculty of Evaluation and Development of Managerial Human Resources, Graduate School of Public Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation
e-mail: **sheburakov-ib@ranepa.ru**

Tatarinova Lyudmila Nikolaevna
Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor of the Department of Personality Psychology in Management Systems, Faculty of Evaluation and Development of Managerial Human Resources Graduate School of Public Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation
e-mail: **tatarinova-ln@ranepa.ru**

Vorobyova Olga Alexandrovna
Program Director of the Scientific-Educational Center of Assessment of Executives And Management Teams of the Faculty of Evaluation and Development of Managerial Human Resources Graduate School of Public Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation
e-mail: **olga_mailpost@mail.ru**

Abstract

The article analyzes approaches to assessment, touches upon the problems of inefficiency of personnel policy in the state civil service. The substantiation of the direction, which allows to increase the level of maturity of the assessment system at the present stage, is given. The authors note the risks of using irrelevant and unreliable assessment tools, which ultimately reduces the quality of personnel decisions and personnel policy in general. The development of the assessment system in the state civil service is associated by the authors with a clear definition of the subject of assessment, the balance of the centralized and variable stages of assessment, ensuring the reliability, validity, relevance and “licensed” purity of the used tools for assessment.

Key words

• state civil service • personnel policy • assessment • assessment methods and technologies • competence • professionalism • qualification requirements •

References

1. Bondarenko V.V. Main directions of formation of professional competencies of civil servants / V.V. Bondarenko, S.V. Polutin, E. V. Kuznetsova, V. A. Yudina // News of higher educational institutions. Volga region. Social sciences. 2019. N 4 (52). P. 127-137. DOI 10.21685/2072-3016-2019-4-13.
2. Vasilyeva E.A. Professional activity of civil servants: competence-based approach // Bulletin of St. Petersburg University. Sociology. 2019. Vol. 12. N 4. P. 329-349.
3. Zazykin V.G., Chernyshev A.P. Acmeological problems of professionalism. M., 1993. 47 p.
4. Kalmykova M.A., Seliverstova N.I. Professional identity as the basis of an official’s professional culture // Bulletin of the Volga Institute of Management. 2017. Vol. 17. N 2. P. 71-78.
5. Sinyagin Yu.V. Evaluation of managerial personnel: problems and directions of development // Personality: resources and potential. 2020. N 3. P. 6-12.
6. Sinyagin Yu.V., Selezneva E.V. The relationship between the effectiveness of managers in the civil service and their personal and professional potential // Management issues. 2016. N 4(22). P. 98-105.

7. Sheburakov I.B., Atnashev T.M. Reserves of managerial personnel: from patronage to meritocracy // Public service. 2019. N 3(119). P. 38-47.
8. Sinyagin Y.V. The components of managerial alacrity of government Executives // European Research Studies journal. 2018. Vol. 21. N 1. P. 295-308.