

КАДРЛЫҚ САЯСАТ HUMAN RESOURCES POLICY КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

УДК 35.082.1

БЕЗЫМЯННЫЙ КОНКУРСНЫЙ ОТБОР ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Аннотация. В статье рассмотрена процедура конкурсного отбора государственных служащих через механизмы компьютерного тестирования и оценок квалификационно-образовательного уровня и личностно-компетентностных качеств конкурсантов. Предложена процедура, когда собеседование проводится с рейтинговыми кандидатами, которые отобраны автоматически по данным центров оценивания и тестирования.

Ключевые слова: государственный служащий, оценка, качества, компетентность, оценивание, тестирование, центр оценивания и тестирования

Аңдатпа. Мақалада мемлекеттік қызметшілерді компьютерлік тестілеу механизмі және біліктілік пен білім және жеке тұлғалық құзыреттілік деңгейін бағалау арқылы конкурстық іріктеу рәсімі қарастырылған. Бағалау және тестілеу орталықтарының мәліметтері негізінде автоматты түрде іріктелген рейтингтік кандидаттармен сұхбаттасу жүргізетін рәсім ұсынылған.

Тірек сөздер: мемлекеттік қызметші, бағалау, сапа, құзыреттілік, тестілеу, бағалау және тестілеу орталығы

Abstract. The article deals with the procedure for competitive selection of civil servants through the mechanisms of computer testing and assessments of the qualification and educational level and personal and competency qualities of the contestants. The procedure is suggested when the interview is conducted with rating candidates that are selected automatically according to the data of the evaluation and testing centers.

Keywords: civil servant, assessment, quality, competence, testing, evaluation and testing center

JEL-codes: H 19

Зелинский С.Э. кандидат технических наук, доцент, докторант Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В государственной службе Украины осень 2017 года прошла под лозунгом "Становись лидером перемен!", а все усилия Национального агентства по вопросам государственной службы были направлены на реформирование министерств и центральных органов исполнительной власти (ЦОИВ) через привлечение специалистов по обновленным конкурсным условиям [1] на вакантные должности новых директоров. Главная задача этого проекта - отбор специалистов по реформам для 10 министерств и 3 ЦОИВ.

Мотивация в виде высокой зарплаты (в несколько раз превышающей зарплату действующих государственных служащих) и новационная функциональность вызвали серьезную конкуренцию среди кандидатов на должности создаваемых директоров по вопросам реформ. Так, на должность генерального директора директората претендовало от нескольких десятков до 100 и

более кандидатов. Например, на 70 должностей Министерства регионального развития было подано почти 2700 заявлений, из которых – только 1800 отвечали всем требованиям проведения конкурса. До финального этапа конкурса - собеседования - на 70 должностей "дошло" 73 претендента. Победителями стали 30 конкурсантов, половина из которых – внешние кандидаты, а другая - сотрудники министерства.

Анализ первой волны конкурсного отбора специалистов для директоров по вопросам реформ показал следующее.

1. Под указанную реформу государственной службы был разработан *портал вакансий* [2]. Несмотря на некоторые технические недоработки, например, несоблюдение правила «один раз внесенная информация используется и отображается повсюду, а меняется только в одном месте», этот веб-ресурс безусловно шаг вперед в отечественном кадровом менеджменте сферы государственной службы. Хотя во многих

постсоветских странах такие порталы вакансий работают уже давно, минимум 4-5 лет, и они интегрированы в автоматизированную систему управления персоналом государственной службы. На конец 2017 года через этот портал подано около 11300 электронных заявлений (документов) на более чем 360 вакансий.

2. Главным субъектом конкурса является *конкурсная комиссия* - временный коллегиальный орган, который создан для оценивания ситуационных задач конкурсантов и их компетентностей во время собеседования. В составе конкурсной комиссии 7 человек из министерства или органа власти и только 3 независимых эксперта, т.е., по сути, она не является независимой. На портале должна размещаться информация не только о должностях членов конкурсных комиссий, но и сведения об их образовании, стаже работы, опыте, круге профессиональных интересов и т.п.

Очевидно, что при существующей конкурсной процедуре, когда этапы в ситуационных задачах и само собеседование оценивается членами комиссии, есть все возможности "тянуть" нужного кандидата. Для вакансий категории высшего корпуса государственной службы "А" (теперь новое законодательство Украины о государственной службе [3] определяет три категории «А», «Б» и «В»), например это поясняется тем, что "не со своим" победителем конкурса не захочет работать субъект назначения.

3. *Конкурсная процедура и оценки.* Самым объективным и прозрачным из всей конкурсной процедуры является компьютерное тестирование способностей кандидатов и знаний украинского профильного законодательства. Все просто и очевидно: кандидат ответил на вопросы за монитором компьютера, увидел результаты, расписался в автоматически сформированной ведомости за набранные баллы (0, 1 или 2). Кстати, более жесткие требования по количеству правильных ответов во время компьютерного тестирования определены постановлением Кабинета Министров Украины № 815 от 25.10.2017 г. [4]. При решении ситуационных задач в соответствии с приложением [1] устно или письменно членами комиссии оцениваются компетентности. Если средний балл, который выставляют члены конкурсной комиссии, за любую компетентность менее 0.5 балла, то кандидат дальше не проходит.

Компьютерные тесты на абстрактное, вербальное и числовое мышление и варианты ситуационных заданий разрабатывали специалисты всемирно известной компании "Хадсон". Представители этой компании и должны были бы оценивать результаты ситуационных заданий, а не сотрудники органа власти и независимые эксперты (члены конкурсной комиссии). Но более критичным является вопрос, почему для государственных служащих выбрано

оценивание абстрактного мышления, а не предметного, например? Потому что так определила компания «Хадсон», а где научные и методические разработки по оцениванию в сфере государственного управления?

4. *Отслеживание процесса* конкурсного отбора. Оценки кандидатов за различные этапы конкурса должны быть публичными и доступными на портале вакансий [2], тем более, что конкурсной комиссией заполняются протоколы и формы согласно приложений [1]. Например, это могла бы быть простая таблица, в которой отражены этапы конкурса, фамилии кандидатов в алфавитном порядке, их оценки, и общее количество баллов. Цветом отмечены те кандидаты, которые не набрали нужное количество баллов (менее 0.5 балла) или не явились на какой-то этап конкурса. Там же должен размещаться и график этапов конкурса, который занимает у конкурсантов 4-5 дней в течение 10-14 дней. Например, такой график был на сайте Министерства регионального развития. Важно отметить, что конкурсы проходят в Киеве, что существенно ограничивает возможности представителей регионов (надо брать отпуск, оплачивать проживание и т.д.).

Но все это только минимальные корректировки и изменения новой конкурсной процедуры, по сути, не меняющие проблемы конкурсного отбора на должности государственной службы.

Вообще-то определить и оценить, кто лучше, кто хуже, кто более достоин, а кто менее, очень трудно. Особенно, когда это делают люди и превалирует субъективный фактор. И неудивительно, что после результатов первой волны конкурсов на должности специалистов по вопросам реформ появились десятки обращений в суды и жалоб в Национальное агентство по вопросам государственной службы. Доминирующий субъективный фактор существующей конкурсной процедуры нельзя (или не удастся) пока нивелировать.

Вот почему необходимо говорить о принципиально ином подходе к конкурсному отбору персонала в сфере государственной службы Украины. Для этого нужно определить принципы и сформировать подходы и механизмы, которые обеспечили бы прозрачность, объективность и справедливость процедуры оценивания.

Ниже перечислены принципы, на которых должен создаваться прозрачный и объективный конкурсный отбор на должности государственной службы:

– Применяются два принципа: *меритократия* (лучшая работа поручается лучшему сотруднику, высокая должность – высокий рейтинг сотрудника) и *система заслуг* (обязательный учет способностей, знаний и умений кандидатов, опыта, образования, комплексной оценки качеств и компетентностей);

- конкурс проводится только для руководителей - категории "А" и "Б";
- для категории "Б" (специалисты) проводится только специальная проверка, а всю ответственность за отбор и прием государственных служащих этой категории несут непосредственные руководители и руководители структурных подразделений (им формировать команду исполнителей и отвечать за установленные ключевые показатели эффективности);
- все действия и процедуры (кроме собеседования) проходят только в электронном виде через единую информационно-аналитическую систему управления персоналом государственной службы (ЕИАС УПГС), которую в Украине нужно создать и внедрить;
- формируется национальный рейтинг оценок государственных служащих (кандидатов), который реализуется в ЕИАС УПГС;
- создается система центров оценивания и тестирования (ЦОТ) [5], в которую входит Национальный ЦОТ (на базе Национального агентства по вопросам государственной службы) и региональные ЦОТ (в областных центрах). В этих ЦОТах в соответствии с установленными графиками проводится тестирование свойств и компетентностей действующих государственных служащих и кандидатов, а также проверяются первичные данные документов;
- в качестве шкалы оценивания принимаются *стандартная десятка* - standard ten) от 1 до 9 (сейчас 0 - 2, причем, если меньше 0.5, то конкурсант не может оцениваться далее, что не дает человеку никакого шанса продемонстрировать себя комплексно со всех сторон: и слабых, и сильных);
- все оценки рассчитываются автоматически, а единственная субъективная оценка выставляется конкурсной комиссией по результатам собеседования;
- принимается механизм комплексной оценки государственных служащих [6], что дает возможность получить объективные оценки всех свойств и компетентностей.

Как должен бы проходить конкурсный отбор на должности государственной службы с учетом представленных выше принципов?

Кандидаты и действующие государственные служащие, имея свой личный кабинет в ЕИАС УПДС (доступ с помощью электронной цифровой подписи), вносят информацию из различных документов (об образовании, научных степени и звания, из сертификатов и свидетельств, научные работы, из трудовой книжки) и добавляют их скан-копии (для предварительной проверки в ЦОТах). На основе этих данных ежедневно рассчитывается оценка квалификационно-образовательного уровня (КОУ) и формируются значения динамических стенов, что позволяет получить определенный рейтинг (*первая оценка*).

Компьютерное тестирование свойств (качеств) и компетентностей (*вторая оценка* – см. далее) кандидатов проводят специалисты ЦОТов (администраторы тестирования). Это тестирование проходит без того напряжения, которое присуще существующей конкурсной процедуре и занимает несколько дней. При этом гарантируется объективность проведения процедуры тестирования, четкое временное регламентирование, прозрачность подсчета результатов, открытость. ЦОТ обеспечивает, согласно современным требованиям, технический уровень процедуры тестирования и предварительный контроль информации из документов, которую внесли сами претенденты через личные кабинеты. Поскольку подсчет правильных ответов производится автоматически (предусмотрено только компьютерное тестирование), то тем самым обеспечивается беспристрастность результатов. Результаты тестов свойств и компетентностей действительны 7-10 лет.

Методологическое обеспечение указанных процедур оценки разработаны и апробированы автором [6-7]. Так, в расчете первой оценки (КОУ) учитываются оценки: базового (основного) высшего образования; второго (третьего) высшего образования; знания иностранного языка; окончания магистратуры по специальности "Государственное управление" или "Публичное управление и администрирование"; наличия ученой степени кандидата (доктора) наук; наличия ученого звания (профессор, доцент, СИС (старший научный сотрудник) или старший исследователь); наличия звания "заслуженный", "народный", "почетный"; повышения квалификации (профессиональной компетентности) наличия научных трудов; стажа государственной службы; общего стажа работы (из электронной трудовой книжки); коэффициента профессиональной перспективности [6].

Оценка свойств и компетентностей, или личностно-компетентных качеств (ЛКК), состоит из оценок:

- психологических свойств;
- интеллекта (IQ);
- профессиональной компетентности;
- общественно-личностной компетентности;
- управленческой компетентности;
- мотивационной компетентности.

К оценке *психологических свойств* относятся оценки темперамента, характера, профессиональной и карьерной ориентации, мышления и креативности, социотипа.

Для оценки *профессиональной компетентности* государственных служащих предлагается проводить тестирование по вопросам профильного законодательства (основные положения Конституции Украины, базовые законы о государственной службе, службе в органах местного самоуправления, предотвращения коррупции и т.п.);

информационно-телекоммуникационных технологий; знанию государственного языка; вопросам делопроизводства и документооборота; знанию этикета и правил служебного поведения [8].

Общая оценка *общественно-личностной компетентности* государственного служащего является средним значением оценок: лидерства; коммуникативных и организаторских способностей; конфликтности; толерантности; эмоционального интеллекта; межличностных отношений; субъективного отношения; стрессоустойчивости.

Оценка *управленческой компетентности* государственного служащего используется как усредненное значение оценок: способности быть руководителем; предпочтения форм власти; стиля управления; управленческих навыков и принятия решений; менеджерских ограничений и умений.

Оценка *мотивационной компетентности* состоит из суммы оценок каждого типа мотивации (такие типы предложенные автором [6]) с учетом весовых коэффициентов.

При наличии сформированной базы данных о персонале государственной службы и их оценок появляется бесценный национальный репозиторий кадрового резерва, из которого и будут отбираться нужные кандидаты. Служба управления персоналом органа власти после объявления вакантной должности формирует запрос к ЕИАС УПДС со своими требованиями (например, опыт работы на должности «руководитель» более 7 лет, наличие ученой степени, знание французского языка, опыт в отрасли энергетики не менее 3 лет). В ответ на этот запрос в ЕИАС УПГС будет сформирован рейтинговый (по баллам в диапазоне от 9 до 1) список в виде кодов (без фамилий). Это так называемый механизм «приема на работу без имени». После этого служба управления персоналом направляет всем (или верхней части списка рейтинга) приглашение на участие в конкурсном отборе на вакантную должность. Потенциальным кандидатам в личный кабинет и электронную почту приходит предложение принять участие в конкурсе, и они, в течение, например, 10 дней, должны дать согласие на свое участие в указанном конкурсе.

Кроме того, любой кандидат может подать заявление на вакантную должность (она отображается в общедоступном списке вакансий) в ЕИАС УПГС из личного кабинета, если у него есть оценки за КОУ и ЛКК (т.е. это своеобразный допуск к конкурсным процедурам), и он отвечает квалификационным требованиям (например, «руководитель» более 7 лет, наличие ученой степени, знание французского языка, опыт в отрасли энергетики не менее 3 лет). Если он не соответствует этим требованиям, то система не позволит подать заявление на вакантную должность.

После предоставления согласия на участие в конкурсе для комиссии будет отправлена личная карточка претендента и декларация о доходах (опять же только с кодом, без фамилии). В назначенное время на собеседование прибывают все кандидаты, которые подтвердили свое участие. По результатам собеседования кандидаты получают среднюю оценку от членов конкурсной комиссии (*третья оценка*), которая тоже находится в диапазоне от 1 до 9.

Далее рассчитывается среднее значение трех оценок – КОУ, ЛКК и собеседование. У кого она больше, тот и является победителем конкурса. И только после этого система раскрывает фамилии победителя, и происходит процедура приема.

Почему нужно принимать такой подход к конкурсному отбору на должности государственной службы в Украине?

Во-первых, опросы конкурсантов на должности государственной службы [9] показывают, что 80% респондентов считают этап компьютерного тестирования наиболее прозрачным и объективным этапом конкурса, а более 60% считают целесообразным определять результаты конкурса через автоматическое рейтингование на основе данных только компьютерных тестов.

Во-вторых, органы власти смогут самостоятельно искать кандидатов под свои квалификационные и компетентностные требования, что принципиально изменит ситуацию, когда только сами кандидаты выбирают, куда им идти трудоустроиться. Это позволит абсолютно точно определить хотя бы одного победителя. В примере с конкурсом в Министерстве регионального развития, победители были отобраны менее чем на половину вакантных должностей (30 из 70), несмотря на огромное количество претендентов.

В-третьих, максимально исключается влияние человеческого фактора на оценку компетентностей конкурсантов, а также существенно уменьшается нагрузка на конкурсные комиссии органов власти и их структурных подразделений. Упрощается и ускоряется конкурсная процедура, она становится понятной для конкурсантов, и самое главное, справедливой и прозрачной.

В-четвертых, будет получена комплексная оценка свойств и компетентностей кандидатов и действующих государственных служащих, что будет реально отражать их "досье": сильные и слабые стороны, имеющиеся уровни компетентностей (понятно, что нужно развивать и ему обучаться). Так как свойства и компетентности взрослых людей являются устоявшимися и меняются не так быстро, то срок оценки ЛКК будет длительным (до 10 лет), а оценка КОУ будет «досчитываться» автоматически, по мере внесения данных из различных документов, которые подтверждают в

образовательные и квалификационные изменения.

В-пятых, появляется возможность формировать эффективные команды для заявленных реформ, когда их члены будут подбираться по объективной и справедливой процедуре, а не так как сейчас, когда очень высока вероятность потерять высококвалифицированных специалистов из-за ускоренной процедуры тестирования и субъективизма членов конкурсных комиссий.

Предложенный подход в какой-то степени реализован в Казахстане, где летом 2017 года в Агентстве по делам государственной службы и противодействия коррупции планировалось создавать пул талантов [10]. При этом предлагалось три этапа отбора кандидатов в пул талантов:

- тестирование и эссе. На этом этапе реализуется «принцип приема на работу без имени», то есть тестирование и эссе анонимны;
- собеседование с лицами, набравшие проходные баллы после первого этапа;
- стажировка на ротационной основе в структурных подразделениях Агентства (по две недели в каждом подразделении).

Пул талантов предлагалось оформить в виде базы данных в рамках действующей электронной системы управления персоналом «Е-Кызмет». На каждого сотрудника, включенного в пул талантов, в этой базе данных предлагается создать «досье», которое, кроме персональной

информации, может содержать следующие сведения: итоги тестов; эссе; перечень и краткое содержание курсов или тренингов, в том числе за рубежом; наличие публикаций с указанием тем и источников опубликования; информацию о реализации крупных и значимых проектов; краткое описание ораторских способностей и возможности выступать в СМИ; перечень инициатив или идей, предложенных кандидатом.

Анализ автором конкурсных процедур для персонала государственной службы в этой статье и [8] указывает на необходимость создания в Украине интегрированной электронной системы, в которой должны быть реализованы учетные возможности, процедуры тестирования и объективного отбора кандидатов для собеседования и последующего назначения на вакантные должности. Несмотря на то, что в Казахстане в этом направлении сделано гораздо больше, чем в Украине (например, уже работает «Е-Кызмет», есть наработки в Агентстве по делам государственной службы и противодействия коррупции [10], официально провозглашена меритократия), тем не менее, предложенные подход комплексного оценивания государственных служащих и процедура безымянного конкурсного отбора позволит обеспечить объективный и справедливый механизм отбора государственных служащих на вакантные должности. Причем, очень важно, что максимально полно будут учтены свойства и характеристики кандидатов на должности государственной службы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 р. №648. - Режим доступа: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/648-2017-%D0%BF>. - Дата доступа: 15.02.2018.
2. Портал вакансій [Електронний ресурс]: Режим доступа: <https://career.gov.ua/>. - Дата доступа: 15.02.2018.
3. Про державну службу [Електронний ресурс]: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19>. – Дата доступа: 15.02.2017.
4. Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. №815. - Режим доступа: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/815-2017-%D0%BF>. - Дата доступа: 15.02.2018.
5. Науменко Р.А. Центри оцінювання і тестування державних службовців як інструмент професіоналізації державної служби в Україні / Р.А. Науменко, С.Е. Зелінський // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць ОРІДУ. Вип. 1 (61). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 154-157.
6. Зелінський С.Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців: монографія / С.Е. Зелінський. – К.: НАДУ, 2016. – 296 с.
7. Зелинский С.Э. Принципы и механизмы формирования комплексной оценки государственных служащих / С.Э. Зелинский // Государственное управление и государственная служба. – 2017. – № 1(60). – С. 157-165.
8. Оцінка професійних компетентностей: тестові завдання для державних службовців: навчально-метод. посібник / С.П. Ворона, Т.Т. Дмитренко, С.Е. Зелінський [та ін.]; за ред. С.Е. Зелінського. – Кіровоград: ЦПГК, 2016. – 60 с.
9. Зелінський С.Е. Конкурсний відбір на посади державної служби у дзеркалі процедури оцінювання / С.Е. Зелінський // “Національні цінності й національні інтереси в системі публічного управління”: матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (12 жовтня 2017 р.). – К: НАДУ, 2017. – С. 102-105.
10. О создании системы управления талантами в Агентстве Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://kyzmet.gov.kz/en/node/10226>. – Дата доступа: 15.02.2017.