

Попов Ю. О., здобувач, НУЦЗУ, м. Харків,

ORCID: 0009-0001-1706-9659

*Popov Yu.O., PhD Student, National University of Civil Protection of
Ukraine, Kharkiv*

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ: СТРУКТУРА ТА
КЛАСИФІКАЦІЯ**

**MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION FOR
ENSURING PERSONNEL SECURITY: STRUCTURE AND
CLASSIFICATION**

Досліджено теоретико-методологічні засади формування механізмів державного управління забезпеченням кадрової безпеки. Обґрунтовано необхідність розмежування понять «кадрова безпека», «механізм забезпечення кадрової безпеки» та «механізм державного управління забезпеченням кадрової безпеки». Визначено структуру комплексного механізму державного управління забезпеченням кадрової безпеки, що включає організаційний, правовий, інституційний, фінансово-економічний, соціально-мотиваційний, компетентнісний, інформаційно-аналітичний, ризик-орієнтований, координаційно-моніторинговий та інші компоненти. Запропоновано класифікацію механізмів за функціональним призначенням, характером управлінського впливу, рівнем реалізації, часовою спрямованістю, характером загроз та управлінським циклом.

***Ключові слова:** державне управління; механізми державного управління; кадрова політика; кадрова безпека; національна безпека.*

The theoretical and methodological foundations for establishing public administration mechanisms to ensure personnel security have been investigated. The necessity of distinguishing between the concepts of "personnel security," "mechanism for ensuring personnel security," and "public administration mechanism for ensuring personnel security" has been substantiated. The structure of a comprehensive public administration mechanism for ensuring personnel security has been defined, encompassing organizational, legal, institutional, financial-economic, socio-motivational, competency-based, information-analytical, risk-oriented, coordination-monitoring, and other components. A classification of these mechanisms has been proposed based on functional purpose, the nature of managerial influence, the level of implementation, time orientation, the nature of threats, and the management cycle.

Key words: *state administration; state administration mechanisms; personnel policy; personnel security; national security.*

Постановка проблеми. Сучасна система державного управління України функціонує в умовах значних інституційних, соціально-економічних, безпекових та кадрових трансформацій. Глобалізація, мобільність людського капіталу, міграційні процеси, конкуренція державного і приватного секторів за кваліфікованих фахівців, цифровізація управлінських процесів та зміна вимог до професійних компетентностей зумовлюють необхідність переосмислення традиційних підходів до управління кадровим забезпеченням державних органів.

Кадрова безпека в таких умовах набуває значення системної характеристики спроможності державної служби. Вона пов'язана не лише із запобіганням негативним проявам у діяльності персоналу, а й із забезпеченням необхідної кількості працівників, відповідності їхніх компетентностей функціям державного органу, професійного розвитку,

мотивації, доброчесності, наступності та збереження інституційної пам'яті.

Закон України «Про державну службу» закріплює професійність, доброчесність, ефективність, політичну неупередженість, рівний доступ до державної служби та інші принципи, які безпосередньо формують нормативне підґрунтя кадрової безпеки [1]. При цьому законодавство визначає професійну компетентність, професійний розвиток, діяльність служб управління персоналом, оцінювання результатів службової діяльності, професійне навчання та інші кадрові процедури як складові функціонування державної служби [1]. Водночас наукова проблема полягає у відсутності єдиного системного підходу до визначення структури саме механізмів державного управління забезпеченням кадрової безпеки. Наявність окремих кадрових процедур ще не означає існування цілісного механізму кадрової безпеки. Необхідним є їх поєднання у систему, що функціонує на основі спільних цілей, принципів, методів, ресурсів та інформаційного забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжні та вітчизняні вчені О. Борисенко, П. Боттомлі, М. Бублій, Дж.С. Гулд-Вільямс, В. Джекобсон, С. Домбровська, О. Крюков, В. Мартиненко, Т. Момот, В. Мороз, А.М.С. Мостафа, Н. Нижник, В. Панченко, О. Пархоменко-Куцевіл, О. Правосуд, В. Сиченко, Дж. Сова, Т. Ткаченко, С. Шевченко, О. Яременко та ін. визначають правові, організаційні, ресурсні, економічні, інформаційні та інші аспекти формування та реалізації кадрової політики, а також гарантування кадрової безпеки. У той же час, очевидним є те, що механізми її гарантування поки не отримали уніфікованої наукової характеристики, що ускладнює процес науково виваженого їх удосконалення.

Постановка завдання. Метою статті є визначення особливостей побудови механізмів державного управління забезпеченням кадрової безпеки.

Виклад основного матеріалу. Згідно з положеннями науки державне управління його механізми представляють собою систему способів, засобів та інструментів, за допомогою яких суб'єкти державної влади здійснюють цілеспрямований вплив на суспільні процеси для досягнення визначених цілей [6].

Щодо кадрової безпеки, то об'єктом такого впливу виступає кадровий потенціал державної служби, а предметом – кадрові процеси, ризики, відносини, компетентності, мотивація, професійний розвиток, кадрова наступність та інші характеристики людського капіталу державних органів.

На підставі вказаного *механізми державного управління забезпеченням кадрової безпеки* варто визначити як систему взаємопов'язаних способів, методів, засобів та інструментів владно-управлінського впливу суб'єктів державного управління на кадрові процеси з метою забезпечення стійкості, професійної спроможності, доброчесності, мотиваційної стабільності, наступності та захищеності кадрового потенціалу державної служби від внутрішніх і зовнішніх загроз.

Принципова відмінність такого підходу полягає в тому, що кадрова безпека не ототожнюється з окремою функцією служби управління персоналом. Служба управління персоналом є одним із безпосередніх інституційних носіїв відповідних механізмів, але кадрова безпека формується під впливом значно ширшої системи суб'єктів, нормативних актів, фінансових ресурсів, цифрових систем, процедур контролю та професійного розвитку.

З огляду на це вважаємо, що доцільно розмежовувати кадрову безпеку – як цільовий стан кадрової стійкості; механізм забезпечення кадрової безпеки – як сукупність засобів досягнення такого стану; механізм державного управління забезпеченням кадрової безпеки – як систему владно-управлінського впливу держави на кадрові процеси для досягнення та підтримання кадрової безпеки.

Як відомо, базис класифікації механізмів державного управління становлять насамперед методи державного впливу на ту чи іншу сферу суспільної життєдіяльності. Ці методи також становлять підґрунтя для групування механізмів державного управління забезпеченням кадрової безпеки. На нашу думку, об'єднавчим при цьому є комплексний механізм державного управління забезпеченням кадрової безпеки, що включає десять взаємопов'язаних компонентів.

1. Організаційний механізм, що визначає стратегічну орієнтацію державного управління кадровою безпекою шляхом розробки та впровадження відповідних процесів, технологій, алгоритмів тощо. Його головною метою є організаційне забезпечення такого стану кадрового потенціалу, за якого державна служба здатна стабільно виконувати покладені на неї функції навіть в умовах кризових або несприятливих сценаріїв. Уважаємо, що до основних цілей цього механізму належать: забезпечення достатньої кількості персоналу; відповідність компетентностей працівників функціям державних органів; забезпечення доброчесності; зниження кадрової плинності; формування кадрового резерву; збереження інституційної пам'яті; розвиток актуальних компетентностей; підвищення кадрової спроможності державних органів.

Таким чином, організаційний механізм дозволяє дати відповідь на питання, якого організаційного стану кадрової системи необхідно досягнути.

2. Правовий механізм, що формує правові межі функціонування кадрової системи. Його основу становлять Конституція України, Закон України «Про державну службу», законодавство про запобігання корупції, нормативні акти Кабінету Міністрів України, НАДС та інші нормативно-правові документи [4]. Правовий механізм регулює порядок вступу на державну службу; конкурсні процедури відбору; вимоги до професійної компетентності; проходження державної служби; оцінювання результатів службової діяльності; професійне навчання; оплату праці держслужбовців;

їх дисциплінарну відповідальність; порядок припинення державної служби; функціонування HR-служб та ін. Саме цей механізм створює юридичні гарантії кадрової безпеки. Водночас сучасна проблема полягає у відсутності законодавчо закріпленої цілісної категорії «кадрова безпека» як окремого об'єкта державного управління. Це створює потребу в подальшому нормативному та концептуальному оформленні відповідного поняття.

3. Інституційний механізм, що визначає, хто саме відповідає за формування та реалізацію кадрової безпеки. На центральному рівні важливе місце займає НАДС, яке формує та реалізує державну політику у сфері державної служби. На рівні конкретного державного органу відповідальність безпосередньо реалізується керівником державної служби та службою управління персоналом. Служба управління персоналом відповідно до законодавства відповідає, зокрема, за реалізацію державної політики з питань управління персоналом, добір персоналу, професійний розвиток та документальне забезпечення проходження державної служби [1].

У сучасних умовах роль HR-служби має змінюватися від кадрового діловодства у бік забезпечення стратегічного управління людськими ресурсами та управління кадровими ризиками. Тобто HR-служба має виконувати не тільки адміністративну, а й аналітичну, прогностичну, координаційну та превентивну функції.

4. Фінансово-економічний механізм. Кадрова безпека безпосередньо залежить від наявності ресурсів для оплати праці, професійного навчання, розвитку персоналу, соціального забезпечення та функціонування кадрової інфраструктури. Фінансово-економічний механізм гарантування кадрової безпеки охоплює такі інструменти: бюджетне фінансування кадрових програм; систему оплати праці; матеріальне стимулювання; фінансування професійного навчання; фінансування цифрових кадрових систем; ресурсне забезпечення служб управління персоналом; фінансові стимули

утримання критично важливих компетентностей [2; 3]. Особливо важливим у цьому контексті є принцип, відповідно до якого оплата праці повинна бути пов'язана не лише з посадою, а й зі складністю, відповідальністю та результативністю роботи [1]. Отже, фінансовий механізм виконує не тільки ресурсну, а й мотиваційну функцію. відповідного механізму.

5. Таким чином, ми підійшли до соціально-мотиваційного механізму, що є одним із найбільш недооцінених компонентів кадрової безпеки є мотиваційна стабільність. Навіть за достатньої кількості працівників державний орган може залишатися кадрово нестійким, якщо працівники не мають належної мотивації, не бачать можливостей професійного розвитку або не пов'язують власне професійне майбутнє з державною службою.

Соціально-мотиваційний механізм передбачає таке: формування гідного рівня оплати праці; надання соціальних гарантій; проведення на регулярній основі підвищення кваліфікації службовцями; визнання їх професійного рівня; кар'єрне просування; нематеріальне стимулювання; формування та вдосконалення організаційної культури; гарантування психологічної безпеки; баланс професійного й особистого життя; участь працівників у розвитку організації. У контексті кадрової безпеки мотивація повинна розглядатися не лише як засіб підвищення продуктивності, а як інструмент утримання та розвиток людського капіталу на вітчизняних теренах.

6. Компетентнісний механізм, що покликаний забезпечити відповідність професійного потенціалу працівників стратегічним завданням державного органу. На нашу думку, складниками цього механізму є такі: визначення компетентностей; професійний добір кадрів; незалежне та регулярне оцінювання KPI; професійне навчання; індивідуальні програми розвитку; стажування; менторство; формування кадрового резерву; розвиток управлінських компетентностей.

Законодавство безпосередньо пов'язує проходження державної

служби з професійною компетентністю та передбачає постійне підвищення її рівня [1]. У межах кадрової безпеки цього недостатньо. Доцільно перейти від управління кадровим резервом за посадами до управління резервом критичних компетентностей. Такий підхід дозволить державному органу заздалегідь визначати компетентності, втрата яких може створити ризик для безперервності виконання державних функцій.

7. Інформаційно-аналітичний механізм. Інформація є необхідною умовою управління кадровими ризиками. Інформаційно-аналітичний механізм забезпечення кадрової безпеки охоплює: кадровий облік; HR-аналітику; цифрові кадрові профілі; моніторинг плинності кадрів; аналіз вакансій; оцінювання дефіциту компетентностей; прогнозування кадрових потреб; аналіз професійного розвитку; моніторинг кадрових ризиків [4; 5]. Їх оцінювання передбачає перехід: дані → інформація → аналітика → прогноз → управлінське рішення. Саме цей ланцюг може стати основою доказового управління кадровою безпекою.

8. Ризик-орієнтований механізм, що є одним центральних підсистем сучасної системи кадрової безпеки. Його завдання полягає в ідентифікації кадрових ризиків, визначенні джерел їхнього виникнення, оцінюванні ймовірності масштабування, оцінюванні потенційних наслідків, визначенні небезпек, розробленні превентивних заходів, моніторингу залишкового ризику.

На наш погляд, доцільно класифікувати кадрові ризики державного органу на кількісні – недостатня чисельність персоналу; компетентнісні – дефіцит необхідних знань і навичок; мотиваційні – зниження залученості та зростання плинності; доброчесні – корупційні та конфліктні ризики; організаційні – недоліки кадрових процедур; інституційні – втрата управлінської інституційної спроможності; інформаційні та технологічні – втрата або компрометація кадрової інформації; кризові – значний і масовий відтік кадрів за кордон або зміна умов функціонування органу.

Авторський підхід полягає у введенні поняття «кадрового стрес-

тесту» – процедури моделювання здатності державного органу виконувати критичні функції за умов різкого погіршення кадрової ситуації. Наприклад, стрес-тест може передбачати сценарій одночасного вибуття 10–20 % ключових працівників або втрати носіїв критичних компетентностей.

9. Координаційно-моніторинговий механізм. Контроль як державно-управлінська функція є необхідний для перевірки того, наскільки кадрова система відповідає встановленим вимогам. Координаційно-моніторинговий механізм охоплює контроль за дотриманням законодавства, внутрішній аудит, оцінювання результатів службової діяльності, моніторинг кадрових показників, аудит кадрових процедур, перевірку на корупційні ризики, моніторинг кадрових ризиків, оцінювання ефективності кадрової політики. Принципова особливість цього механізму полягає у необхідності переходу від контролю факту порушення до раннього виявлення передумов кадрового ризику.

10. Соціально-комунікативний механізм. Кадрова безпека значною мірою залежить від організаційної культури державного органу. Цей механізм передбачає налагодження внутрішніх комунікацій, напрацювання корпоративних цінностей, упровадження етичних стандартів, формування культури доброчесності, налагодження зворотного зв'язку, участь держслужбовців в управлінні; медіація (управління конфліктами), формування довіри до керівництва.

Організаційна культура на державній службі має розглядатися як інструменти «м'якої сили» під час забезпечення кадрової безпеки, оскільки саме вона визначає реальну поведінку працівників у ситуаціях, які не можуть бути повністю врегульовані правовими актами.

Запропонована структура механізмів державного управління забезпеченням кадрової безпеки дозволяє сформувати багатокритеріальну класифікацію механізмів, представлену в табл. 1.

Таблиця 1

Класифікація механізмів державного управління забезпеченням

Джерело: складено на підставі [4; 5; 6]

№	Критерій	Вид механізму	Основне призначення
1	За функціональним призначенням	нормативно-правовий	формування правових правил
		інституційно-організаційний	розподіл повноважень та відповідальності
		фінансово-економічний	ресурсне забезпечення
		соціально-мотиваційний	утримання та стимулювання персоналу
		компетентнісний	формування необхідних компетентностей
		інформаційно-аналітичний	забезпечення даними та прогнозування
		ризик-орієнтований	ідентифікація та нейтралізація ризиків
		контрольно-моніторинговий	контроль і оцінювання
		комунікаційно-культурний	формування довіри, етики та організаційної культури
2	За характером впливу	прямий	безпосереднє владне регулювання
		непрямий	стимулювання та створення умов
3	За часовою спрямованістю	превентивний	попередження кадрових загроз
		реактивний	реагування на вже наявні загрози
		відновлювальний	відновлення кадрової спроможності
4	За рівнем реалізації	національний	формування державної кадрової політики
		галузевий	управління кадровою безпекою певної сфери
		регіональний	кадрова безпека регіональних органів
		організаційний	кадрова безпека конкретного державного органу
5	За характером загроз	внутрішній	протидія внутрішнім кадровим ризикам
		зовнішній	реагування на зовнішні фактори
		прогнозування	виявлення майбутніх ризиків
6	За управлінським циклом	планування	визначення кадрових заходів
		реалізація	здійснення кадрових рішень
		контроль	оцінювання результатів
		коригування	зміна кадрової політики

Запропонована класифікація механізмів державного управління забезпеченням кадрової безпеки показує, що механізми не повинні розглядатися ізольовано. Наприклад, професійне навчання саме по собі є

інструментом компетентнісного механізму, однак воно потребує фінансування, нормативного регулювання, інформаційного забезпечення та контролю результативності. Таким чином, ефективність гарантування кадрової безпеки визначається якістю інтеграції складників механізму.

На основі проведеного аналізу пропонується така будова комплексного механізму державного управління забезпеченням кадрової безпеки (через систему взаємопов'язаних блоків): цілі → принципи → суб'єкти → об'єкт → ризики → механізми → інструменти → ресурси → результат → моніторинг → коригування. У центрі системи знаходиться кадровий потенціал державної служби. До його основних характеристик належать: чисельність; професійна компетентність; доброчесність; мотивація; стабільність; мобільність; здатність до професійного розвитку; інституційна пам'ять.

Зовнішній контур системи забезпечення кадрової безпеки формують фактори, які держава не завжди може безпосередньо контролювати: демографічні процеси, міграція, стан ринку праці, технологічні зміни, безпекова ситуація, соціально-економічна нестабільність.

Внутрішній контур системи забезпечення кадрової безпеки складають ті фактори, на які державний орган може безпосередньо впливати: добір, адаптація, навчання, оцінювання, мотивація, оплата праці, кар'єра, організаційна культура, кадровий резерв та передача знань. Саме взаємодія зовнішнього та внутрішнього контурів визначає реальний рівень кадрової безпеки.

Висновки. Механізми державного управління забезпеченням кадрової безпеки є комплексною системою владно-управлінського впливу, спрямованого на формування та підтримання кадрової стійкості державної служби. Їх особливістю є багатокомпонентність і парадигмальність. У цьому контексті обстоюється думка, що кадрова безпека не може бути забезпечена лише нормативним регулюванням або діяльністю HR-служб. Вона формується внаслідок взаємодії правових, інституційних,

організаційних, фінансових, соціальних, компетентнісних, інформаційних, ризик-орієнтованих та інших механізмів.

Важливою умовою їх результативності є перехід від реактивного до превентивного управління. Держава має не лише реагувати на кадрові проблеми, а прогнозувати дефіцит компетентностей, виявляти ризики плинності, формувати кадровий резерв, забезпечувати передачу інституційної пам'яті та підтримувати здатність державних органів функціонувати в кризових умовах. Запропоновано кадрову безпеку доцільно розглядати як один із фундаментальних компонентів інституційної спроможності держави, а механізми її забезпечення – як складову загальної системи державного управління ризиками та людським капіталом.

Уважаємо, що подальші наукові дослідження доцільно спрямувати на розроблення методики оцінювання ефективності кожного з компонентів комплексного механізму, визначення індикаторів кадрової стійкості, формування профілю кадрової безпеки державного органу та розроблення методики кадрового стрес-тестування.

Список використаних джерел:

1. Закон України “Про державну службу” від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
2. Кавтиш О.П. Системна природа кадрової безпеки підприємства. Економічний вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». 2015. № 12. С. 181–189.
3. Момот Т. В., Чжан Хаоюй, Момот Д. Т. Забезпечення кадрової безпеки підприємств промисловості в умовах конфліктного середовища. Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості. 2017. № 1 (1). С. 103–109.
4. Панченко В.А. Базові поняття кадрової безпеки. Вісник

Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки. 2018. Т. 4, № 30. С. 101–105.

5. Сорока О.С. Забезпечення кадрової безпеки як функція управління персоналом. Вісник соціально-економічних досліджень. 2018. № 4 (68). С. 53–63.

6. Недобор І.В. Формування та реалізація кадрової політики в системі публічного управління : дис. ... канд. наук з держ. упр. 25.00.02. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2018. 20 с.

Referances:

1. Law of Ukraine “On Civil Service” dated Dec. 10, 2015, No. 889-VIII. “Legislation of Ukraine” / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

2. Kavtysh O.P. Systemic nature of enterprise personnel security. Economic Bulletin of the National Technical University of Ukraine “Kyiv Polytechnic Institute”. 2015. No. 12. P. 181–189.

3. Momot T.V., Zhang Haoyu, Momot D.T. Ensuring personnel security of industrial enterprises in a conflict environment. Current State of Scientific Research and Technologies in Industry. 2017. No. 1 (1). P. 103–109.

4. Panchenko V.A. Basic concepts of personnel security. Bulletin of Kherson State University. Series: Economic Sciences. 2018. Vol. 4, No. 30. P. 101–105.

5. Soroka O.S. Ensuring personnel security as a personnel management function. Bulletin of Socio-Economic Research. 2018. No. 4 (68). P. 53–63.

6. Nedobor I.V. Formation and implementation of personnel policy in the public administration system: Diss. ... Cand. Sc. in Public Admin. 25.00.02. National Academy of Public Administration. under the President of Ukraine, Kharkiv Regional Institute of Public Administration. Kharkiv, 2018. 20 p.