

DOI: <https://doi.org/10.32689/2523-4536/65-2>
УДК 330

Кузьменко Г. О.

PhD в галузі публічного управління та адміністрування,
доцент кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна академія управління персоналом

Kuzmenko Hanna

PhD in Public Administration and Administration,
Associate Professor of Public Administration,
Interregional Academy of Personnel Management

ФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ

FORMATION OF PERSONNEL POLICY IN THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE AS A MECHANISM OF ECONOMIC DEVELOPMENT

У статті виявлено, що кадрова політика носій головної мети – розвитку системи роботи з кадрами управління, що визначає можливості розвитку економіки і самого управління, тобто забезпечення загальної політики держави у вигляді організації діяльності певної категорії співробітників апарату управління. З'ясовано, що важливий напрямок усієї кадрової політики в нинішніх умовах, є демократизація підбору, розстановки та виховання працівників ланок публічного та господарського управління. Доведено, що кадрова політика визначається, як встановлений законом порядок періодичної перевірки теоретичних знань, практичних навичок, здібностей та реальних перспектив працівника з метою визначення відповідності його посади. Підкреслено, що система показників результативності виробництва та економічний аналіз є частиною механізму управління організацією, які спрямовані на економію витрат та ресурсів.

Ключові слова: кадрова політика, економіка, аудит кадрів, результативність співробітника, розвиток.

The article reveals that personnel policy is the main goal – to develop a system of work with human resources management, which determines the possibilities of economic development and management, ie ensuring the general policy of the state in the form of organizing a certain category of management staff. It was found that an important direction of all personnel policy in the current environment is the democratization of selection, placement and education of public and economic management. It is proved that personnel policy is defined as the procedure established by law for periodic testing of theoretical knowledge, practical skills, abilities and real prospects of the employee in order to determine the adequacy of his position. It is emphasized that the system of performance indicators and economic analysis is part of the management mechanism of the organization, which aims to save costs and resources. The proposed article also analyzes the features of personnel policy in the system of public administration as a mechanism of economic development, which makes serious demands on training, retraining and evaluation of personnel. In this regard, the value of the certification carried out in the management staff increases. It is proved that the economic reforms carried out in Ukraine contribute to the establishment of fundamentally new relations of the organization with the state and partners, new economic and legal regulators. Under these circumstances, significant changes are needed in the regulation of socio-economic processes. The role of efficiency in making managerial decisions, calculation of different options for the development and operation of individual organizations and enterprises is especially growing. It is emphasized that in the current conditions, personnel policy requires in-depth study of all components of the proposed system. It is emphasized that the solution of this problem will require a large amount of empirical material, which would not require material and moral costs. It is noted that the proposed research material in the article on this issue does not allow to more fully reveal the features of the content of the personnel policy model.

Keywords: personnel policy, economics, personnel audit, employee performance, development.

Постановка проблеми. Огляд сучасної літератури з найважливіших проблем кадрової політики у публічному управлінні свідчить, що успіх будь-якої справи залежить від кадрів, особливо керівних, від науково обґрунтованої

організації роботи з підготовки, підбору та розстановки, це гостро відчувається в нинішній період, коли у всіх сферах життя діють великі зміни, набирають чинності позитивні тенденції викликані новітніми тенденціями

розвитку громадянського суспільства. Але, зміни на краще йдуть повільно, бо справа перебудови виявляється важче, ніж передбачалося, а причини і коріння, що породили негативні явища, більш глибокими.

Варто підкреслити, що життя ставить питання не просто про удосконалення роботи з кадрами, а про покращення всієї кадрової політики. Постановка розглянутої проблеми виходить із потреби привести систему управління у відповідність до вимог часу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню формування кадрової політики присвятили свої дослідження такі вітчизняні вчені, як І. Бутенко, І. Курносова, Т. Бучинська, Я. Жовнірчик, О. Крючко, Н. Матвєєнко, В. Олуйко, Т. Удовенко, О. Шаповал та ін.

Мета статті полягає у здійсненні ґрунтовного аналізу особливостей формування кадрової політики в системі публічного управління як механізму розвитку економіки.

Виклад основного матеріалу. Нині у теоретичній розробці кадрової політики створено певний комплекс досліджень, пов'язаний із загальними процедурами зміцнення правової основи публічного та суспільного життя, вдосконаленням системи управління, викорінення негативних явищ. Але, багато питань відповідного висвітлення ще не отримали, до прикладу можна сказати, про необхідність скорочення апарату публічного управління та формування оптимального рівня чисельності управлінських кадрів, що потребує збільшення уваги до розробки науково-обґрунтованих програм та нормативної бази.

Слід зауважити, що особливої актуальності даної проблематики поєднують організаційно-правові питання з'єднання централізації та демократії, єдиноначальності та колегіальності, розвитку системи виборності керівних співробітників, удосконалення атестацій, поширення конкурсної системи заміщення посад [4]. Формування кадрів управлінського апарату детерміновано кадрової політики. Головні вимоги кадрової політики зводяться до необхідності підбору кадрів за діловими та політичними рисами, поєднанні змінності та наступності кадрів, гласності в їх доборі та розстановці, поєднанні молодих кадрів з досвідченими, єдності довіри з високою принциповістю та вимогливістю, особистими якостями співробітників, вимогами найсуворішої дисципліни та відповідальності за доручену справу, методах виховання кадрів, вивчення їх способностей та недоліків, з'єднання теоретичної підготовки з практикою управлінської діяльності. Ці положення становлять основу кадрової політики, вони

дозволяють виявити зміст, форми та методи роботи з кадрами апарату, критерії оцінки перспектив до практичної діяльності [1].

Доцільно підкреслити, що кадрова політика носій головної мети – розвитку системи роботи з кадрами управління, що визначає можливості розвитку економіки і самого управління, тобто забезпечення загальної політики держави у вигляді організації діяльності певної категорії співробітників апарату управління.

На кожному етапі розвитку громадянського суспільства залежно від розв'язуваних соціально-кадрових завдань, кадрова політика покращується та наповнюється новим змістом:

- кадрова політика та кадрова робота: роль, співвідносність та відмітні властивості;
- процедура формування керівних кадрів управлінських та громадських організацій, контролю над їх діяльністю;
- вплив кадрової політики на різні форми діяльності управління, зв'язок із управлінськими функціями;
- головні напрямки розвитку кадрової політики щодо оновлення всіх галузей життя громадянського суспільства;
- законодавчі акти щодо зміцнення кадрової політики управління [5].

Визначальним завданням кадрової політики є вироблення вимог до службовця апарату управління, без яких неможливе здійснення вірного підбору та розміщення кадрів:

- система критеріїв оцінки якостей керівників;
- методичні положення щодо визначення та змісту таких вимог (угруповання кадрів за теоретико-політичними, діловими, морально-етичними, соціально-психологічними якостями та ін.);

Принципи та нормативні акти підбору та розстановки кадрів засновані на:

- вимогах, які повинні відповідати особи для заміщення державних посад;
- організаційно-правових методах комплектування кадрів (призначення, вибори, конкурс);
- процедури та правила об'єктивної оцінки політичних, ділових та моральних якостей громадян та їх особистих даних (атестація, складання службових характеристик) [7].

Варто зауважити, що важливий напрямок усієї кадрової політики в нинішніх умовах, є демократизація підбору, розстановки та виховання працівників ланок публічного та господарського управління. Необхідно розширювати виборність та конкурсну систему заміщення посад для працівників публічних

органів. У цьому, вживання виборності розцінюється, як істотна умова подальшої демократизації управління.

З урахуванням специфіки управлінських функцій, становища адміністративних колективів, поєднання органів публічного управління, способів заміщення посад – призначення, конкурсу та обрання – як основний шлях поступового переходу виборності, при цьому важливим є облік тих недоліків, які притаманні обраної компанії.

Одна з таких причин – перетворення виборності на формальну процедуру, що пояснюється втратою управління процесом підбору кадрів, непередбачуваними результатами внаслідок відмови від традиційних форм та способів роботи: так наприклад, багатьом керівникам важко відмовитися від права призначати чи звільняти нижчих керівників.

Виборність дозволяє обраним керівникам бути під захистом колективу у разі принципових розбіжностей його з вищим керівництвом. Слід відзначити, що постійно не профспілковий комітет, ні загалом трудовий колектив, які наділені відповідними правами у доборі та розстановці кадрів виборним способом, не реалізують їх повною мірою. Одна з причин цього в тому, що закон про трудові колективи та закон про державне підприємство (об'єднання) слабо діє у цьому напрямі [3].

Розвиток колективізму та гласності при підборі та розстановці кадрів диктує необхідність широкого вживання конкурсної системи. Загалом за всієї своєї демократичності цей спосіб також позбавлений недоліків та головний з них – формалізм в організації та проведенні конкурсів, що виявляється у нестачі змагальності претендентів, можливості відбору найбільш достойних із них. Вирішення проблемних питань, пов'язаних з конкурсним відбором кадрів – вживання механізму участі трудових колективів, що надає максимальну гласність, поінформованість, суб'єктивізму “начальницьких” думок під час підбору керівників.

Слід підкреслити що наразі основною формою заповнення управлінських посад залишається призначення. Воно постає, як адміністративно-правова форма, що надає з одного боку, заміщення посад людьми з урахуванням їхньої компетенції, ідейно-політичного роду, організаторських здібностей, моральних та соціально-психологічних якостей, з другого – формування продуктивно працюючого колективу.

І чим вища посада в управлінській ієрархії, тим менше перспектив заповнити її виборним

шляхом. Вважається, що недооцінка призначення – це недооцінка адміністративних форм у системі нормативно-правового регулювання. При цьому облік думки колективу перед призначенням не суперечить принципу єдиноначальності, а навпаки розвиває і збагачує його.

Сьогоднішня кадрова політика висуває серйозні вимоги до підготовки, підвищення кваліфікації та оцінки діяльності кадрів. В цьому зв'язку підвищується значення проведеної в управлінському апараті атестації. Вона визначається, як встановлений законом порядок періодичної перевірки теоретичних знань, практичних навичок, здібностей та реальних перспектив працівника з метою визначення відповідності його посади. Закон встановлює, що атестація проводиться з метою найбільш раціонального використання фахівців, збільшення результативності їх праці та відповідальності за доручену справу та має сприяти подальшого покращення підбору та виховання кадрів, підвищення їх ділової кваліфікації та ідеологічного рівня.

Доцільно звернути увагу на те, що існує типовий перелік посад, що підлягають атестації. Атестація поширена на всіх керівних, інженерно-технічних, педагогічних, медичних співробітників та інших фахівців народного господарства, а також науковців. Атестація повинна виконуватись періодично один раз на 3–5 років, керівники, організацій та установ призначають атестаційні комісії з числа відповідальних співробітників та кваліфікованих фахівців [3].

На підставі атестаційних документів та обговорення політичних, ділових та моральних якостей атестаційна комісія оцінює співробітника та приймає рішення про відповідність займаній посаді, відповідності їй за умови поліпшення роботи та здійснення рекомендацій комісії при повторній атестації через рік. Міністерства та відомства мають право розширити цей перелік з урахуванням потреб відповідної сфери.

Необхідно відмітити, що і сама процедура атестації нерідко йде врозріз елементарними вимогами психології, що травмує людину. Можна вважати, що необхідно єдине становище для атестації кадрів управлінської діяльності (доцільно мати такі для різних галузей господарства, галузей суспільного життя, ланок та рівнів системи публічного управління). Якщо говорити про нормативні атестації то вони визначаються законом про державну службу. Крім того, узаконюється спеціальним нормативним актом.

Необхідність нормативно-правового закріплення кадрової політики – одна з головних

вимог вдалого розвитку сучасного громадянського суспільства [2]. Більшість основних її положень відбито у об'ємному правовому інституті, як публічна служба. Цей інститут є комплексним: включає норми різних сфер права, якими регулюються різноманітні за своїм змістом службові відносини. Важливе значення у ньому займають норми українського адміністративного права, які мають організаційний характер. Ними встановлюються правовий статус публічної посади, методи заміщення публічних посад та різноманітних умов надходження на публічну службу, порядок підготовки, підбору та розстановки співробітників на публічних посадах. Нормами адміністративного права визначаються також обсяг службових обов'язків та прав, межі відповідальності, порядок здійснення публічними службовцями функцій за посадою, як усередині організації, в якій він обіймає посаду, так і за її межами [2].

Але основний недолік правового забезпечення публічно службових відносин – нерегульованість важливих питань, організації та функціонування публічної служби, а також недостатньо повний облік у ряді випадків специфіки праці співробітників. Через нестачу у законодавстві єдиного визначення правового статусу співробітників, його утримання, а також форм забезпечення, велика кількість питань праці співробітників регламентуються на місцях з різною мірою повноти діяльності та юридичної грамотності. Стає очевидним, що встановлення та точне оформлення посадового статусу співробітників є вихідною умовою організації роботи управлінського апарату.

На сьогоднішній день підвищення ролі публічного управління у всіх галузях суспільного життя вимагає створення масштабного законодавчого акта, який забезпечив би комплексне правове вирішення всіх головних управлінських проблемних питань. Для того, щоб не допускати застою в роботі, формувати кадри, які мають різнобічний досвід та прогресивні, необхідно відправляти співробітників, які тривалий час знаходяться на одній посаді, в інші організації та регіони, здійснювати обмін кадрами між центром та місцями.

Закріплюючи правовстановлення у галузі реалізації кадрової політики, закон про публічну службу має встановити категоричну заборону про прийом на роботу, підвищення на посаді керівників або спеціалістів, виходячи з дружніх відносин, кумівства та інших міркувань, що суперечать суспільним інтересам. Зміцненню кадрів сприятиме система періодичних атестацій співробітників, і навіть

перехід до виборності керівників виробничих підрозділів, облік громадської думки щодо призначення на керівні пости.

Необхідно зазначити, що численні дослідження проблем публічної служби дозволили вченим намітити концептуальний підхід до створення проєктованого законодавчого акту. Передусім, має бути вирішено питання про можливість спеціального нормативного регулювання групи публічно-службових відносин в умовах єдності правового регулювання трудових відносин в Україні.

Доцільно підкреслити, що єдині принципи та оцінки додатку праці співробітників – результат багаторічного досвіду управлінської діяльності. Однак, у межах цієї єдності, що стосується основ регулювання трудових відносин, об'єктивно склалася специфіка праці різних соціальних груп працюючих у приватних та публічних структурах. Всебічне відображення та закріплення позитивних сторін цієї специфіки в нормативному акті має сприяти розвитку публічно-службових відносин у напрямі, що відповідає цілям та інтересам держави [6].

Варто звернути увагу на той факт, що у нинішній системі управління важливого значення набуває мотивація трудової діяльності кадрового потенціалу. Вона є потужним стратегічним інструментом, що орієнтує управлінців на досягнення цілей, на основі базових цінностей та норм, здійснюваних у межах конкретної діяльності. У центрі її лежить гармонія індивідуального та колективного спілкування. При цьому чинна в організації мотиваційна система схиляє працівників до розуміння значущості відповідності культурним нормам спілкування, підтримання здорового психологічного клімату в колективі, правила проведення узгоджених процедур всередині організації. Прояв та використання мотивації безмежно, будучи резервним ресурсом, вона розвиває та покращує ставлення до трудової діяльності. Крім того, мотивація як потужний важіль реалізації потенціалу особистості звертає увагу не так на зусилля, але на результати загалом.

Слід зауважити, що економічні реформи, що проводяться в Україні, сприяють встановленню принципово нових відносин організації з державою і партнерами, нових економічних та правових регуляторів. За цих обставин потрібні значні зміни у регулюванні соціально-економічних процесів. Особливо зростає роль оперативності в прийнятті управлінських рішень, розрахунок різних варіантів розвитку та функціонування окремих організацій та підприємств [1].

Система показників результативності виробництва та економічний аналіз є частиною механізму управління організацією, які спрямовані на економію витрат та ресурсів. Економічний аналіз та прогнозування вирішують велику кількість завдань:

- виявлення тенденцій зміни найголовніших економічних явищ у минулому та теперішньому;
- оцінка перспектив поширення знайдених закономірностей на майбутнє;
- прогнозування найбільш ймовірних ситуацій та проблемних питань економічного розвитку у найближчих і віддалених перспективах;
- пошук можливих напрямів економічного підвищення;
- обґрунтування найліпших стратегій розвитку в майбутньому.

Таким чином, виникає потреба у нових способах та методах оцінки діяльності організації, що дозволяють більш ретельно та всебічно аналізувати та прогнозувати трудову діяльність, розробляти рекомендації з управління кадрами, підвищення результативності соціально-трудої та економічної діяльності організації [8].

Варто наголосити, що один із способів оцінки трудової діяльності та аналізу трудових показників – створення аудиту кадрів організації, особливого спрямування аудиторської роботи [2]. Проведення аудиту дозволяє більш ретельніше та об'єктивно оцінювати діяльність організації у галузі організації трудового процесу регламентації трудових відносин. На підставі результатів аудиту кадрів можна визначити напрями покращення стандартів, які визначають організацію трудових процесів, формування соціально-трудої відносин у публічній організації.

Варто відмітити, що аудит кадрів дозволяє переконалися, що трудовий потенціал використовується повністю та результативно. Основне завдання проведення аудиту – це оцінка діяльності організації у галузі праці та соціально-трудої відносин, розробка пропозицій щодо оптимізації організації трудової діяльності та трудових відносин.

Важлива умова управління сталим розвитком публічної організації – координація діяльності між підрозділами для найбільш результативного їх використання (організаційні умови, робота з персоналом, фінанси та ін.), за рішенням стратегічних, тактичних та поточних задач організації. Цьому мають сприяти високий професійний рівень

працівників, широка інформаційна підтримка, компетентність у прийнятті стратегічних та тактичних рішень, планування та координація діяльності підрозділу для подальшого успіху у досягнення спільних цілей [2].

Для правильної побудови та вирішення головних проблемних питань функціонування кадрової політики важлива роль приділяється аудиторській системі, як результативному інструменту її покращення. У зв'язку з цим планування аудиту здійснюється таким чином:

- виявляються потенційні проблемні питання (робота має бути виконана з оптимальними витратами, якісно та своєчасно). Планування дозволяє результативно розподіляти роботу між членами групи фахівців, а також координувати роботу;
- визначаються витрати часу на планування роботи, що залежить від масштабів діяльності аудиторської особи, складності аудиту, досвіду роботи, знань властивостей діяльності;
- виявляється інформація про діяльність особи, що аудитується, операції та інші властивості, що впливають на звітність;
- відображаються передбачувані обсяги та порядок проведення аудиторської перевірки [4].

При виконанні аудиту беруться до уваги:

- вплив нових нормативно-правових актів;
- використання тестів, засобів контролю та процедур перевірки;
- можливість істотних спотворень та несумлінних дій;
- координація та напрямок роботи, перевірка здійснення роботи [4].

Отже, можна дійти висновку, що результат аудиторської перевірки – це виявлення проблем роботи з кадрами та прихованих резервів щодо вдосконалення кадрової політики та кадрової роботи у державних установах.

Висновки. В результаті проведеного дослідження можна дійти висновку, що в нинішніх умовах кадрова політика потребує глибокого дослідження всіх складових пропонованої системи. Варто відмітити, що запропонований дослідний матеріал у статті з даного питання не дозволяє більш повно розкрити особливості змісту моделі кадрової політики. Наразі в даному питанні необхідний системний підхід у пошуку раціональної моделі формування та покращення кадрової політики, що дуже важливо у зміцненні публічного управління та економіки країни в цілому.

Список використаних джерел:

1. Бутенко І. А., Курносова І. А. Напрями вдосконалення кадрової політики та підвищення ефективності управління персоналом підприємства. *Вісник економічної науки України*. 2014. № 3. С. 7–11.
2. Бучинська Т. В. Конкурентоспроможність персоналу як основний чинник підвищення ефективності діяльності підприємства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 10(1). С. 74–77.
3. Жовнірчик Я. Ф. Сутність формування кар'єри державного службовця в організації його діяльності. *Наук. вісник Академії муніципального управління: Серія "Управління"*. Вип. 3 (2013). Держ. упр. та місц. самовр. Заг. ред. В. П. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. Київ : ВПЦ АМУ, 2013. С. 50–59.
4. Крючко О. С. Теоретичні аспекти кадрової політики на підприємстві в сучасних умовах. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі*. 2011. № 4(2). С. 275–279.
5. Матвеєнко Н. В. Кадрова політика вищих навчальних закладів щодо підбору персоналу. *Актуальні проблеми економіки*. 2008. № 9. С. 123–126.
6. Олуйко В. М. Шляхи вдосконалення реалізації державної кадрової політики в регіонах України. *Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали науково-практичної конференції*. За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. Т.1.
7. Удовенко Т. С., Невмержицька С. М. Формування ефективної кадрової політики на підприємстві. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2014. № 3. С. 125–127.
8. Шаповал О. А. Кадрова політика та шляхи її покращення. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. 9. С. 712–715.

References:

1. Butenko I. A., Kurnosova I. A. (2014). Napriamy vdoskonalennia kadrovoi polityky ta pidvyshchennia efektyvnosti upravlinnia personalom pidpriemstva. *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*. № 3. S. 7–11.
2. Buchynska T. V. (2016). Konkurentospromozhnist personalu yak osnovnyi chynnyk pidvyshchennia efektyvnosti diialnosti pidpriemstva. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. № 10(1). S. 74–77.
3. Zhovnirchik Ya. F. (2013). Sutnist formuvannia kariery derzhavnoho sluzhbovtsia v orhanizatsii yoho diialnosti. *Nauk. visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia: Seriiia "Upravlinnia"*. № 3 (2013). Derzh. upr. ta mists. samovr. Zah. red. V. P. Prysiazhniuka, V. D. Bakumenka. Kyiv: VPTs AMU, S. 50–59.
4. Kriuchko O. S. (2011). Teoretychni aspekty kadrovoi polityky na pidpriemstvi v suchasnykh umovakh. *Naukovyi visnyk Poltavskoho universytetu ekonomiky i torhivli*. № 4(2). S. 275–279.
5. Matvieienko N. V. (2008). Kadrova polityka vyshchych navchalnykh zakladiv shchodo pidboru personalu. *Aktualni problemy ekonomiky*. № 9. S. 123–126.
6. Oluiko V. M. (2001). Shliakhy vdoskonalennia realizatsii derzhavnoi kadrovoi polityky v rehionakh Ukrainy. *Suspilni reformy ta stanovlennia hromadianskoho suspilstva v Ukraini: Materialy naukovo-praktychnoi konferentsii*. Za zah. red. V. I. Luhovoho, V. M. Kniazeva. Kyiv: Vyd-vo UADU, T. 1.
7. Udoenko T. S., Nevmerzhytska S. M. (2014). Formuvannia efektyvnoi kadrovoi polityky na pidpriemstvi. *Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini*. № 3. S. 125–127.
8. Shapoval O. A. (2017). Kadrova polityka ta shliakhy yii pokrashchennia. *Ekonomika i suspilstvo*. № 9. S. 712–715.