

DOI 10.52363/2414-5866-2021-1-28

УДК 351.85: 338.48

Борисенко О.П., д.держ.упр., проф., УМСтаФ, м. Дніпро,

ORCID: 0000-0002-2885-4986,

Краєвий А.О., аспірант, УМСтаФ, м. Дніпро, ORCID: 0000-0002-6599-1349

Borysenko O., Doctor in Public Administration, Full Professor, Professor of the Department Chair of Public Administration and Customs Administration, University of Customs and Finance, Dnipro,

Kraievyyi A., postgraduate of the Department Chair of Public Administration and Customs Administration, University of Customs and Finance, Dnipro

УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ НА ЗАСАДАХ МЕТОДОЛОГІЇ КОНТРОЛІНГУ

PERSONNEL MANAGEMENT OF CUSTOMS AUTHORITIES OF UKRAINE ON THE BASIS OF CONTROLLING METHODOLOGY

У статті розглянуто напрями удосконалення управління персоналом митних органів України на засадах методології контролінгу. Акцентовано, що Державна митна служба України потребує суттєвих перетворень, особливо щодо професіоналізації, підвищення ефективності управлінської діяльності та підняття авторитету державних службовців. Зазначається, що кадровий персонал у сфері державної служби, від якого залежить прийняття управлінських рішень, ще недостатньо підготовлений до інноваційної діяльності, здійснення суспільних реформ. Визначено, що наявність існуючих проблем у функціонуванні української митниці, які зазвичай пов'язують з низьким професіоналізмом, недоброчесністю, відсутністю мотивації до якісного виконання функціональних обов'язків, підтверджує необхідність розробки та запровадження нових механізмів управління. У таких механізмах всі зусилля при здійсненні функцій управління мають бути націлені на досягнення результатів, загальним знаменником яких стане досягнення поставлених цілей. Запропоновано концептуальну модель контролінгу персоналу при підборі кадрів на посади в митних органах, в якій закладено принцип планування за цілями ефективного відбору персоналу митних органів, а оцінювання за результатами їх діяльності. За результатами співставлення необхідно робити висновки, за якими мають слідувати корегувальні управлінські заходи. Такий підхід має переваги, а саме: досягається цілеспрямованість дії механізмів державного управління; інтегруються зусилля взаємодіючих структур та забезпечуються стійкі зв'язки між ними; посилюється відповідальність управлінських структур за обґрунтованість застосовуваних заходів; забезпечується вчасна інформаційна підтримка процесу прийняття управлінських рішень на всіх рівнях управління; забезпечується адекватне реагування системи управління на зміни й адаптація до них; встановлю-

ються координаційні зв'язки між залученими в процес управління суб'єктами й забезпечується їх орієнтація на досягнення цілей управління.

Ключові слова: державне управління, управління персоналом митних органів, контролінг, ефективність управлінської діяльності.

The article considers the directions of improving the personnel management of the customs authorities of Ukraine on the basis of the controlling methodology. It is emphasized that the State Customs Service of Ukraine needs significant changes, especially in terms of professionalization, improving the efficiency of management and raising the credibility of civil servants. It is noted that the personnel in the civil service, on which management decisions depend, is still insufficiently prepared for innovation, implementation of social reforms. It is determined that the existence of existing problems in the functioning of Ukrainian customs, which are usually associated with low professionalism, dishonesty, lack of motivation to perform quality duties, confirms the need to develop and implement new management mechanisms. should be aimed at achieving results, the common denominator of which will be the achievement of goals. A conceptual model of controlling personnel in the selection of personnel for positions in customs authorities is proposed, which lays down the principle of planning for the purpose of effective selection of personnel of customs authorities, and evaluation of the results of their activities. Based on the results of the comparison, it is necessary to draw conclusions, which should be followed by corrective management measures. This approach has advantages, namely: the purposefulness of the mechanisms of public administration is achieved; the efforts of interacting structures are integrated and stable connections between them are provided; the responsibility of management structures for the validity of the applied measures increases; timely information support of the management decision-making process at all levels of management is provided; adequate response of the management system to changes and adaptation to them is provided; coordination relations are established between the subjects involved in the management process and their orientation on achievement of the purposes of management is provided.

Key words: public administration, personnel management of customs bodies, controlling, efficiency of administrative activity.

Постановка проблеми. Державна митна служба України на сучасному етапі потребує суттєвих перетворень, особливо щодо професіоналізації, підвищення ефективності управлінської діяльності та підняття авторитету державних службовців. Державні службовці - посадові особи митних органів, крім професійної ролі, виконують також суспільно відповідальну роль. Вони є носіями і провідниками не тільки державної політики, а і державної моралі. Така ситуація вимагає від працівників державної митної служби наявності високих особистісних якостей, уміння бути авторитетним, добросовісним, витримувати тиск додаткової відповідальності та невизначеності, а також сталого розвитку особистості у відповідності до динамічних процесів суспільства. Саме тому питання управління персоналом в державних органах, визначення складових, що впливають на результативність їх професійної діяльності, напрямів удосконалення процесу управління, привертають увагу науковців і практиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем управління персоналом в державній службі присвячені роботи вітчизняних учених як О. Акімова, В. Бакуменка, Л. Білої, Н. Виноградової, Н. Гончарук, А. Дегтяра, С. Домбровської, Л. Малімона, В. Мартиненка, Н. Нічти, О. Оболенського, Л. Пашко, Л. Прокопенка, Л. Прудиус, А. Рачинського, С. Серьогіна, Ю. Сурміна та ін. Ними були розглянуті різні аспекти управління кадровим потенціалом державної служби, зокрема, питання конкурсного провадження у державній службі, оцінювання та атестації державних службовців, соціально-психологічних аспектів оцінки персоналу, професійного "вигорання" державних службовців, сучасних норм професійної етики державної служби, людиноцентризму у державному управлінні, реформування статусу державного службовця в Україні тощо.

Особливого значення управлінню кадровими ресурсами надавали науковці, що досліджували проблеми державної митної служби. З огляду на стратегічний характер зазначеної проблематики, вивченню її окремих елементів присвячено численні публікації таких науковців, як Н. Архирейська, І. Бережнюк, С. Коляда, О. Корнійчук, С. Кувакін, Н. Нижник, П. Пашко, А. Пилипенко, Д. Приймаченко та ін. Вони долучилися до розв'язання проблем визначення основних принципів кадрової політики, системи кадрової роботи на державній службі, оцінки ефективності використання кадрового потенціалу, мотивації навчальної діяльності посадових осіб митниць тощо. Проте і дотепер існують проблеми щодо підбору персоналу на посади в митній службі, їх ініціативності та доброчесності, системи стимулювання та мотивації державних службовців тощо. Оскільки на сьогодні реформування кадрової політики митних органів є одним з основних напрямів реформування Державної митної служби України [4], то напрацювання щодо управління персоналом митних органів України на методологічно нових засадах є актуальним завданням.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження напрямів удосконалення управління персоналом митних органів України на засадах методології контролінгу.

Виклад основного матеріалу. Дослідження провідних учених показують, що кадровий персонал у сфері державної служби, від якого залежить прийняття управлінських рішень, ще недостатньо підготовлений до інноваційної діяльності, здійснення суспільних реформ. Існуючі підходи до управління та супроводу професійної діяльності державних службовців на сьогодні неповною мірою відповідають сучасним вимогам, європейським стандартам, не враховують пріоритети нової державної кадрової політики та вимог адміністративної реформи [1]. Ситуація, що склалася сьогодні в Україні вимагає від персоналу державної служби високого рівня професійної підготовки, який є запорукою спроможності надавати якісні послуги громадянам України.

Планом заходів з реформування та розвитку системи органів, що ре-

алізують митну політику, розробленим Кабінетом міністрів України [2], передбачено проведення оцінки персоналу з кваліфікації та доброчесності. З цією метою було розроблено та впроваджено в Державній митній службі програми тестування посадових осіб та працівників, які було розгорнуто на спеціалізованих ІТ-платформах.

Сама процедура тестування посадових осіб відбувалася за трьома напрямками [3]: 1) тестування рівня знань митного та антикорупційного законодавства; 2) тестування на загальні здібності (зокрема, абстрактне, числове, вербальне мислення); 3) тестування на благонадійність, яке є психологічним тестом, призначеним виявити посадових осіб із ризиками схильності до порушення встановлених правил та непродуктивної поведінки на робочому місці.

Як зазначено у експериментальному проєкті щодо тестування посадових осіб митних органів з питань кваліфікації та благонадійності, метою цього тестування є стимулювання і заохочення посадових осіб територіальних органів Держмитслужби до доброчесного та ініціативного виконання обов'язків, забезпечення справедливих умов проходження та просування по службі; зниження корупціогенних факторів, підвищення ефективності діяльності митних органів [3].

Вважаємо, що стимулюванням чи заохоченням може бути управлінський захід, за результатами якого будуть прийняті відповідні рішення. Причому вимоги до рівня компетенції та морально-етичних якостей, а також критерії відповідності кваліфікаційним стандартам мають бути чітко визначеними і доведеними персоналу. Кожен захід планується на виконання поставленої мети. Отриманий результат має бути порівняний з очікуваним (запланованим) результатом. В разі відхилень від траєкторії досягнення мети необхідно корегувати механізм забезпечення досягнення мети, тобто підвищувати результативність системи управління управлінням персоналом державної митної служби. Таке «управління управлінням» забезпечує ефективність й адаптивність діючих механізмів державного управління, у тому числі й у сфері підбору персоналу на посади в митних органах.

Наявність існуючих проблем у функціонуванні української митниці, які зазвичай пов'язують з низьким професіоналізмом, недоброчесністю, відсутністю мотивації до якісного виконання функціональних обов'язків підтверджує необхідність розробки та запровадження таких механізмів управління, у яких поєднуються акценти контролю і аналізу не лише існуючого стану, а й майбутнього; постійного моніторингу змін, що відбуваються в зовнішньому і внутрішньому середовищах; підвищення гнучкості і адаптованості механізмів державного управління до динамічних змін. І головне – всі дії при здійсненні функцій управління мають бути націлені на досягнення результатів, загальним знаменником яких є досягнення поставлених цілей.

Застосування концепції управління за результатами було предметом дослідження відомих спеціалістів у галузі управління, а саме таких як

Е. Воутілайнен, Т. Йеннер, Е. Майер, Й. Х. Ніссінен, П. Поренне, Т. Рейхман, Т. Санталайнен, П. Хорват та інші. Ними була запропонована концепція управління за результатами, у якій процес управління складався з наступних етапів: визначення результатів, ситуаційне управління досягнення цих результатів і контролю за результатами. При цьому науковці визначали беззаперечною умовою та ядром управління за результатами (і в загальному успішного управління) бажання управлінців досягти визначених результатів.

За часту ефективного управлінню заважають недоліки в управлінні, безініціативність і аморфність виконавців, яким легше слідувати вказівкам згори. Тому таке ставлення необхідно переорієнтувати на свідому і конструктивну участь у процесі управління.

Отже, основним і першим етапом процесу управління за результатами є процес визначення результатів. Він починається з глибокого аналізу цілей, на основі яких визначаються бажані результати для різних рівнів. Цей процес представляє собою побудову ієрархії цілей, ключових результатів, проміжних цілей, який закінчується визначенням стратегії управління персоналом та програми для її здійснення. Процес управління в залежності від ситуації, або оперативне управління, забезпечує впровадження заходів, метою яких є перетворення планів на очікувані результати.

Управління по ситуації передбачає ґрунтовний аналіз та прийняття рішення з урахуванням істотних зовнішніх та внутрішніх ситуаційних факторів. Завершальним етапом є контроль, в процесі якого з'ясовується, які результати з підбору або відбору персоналу досягнуті цілеспрямовано і які випадково. Важливим при цьому є оцінка функціонування інституційного механізму, формування інформаційного простору для прийняття управлінських рішень, ефективність і раціональність використання управлінського персоналу.

Суттєвою частиною процесу контролю є прийняття рішення за результатами цього контролю з метою запровадження відповідних заходів. Ці заходи та їх виконання необхідно запрограмувати в рамках стратегічного планування та оперативного управління. Проблеми підвищення ефективності управління на основі системного підходу, який дозволяє інтегрувати відокремлені функції управління для досягнення поставленої мети, пропонується вирішувати на основі впровадження методології контролінгу.

Концептуальна модель контролінгу персоналу при підборі на посади в митних органах наведена на рис.1. В моделі ідеальної меті (яка зазвичай важко досягається) підпорядковуються реальні цілі, які можуть мати в своєму підпорядкуванні підцілі нижчого порядку. Кожна підціль в своїй реалізації повинна мати свій результат. З цими результатами необхідно співставляти діяльність установи й робити висновки, за якими будуть слідувати корегувальні управлінські заходи.

КОНЦЕПЦІЯ КОНТРОЛІНГУ ПЕРСОНАЛУ ПРИ ПІДБОРІ НА ПОСАДИ В МИТНИХ ОРГАНАХ

Визначення цілі: організація підбору на посади в митних органах професійноздатних працівників

Ідеальна мета: організувати процес підбору фахівців ефективно і якісно, з повною відповідністю займаній посаді за всіма критеріями

Визначається євроінтеграційним виміром української митниці, концептуальними напрямками реформування системи органів, що реалізують державну митну політику

Визначається критеріями відповідності кваліфікаційним та мотиваційним стандартам сучасної професійної митної служби

Реальні цілі: а) підбір персоналу на службу в митних органах;
б) професійна відповідність кадрового складу покладеним завданням;
в) ідентифікація рівня кадрового зростання

Визначається рівнем посади в структурі органу митної служби, її специфікою, завданнями добору персоналу

Визначається рівнем професіоналізації щодо основ митної справи, переліком компетентностей щодо виконання функціональних обов'язків, рівнем здібностей щодо прийняття рішень, вимогами доброчесності, прагнення до кар'єрного зростання

Механізм забезпечення досягнення цілі:

впровадження системи моніторингу, контролю, оцінки персоналу Держмитслужби та аналізу отриманих результатів; розробка організаційно-правового, методичного та технічного забезпечення системи оцінювання персоналу митних органів та результатів його діяльності; аналіз управлінських рішень за результатами оцінювання персоналу та їх впливу на досягнення цілей

Аналіз результатів щодо досягнення поставлених цілей:

- ✓ щодо якісного підбору персоналу на службу в митних органах та ефективності застосовуваних методів і інструментів
- ✓ щодо професійності кадрового складу та відповідності його покладеним на нього завданням відповідно до рівня посади в структурі органу митної служби, її специфічності
- ✓ щодо перспектив кар'єрного зростання персоналу та призначень на посаду
- ✓ щодо впливу управлінських рішень на ефективність і якість підбору фахівців та повноту їх відповідності займаній посаді за всіма критеріями

Пошук “вузьких місць”: організаційні, методичні, технічні можливості, невизначеність термінів тощо.

Очікувані результати діяльності: (визначаються за критеріями відповідності кваліфікаційним та мотиваційним вимогам)

Аналіз відхилень показників від планових (наприкінці року), коригування показників, заходів, рішень

Удосконалення механізму забезпечення досягнення цілі

Рис. 1. Концептуальна модель контролінгу персоналу при підборі на посади в митних органах

Повертаючись до питання підбору професійно відповідних кадрів через процедуру тестування, що була застосована до майже 4,5 тис. посадових осіб митних органів, виникають питання щодо оцінки рівня професійності персоналу у вертикальній площині: керівний склад персоналу значно відрізняється від рядового працівника за рівнем рішень, що приймаються, аналізу ситуацій, що виникають, відповідальності тощо.

Видається не достатньо обґрунтованим єдине тестування рівня знань митного та антикорупційного законодавства для відділу контролю за переміщенням товарів та відділу кадрової роботи або для підрозділів Управління протидії митним правопорушенням та контрабанді та Управління інфраструктури, держмайна та господарської діяльності. За умов формального застосування контрольних заходів важко встановити рівень відповідності кваліфікаційним та мотиваційним критеріям професійної митної служби.

Також за умови тривіального застосування управлінських заходів комплексного характеру не можливо застосовувати управлінські важелі стимулюючого характеру як, наприклад, призначення надбавок до посадового окладу або перспективи кар'єрного зростання в залежності від кількості набраних балів.

Водночас виникають запитання щодо доцільності за допомогою тестування оцінювати благонадійність посадових осіб та виявляти у них схильність до порушення встановлених правил та непродуктивної поведінки на робочому місці. Застосування методології контролінгу дозволить з'ясувати не лише кількісно ризики недобросовісності в лавах митних органів, а й з'ясувати фактори, що призводять до такого стану, розробити заходи щодо впливу на такі фактори й знову оцінити результати діяльності.

Висновки. Шляхом підвищення якості управління персоналом митних органів України є механізм управління на основі методології контролінгу, основними перевагами якого вважаємо наступні: інтеграція рівнів і органів управління навколо персоналу митних органів, впорядкування функцій, завдань і вимог до кадрового забезпечення, визначення цілей функціонування персоналу та аналіз результатів діяльності, оптимізація та координація інформаційних потоків для забезпечення потреб системи управління. Такий підхід має перспективні переваги, а саме: досягається цілеспрямованість дії механізмів державного управління; інтегруються зусилля взаємодіючих структур та забезпечуються стійкі зв'язки між ними; посилюється відповідальність управлінських структур за обґрунтованість застосовуваних заходів, забезпечується вчасна інформаційна підтримка процесу прийняття управлінських рішень на всіх рівнях управління; забезпечується адекватне реагування системи управління на зміни й адаптація до них; встановлюють-

ся координаційні зв'язки між залученими в процес управління суб'єктами й забезпечується їх орієнтація на досягнення цілей управління.

Список використаних джерел:

1. Гончарук Н. Т. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні / Н. Т. Гончарук, Л. В. Прудіус // *Аспекти публічного управління*. - 2018. - Т. 6, № 1-2. - С. 42-51. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2018_6_1-2_8.

2. Деякі питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну митну політику: постанова КМУ від 13 травня 2020 р. № 569-р. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2020-%D1%80#n9>.

3. Загальна інформація про проєкт «Тестування»: офіційний сайт Державної митної служби України. - Режим доступу: <https://customs.gov.ua/testuvannia>.

4. Тестування з питань кваліфікації та благонадійності: офіційний сайт Міністерства фінансів України. - Режим доступу: https://mof.gov.ua/uk/qualification_and_reliability_testing-475.

References:

1. Honcharuk N.T. Modernization of civil service and human resources management in Ukraine [Modernizatsiya derzhavnoyi sluzhby ta upravlinnya lyudskymy resursamy v Ukrayini] // *Aspects of public administration*, 6(1-2)(2018). 42-51. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04\(39\)/16.pdf/](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04(39)/16.pdf/)

2. Ukraine. The cabinet of Ministers of Ukraine. "Some issues of implementation of conceptual directions of reforming the system of bodies implementing state customs policy": N.p. 569-p, 13 May 2020. Web. 20 May. 2021. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2020-%D1%80#n9>>

3. Ukraine. The State Customs Service of Ukraine. "General information about the project "Testing"" [Zahalna informatsiya pro proyekt «Testuvannya»] Web. 20 May. 2021. <<https://customs.gov.ua/testuvannia>>

4. Ukraine. The Ministry of Finance of Ukraine. "Qualification and reliability testing [Testuvannya z pytan kvalifikatsiyi ta blahonadiynosti]" Web. 20 May. 2021. <https://mof.gov.ua/uk/qualification_and_reliability_testing-475>.