

М. О. Маланчій, кандидат наук із державного управління, докторант Національної академії Державної прикордонної служби України
В. І. Незяць, аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ КАДРОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

У статті розглядаються особливості розвитку кадрового менеджменту Державної прикордонної служби України. Показано, що механізм розвитку кадрового менеджменту нерозривно пов'язаний із процесами функціонування самої Державної прикордонної служби України, що є державною військовою організацією. Обґрунтовано, що визначальну роль у службово-бойовій діяльності Державної прикордонної служби України відіграє організаційна система кадрового менеджменту. Тому розвиток організаційної системи кадрового менеджменту в прикордонній службі доцільно розглядати із позиції як структурного (управління структурними підрозділами організації), так і поведінкового підходів (управління організаційною поведінкою). Це дає змогу найбільш всебічно розглянути прикордонну службу як державну військову організацію та розвиток у ній організаційної системи кадрового менеджменту.

Узагальнено, що прикордонна служба України є складною державною військовою організацією, зумовленою характером службово-бойової діяльності з охорони і захисту державного кордону, що розвиток організаційної системи кадрового менеджменту в ДПСУ здійснюється на нормативній основі її побудови та функціонування і забезпечує її цілісність, а також узгоджену і взаємопов'язану управлінську діяльність усіх її структур, спрямовану на досягнення спільної мети кадрового менеджменту, що розвиток організаційної системи кадрового менеджменту в ДПСУ має свої особливості, зумовлені її внутрішньоорганізаційними умовами та внутрішньоорганізаційним середовищем.

Доведено, що в процесі розвитку організаційної системи кадрового менеджменту у ДПСУ сформувалися і нормативно закріплені її рівні та основні підсистеми, а також види кадрового менеджменту.

Ключові слова: кадровий менеджмент Державної прикордонної служби України, службово-бойова діяльність, управління, організаційний розвиток, організаційна структура.

M. O. Malanchiy, V. I. Nezyat. Mechanism of development of HR management in the state border service of Ukraine

The features of personnel management development of the State Border Guard Service of Ukraine are considered in the article. It is shown that the mechanism of development of personnel management is inextricably linked with the processes of functioning of the State Border Service of Ukraine, which is a state military organization. It is substantiated that the decisive role in the combat service of the State Border Service of Ukraine belongs to the organizational system of personnel management.

Researches of the State Border Guard Service of Ukraine as a complex state, military-social organization and the development of its organizational system of personnel management revealed the most stable practices, such as: building a hierarchical command structure that is based on the principles of unity and is shaped like a pyramid; specialization of duties, based on their distribution according to status-role functions, which is given the degree of responsibility for the performance of a specific task and provides the necessary management tools; adherence to a unified line in the sphere of rules and rules, rights and responsibilities in the organizational system of personnel management of the State Border Guard Service of Ukraine, established at the top level of management; the use of standardization elements in the organizational system of personnel management, which

© **М. О. Маланчій, В. І. Незяць, 2019**

facilitates the consolidation in the State Border Guard Service of Ukraine of a clear system of action on the formalized documents reflected in the plans for the search and detention of violators of the state border, repel armed invasion, the elimination of sabotage and intelligence groups.

It is shown that in the process of development of organizational structures of personnel management the following stages of their formation in the State Border Guard Service of Ukraine are being realized: creation, strengthening and perfection. At each of these stages, the following practice of managerial actions took place.

It is proved that the development of stable interaction of the above levels in the organizational system of personnel management of the State Border Guard Service of Ukraine is ensured due to the coordinated functioning in it of the following types of personnel management of the organization: traditional management of the organization based on the principle of unity; the administrative management of an organization that allows the appropriate management and management methods to be applied to it; self-organization, which is based on the active inclusion of different categories of military personnel in the process of making, making and implementing management decisions related to the organization of state border protection for one or another period of its protection; organizational and structural management aimed at ensuring the interconnection between the structural units within the State Border Guard Service of Ukraine.

The application of this approach allows the State Border Guard Service of Ukraine to be considered most comprehensively as a state military organization and the development of an organizational personnel management system in it.

Key words: HR management the State Border Guard Service of Ukraine, official-battle activity, management, organizational development, organizational structure.

Постановка проблеми. У Стратегії розвитку Державної прикордонної служби (далі – ДПСУ), схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р. [1], зазначено, що у процесі професійного розвитку військовослужбовців ДПСУ важливо формувати ставлення до прикордонної сфери України як до найважливішої складової частини забезпечення безпеки країни. Отже, перспектива розвитку прикордонної сфери має бути націлена на змогу забезпечити адекватне реагування на наявні і нові загрози і виклики українській державі.

Механізм розвитку кадрового менеджменту нерозривно пов'язаний із процесами функціонування самої ПС України, що є державною військовою організацією. В умовах реформування сектора безпеки та оборони України видається важливим розглянути механізм розвитку системи кадрового менеджменту в ПС України з точки зору аналізу реального її стану, що дає змогу визначити основні проблеми, пов'язані з удосконаленням і підвищенням ефективності його функціонування в сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Управління персоналом Державної прикордонної служби України неодноразово ставало об'єктом наукової уваги О.Ю. Андрощук, Д.В. Іщенко, А.М. Машталера, О.В. Торічного, С.О. Філіппова та інших. Проте в сучасних умовах ця проблема є перманентно актуальною.

Метою статті є обґрунтування координат розвитку кадрового менеджменту Державної прикордонної служби України.

Виклад основного матеріалу. Визначальну роль у службово-бойовій діяльності ПС України відіграє організаційна система кадрового менеджменту. Теоретичним підґрунтям, що дає змогу здійснити наукове дослідження ДПСУ як організаційної системи кадрового менеджменту, виступають знання, накопичені в області теорії організації [2, с. 47] та теорії кадрового менеджменту. Розвиток організаційної системи кадрового менеджменту в ДПСУ доцільно досліджувати з точки зору основних завдань теорії організації, які полягають у вивченні функціонування самої організації, організаційних змін, ступеня ефективності її цілеспрямованої діяльності з досягнення позитивних результатів.

Задля вирішення перерахованих вище завдань необхідне вивчення соціально-організаційних систем, в яких індивідууми займають певне статусне положення і виконують свої ролі,

а також вступають у певні відносини (формальні і неформальні). Принципово важливим, із позиції наукового аналізу, є вивчення управління груповою поведінкою, особливо у формальних і складних організаціях, до яких можна зарахувати ДПСУ.

Тому у процесі дослідження розвитку організаційної системи кадрового менеджменту в ДПСУ необхідно розглядати її як складну державну військово-соціальну організацію, що характеризується такими показниками:

- 1) наявність у ДПСУ єдиної мети діяльності, пов'язаної з надійною охороною державного кордону України [3; 4];
- 2) формалізація соціальних статусів і ролей різних категорій військовослужбовців, а також наявність конкретних форм і методів реалізації цих статусів і ролей за допомогою розподілу службових і управлінських відносин, як по вертикалі, так і по горизонталі;
- 3) інституціоналізація правил і норм, що регулюють відносини між управліннями, які мають певні статуси в її організаційній структурі управління і виконують певні ролі, зумовлені їхньою ієрархічною підпорядкованістю;
- 4) формалізація і стандартизація (норми, правила) цілей структурних підрозділів ДПСУ.

Оскільки ДПСУ є складною організацією, в ній мають місце проблеми, пов'язані з проявом елементів бюрократії. Утворилися неоднозначні підходи до розуміння бюрократії. Одні бачать у ній основний засіб організаційного управління, інші вважають її негативним чинником [5; 6]. Ці неоднозначні підходи зумовлюють необхідність подальших досліджень бюрократії в управлінні організацією загалом і в ДПСУ зокрема. На наш погляд, до числа позитивних характеристик бюрократії в ДПСУ належать: змога приймати оптимальне управлінське рішення відповідно до загальних вимог, передбачених керівними документами, наказами і вказівками вищестоящих органів управління ДПСУ; зацікавленість всіх співробітників організаційного управління в якісному вирішенні поставлених перед ДПСУ службово-бойових завдань.

Негативними характеристиками бюрократії в організаційній системі кадрового менеджменту ДПСУ є: наявність певних елементів байдужості до цілей і завдань діяльності організації; прояв консерватизму і небажання змін; імітація бурхливої діяльності та ухилення від відповідальності; надмірна «канцелярщина», що виявляється в дублюванні діяльності органів кадрового менеджменту, а також переважаючого паперового стилю керівництва і т.п.

У зв'язку з цим для будь-якої організації, в тому числі і ДПСУ, одним із завдань із вирішення проблем бюрократії є узгодження чисельності управлінського апарату з реальними потребами організації.

Дослідження ДПСУ як складної державної, військово-соціальної організації та розвитку в ній організаційної системи кадрового менеджменту дали змогу виявити найбільш стійкі практики:

- 1) побудова ієрархічної командної структури, яка спирається на принципи єдиноначальності і має форму піраміди з вищим керівником, який визначає і розподіляє обсяг управлінської діяльності для нижчестоящих органів військового та кадрового менеджменту та призначає зони відповідальності своїм заступникам. Останні, своєю чергою, делегують певні повноваження і відповідальність на нижчі рівні управління за допомогою команд і розпоряджень, які доходять до кожного виконавця;
- 2) спеціалізація посадових обов'язків, заснована на їх розподілі відповідно до статусно-рольових функцій, яким надається ступінь відповідальності за виконання певного завдання і необхідний інструментарій управління. Керівник видає і розподіляє завдання (команди, розпорядження, накази) таким чином, що всі їхні складники є частинами загального завдання в організаційній системі кадрового менеджменту ДПСУ;

3) дотримання єдиної лінії у сфері норм і правил, прав і обов'язків в організаційній системі кадрового менеджменту ДПСУ, встановлених на верхньому рівні управління. Ці норми передбачають особливості прав і обов'язків як керівників, так і виконавців;

4) застосування елементів стандартизації в організаційній системі кадрового менеджменту, що сприяє закріпленню в ДПСУ чіткої системи дій за формалізованими документами, відображеними у планах із пошуку та затримання порушників державного кордону, відсічі збройного вторгнення; здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення; ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно із законами України «Про розвідувальні органи України» та «Про оперативно-розшукову діяльність»; протидії незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів; припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України.

Всі перераховані вище практики побудови організаційної системи кадрового менеджменту формують її організаційне поле, притаманне формальним організаціям, у тому числі ДПСУ. Поряд із формальними організаціями в ДПСУ існують і так звані неформальні організації, які складаються спонтанно в результаті тривалого міжособистісного і внутрішньогрупового спілкування. У нашому випадку організацію необхідно розглядати як організаційну систему кадрового менеджменту, що дає змогу класифікувати типи соціальних організацій у ДПСУ з таких підстав:

а) за істотними ознаками – сама ДПСУ є формальною організацією, заснованою на адміністративних принципах побудови і функціонування; б) за структурними елементами – структурні підрозділи, до числа яких належать: прикордонні загони, до складу яких можуть входити прикордонні комендатури, відділи прикордонної служби, прикордонні застави, контрольно-пропускні пункти, відділення прикордонного контролю; в) за допоміжними напрямками діяльності виділяються організації, які виконують забезпечувальні функції організацій ДПСУ.

До числа таких організацій ДПСУ належать Національна академія Державної прикордонної служби України, науково-дослідні, експертні, військово-медичні організації, навчальні центри, центри спеціальної підготовки та інші організації, призначені для забезпечення діяльності самої ДПСУ.

Основа розвитку організаційної системи становить дослідження організаційної структури кадрового менеджменту, що включає таку послідовність: виявлення найбільш стійких закономірностей в організаційних структурах кадрового менеджменту та прийняття за ними управлінських рішень; корекція системи цінностей і орієнтації в самій організаційній системі кадрового менеджменту (загальносоціальні, інституційні та організаційні компоненти); інформаційне забезпечення щодо здійснення перетворень в організаційній системі кадрового менеджменту; проектування та впровадження сучасних організаційних структур управління; зміна військово-організаційних і соціальних структур управління; впровадження новітніх технологій управління організацією в повсякденну практику; рішення проблем, пов'язаних із культурою впровадження організаційних структур кадрового менеджменту (інституційна культура).

У процесі розвитку організаційних структур кадрового менеджменту реалізуються такі стадії їх формування в ДПСУ: створення, зміцнення, вдосконалення. На кожній із цих стадій склалася наведена нижче практика управлінських дій.

На стадії створення організації керівники вивчають систему сформованих відносин (політичних, військових, соціальних, економічних, службових, професійних, оперативних і т.п.) із різних аспектів службово-бойової діяльності ДПСУ, проводять об'єктивний аналіз потреб і необхідності у створенні організації, збирають і оцінюють інформацію про цілі майбутньої діяльності, виявляють ступінь достатності сил і засобів для створення організації, а також її важливість, необхідність і перспективи, організують управлінський процес, включаючи розстановку кадрів, створюють систему (зони) відповідальності щодо кожного рівня управління, визначають статусно-рольові функції кожного з інститутів управління в загальній системі організаційного управління, проектують функціональні обов'язки, створюють надійну систему механізму прийняття рішень.

На стадії зміцнення організації на перший план у діяльності керівника висуваються: рішення організаційних проблем як самої організації, так і військових колективів; послідовний розвиток зацікавленості та мотивації підлеглих; реалізація соціальних проблем, що стоять перед організацією; забезпечення балансу між збереженням поточної діяльності та поступовим впровадженням інноваційних форм і методів управлінської діяльності; оптимізація співвідношення між єдиноначальністю, централізацією і децентралізацією в системі керівництва організацією; впровадження прогресивних технологій управлінської діяльності в кадровий менеджмент.

На стадії вдосконалення – своєчасне уточнення і внесення змін до цільових настанов із планування кадрового менеджменту, впровадження нових інноваційних технологій управлінської діяльності, внесення відповідних коректив у політику та ідеологію організації, а також управлінську діяльність, створення необхідних умов для зміцнення потенціалу організації (мотивація, залучення професіоналів, забезпечення узгодженості в роботі органів кадрового менеджменту тощо).

У процесі розвитку організаційної структури кадрового менеджменту в ДПСУ сформувалися такі рівні:

1. верхній рівень організаційної структури кадрового менеджменту – управлінська діяльність центрального апарату ДПСУ;
2. середній рівень організаційної структури кадрового менеджменту – регіональні управління ДПСУ;
3. нижній рівень організаційної структури кадрового менеджменту – прикордонні загони, відділи прикордонної служби, прикордонні застави, тобто підрозділи, які безпосередньо охороняють державний кордон.

Інституціоналізація стійкої взаємодії перерахованих вище рівнів в організаційній системі кадрового менеджменту ДПСУ забезпечується шляхом узгодженого функціонування в ній таких типів кадрового менеджменту: традиційне управління організацією, заснованого на принципі єдиноначальності; адміністративне управління організацією, що дає змогу застосувати відповідні йому адміністративні методи керівництва і управління; самоорганізація, яка ґрунтується на активному включенні різних категорій військовослужбовців у процеси вироблення, прийняття та реалізації управлінських рішень, пов'язаних з організацією охорони державного кордону на той чи інший період його охорони (осінньо-зимовий або весняно-літній); організаційно-структурне управління, спрямоване на забезпечення взаємозв'язку між структурними підрозділами в самій ДПСУ.

Наявність перерахованих вище типів кадрового менеджменту сприяла, з одного боку, стійкості ДПСУ (як організації), з іншого – розвитку в ній (ДПСУ) таких видів кадрового менеджменту:

- лінійний, що забезпечує прямий вплив керівника на підлегли структурні підрозділи, а також зосередження у нього всіх функцій управління і повної відповідальності за прийняте

управлінське рішення та його результати. Лінійна структура військово-організаційного управління впливає з самої логіки військової організації та є її базовою структурою управління. Вона характеризується тим, що очолює кожен структурний підрозділ керівник-єдиначальник, наділений усіма повноваженнями, який зосереджує в своїх руках всі функції управління;

– функціональний, що передбачає формальну процедуру передачі частини функцій, а також делегування певних повноважень, прав та відповідальності за підготовку і прийняття управлінського рішення відповідного органу управління, який спеціалізується на конкретній управлінській діяльності. У межах функціональних структур створюються осередки управління, які направляють вказівки і розпорядження нижчестоящим рівням управління та контролюють їх виконання;

– штабний, що ґрунтується на генеруючій ролі штабу у вирішенні завдань (службових, військових, оперативних, соціальних, матеріально-фінансових, технічних і т.п.) з охорони державного кордону. При цьому штабні органи на всіх рівнях організаційного управління здійснюють управлінську діяльність з організації (аналіз, планування, постановка завдань, контроль) і керівництва охороною кордону, а також надання допомоги керівникам у вирішенні соціальних проблем;

– матричний, при якому управлінська діяльність самою організацією (ДПСУ) здійснюється на основі досягнення цілей, що впливають з обстановки, що утворюється на державному кордоні. Тому основна увага командира (начальника) концентрується не стільки на вдосконаленні окремих елементів системи управління, скільки на інтеграції всіх видів діяльності, з огляду на конкретні обставини (ситуації). Для цього в наявну структуру управління вводяться тимчасові елементи під конкретні завдання, нові управлінські зв'язки, створюються центри прийняття локальних управлінських рішень.

На наш погляд, оптимальне функціонування перерахованих вище видів кадрового менеджменту, що входять в організаційну систему кадрового менеджменту ДПСУ, передбачає: 1) вибір критеріїв, показників та індикаторів для оцінки різних видів організаційного управління; 2) визначення переліку завдань, покладених на кожен структуру організаційної системи управління; 3) попереднє визначення найбільш раціональних варіантів розподілу завдань за рівнями організаційної системи управління з урахуванням обстановки на державному кордоні; 4) вибір форм, методів, способів, сил і засобів, а також визначення динаміки функціонування рівнів системи організаційного управління; 5) визначення значення критеріїв для альтернативних варіантів і видів організаційного управління; 6) коригування переліку завдань, розподіл їх за рівнями, силами та засобами; 7) визначення найбільш раціональної організаційної структури, відповідно до якої оцінку критерію приймають екстремальні значення.

Наприклад, за результатами соціологічного дослідження, проведеного автором в січні-квітні 2019 р., основними критеріями ефективності організаційного управління в ДПСУ є: задоволеність службою (70%); авторитет керівника (61%); мотивація на успішну роботу (36%); якість управлінської праці (31%); дієвість управління (28%); задоволеність колективом (26%) та ін. Основними показниками організаційного управління виступають управлінська ефективність (0,522), управлінські технології (0,502), управлінські умови (0,478), управлінська структура (0,474), управлінська поведінка (0,398), управлінська взаємодія (0,320), управлінські відносини (0,314). (Індексні ваги визначалися від -1 до +1).

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Розвиток організаційної системи кадрового менеджменту в ДПСУ тісно пов'язаний з організаційною поведінкою, що відображає динаміку управлінських відносин між керівниками і підлеглими, а також організаційними структурами управління, внаслідок чого розвиток організаційної системи кадрового менеджменту в ДПСУ доцільно розглядати із позиції як

структурного (управління структурними підрозділами організації), так і поведінкового підходів (управління організаційною поведінкою). Застосування такого підходу дає змогу найбільш всебічно розглянути ДПСУ як державну військову організацію та розвиток у ній організаційної системи кадрового менеджменту.

Можна дійти таких висновків:

1) прикордонна служба України є складною державною військовою організацією, зумовленою характером службово-бойової діяльності з охорони і захисту державного кордону;

2) розвиток організаційної системи кадрового менеджменту в ДПСУ здійснюється на нормативній основі її побудови та функціонування й забезпечує її цілісність, а також узгоджену і взаємопов'язану управлінську діяльність усіх її структур, спрямовану на досягнення спільної мети кадрового менеджменту;

3) у процесі розвитку організаційної системи кадрового менеджменту у ДПСУ сформувалися і нормативно закріплені її рівні та основні підсистеми, а також види кадрового менеджменту;

4) розвиток організаційної системи кадрового менеджменту в ДПСУ має свої особливості, зумовлені її внутрішньоорганізаційними умовами та внутрішньоорганізаційним середовищем.

Список використаних джерел:

1. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80>.
2. Мильнер Б.З. Теория организации : учебник. Москва : ИНФРА-М, 2001. 864 с.
3. Про державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15.
4. Назаренко В. Вектор розвитку не зміниться. Кордон, 2015. С. 10–16. URL: http://dpsu.gov.ua/upload/file/kordon_2015_8_web.pdf.
5. Вебер М. Избранные произведения. Москва : Прогресс, 1990. С. 68–90.
6. Кнорринг В.И. Искусство управления : учебник. Москва : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА–М), 2001. 528 с.

References:

1. Strategiya rozvy'tku Derzhavnoyi pry'kordonnoyi sluzhby'[Strategy for the development of the State Border Service] : Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny' vid 23 ly'stopada 2015 r. # 1189-r. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80>
2. My'l'ner B.Z. (2001) Teory'ya organy'zacy'u' [Organization theory]. Uchebny'k. Y'NFRA-M. Moscow, 864 p. [Russia].
3. Pro derzhavnu pry'kordonnu sluzhbu Ukrayiny' [About the State Border Guard Service of Ukraine] : Zakon Ukrayiny' vid 3 kvitnya 2003 roku # 661-IV. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15
4. Nazarenko V. (2015) Vektor rozvy'tku ne zmiy't'sya [The development vector will not change]. Kordon. P. 10–16. URL: http://dpsu.gov.ua/upload/file/kordon_2015_8_web.pdf
5. Veber M. (1990) Y'zbrannyye proy'zvedeny'ya. Moscow, Progress. P. 68–90 [Russia].
6. Knorry'ng V.Y (2001). Y'skusstvo upravleny'ya. Uchebny'k [The art of management] Y'zdatel'stvo NORMA (Y'zdatel'skaya gruppa NORMA–Y'NFRA–M). Moscow, 528 s. [Russia].