

управління у сфері охорони громадського порядку. Активна позиція об'єкта управління, на наш погляд, має проявлятися також у ініціюванні суб'єктів управління щодо їх адекватної відповіді на існуючі загрози у сфері охорони громадського порядку. Тобто об'єкт управління має сформулювати конкретні потреби, які повинні задовольнити суб'єкти управління.

Концепція державного управління у сфері охорони громадського порядку потребує подальшого розвитку та уточнення. Актуальним кроком, на наш погляд, має поставати законодавче закріплення концепції управління, а також проведення спеціальних досліджень щодо суспільного управління у сфері охорони громадського порядку, узгодження двох видів управління – суспільного та державного.

Список літератури: 1. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 2. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Багуцький, В.М. Парашук та ін. / За ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000. 3. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К., 1999. 4. Административное право России. Часть 2. Административно-правовое регулирование в сферах и отраслях управления / Под ред. А.П. Коренева. Изд. 2-е, с изм. и доп. М., 2002. 5. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. Монография. М., 1998. 6. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. 7. Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. МПБ, 2003. 8. Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях. М., 1996. 9. Сыдоров И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы: Монография. М., 2003. 10. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. Х., 2000. 11. Коробов В.Б. Социальные технологии и государственное управление. М., 2001. 12. Козлов Ю.М. Основы советского административного права. М., 1979. 13. Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. 14. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України: Постанова Верховної Ради України // ВВРУ. 1997. №10. Ст.85. 15. Державне управління: теорія і практика / За заг ред. д-ра юрид. наук проф. Авер'янова В.Б. К., 1998. 16. Ипакян А.П. Методы управленческой деятельности в органах внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973.

Надійшла до редколегії 07.07.04

О.О. Бандурка

СУЧАСНА УПРАВЛІНСЬКА ПАРАДИГМА ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ПОДАТКОВОЮ СЛУЖБООЮ

Сьогодні вихід нашого суспільства на нові ступені трансформації потребує такої організації виконавчої влади, яка б забезпечувала істотне підвищення дієвості державного управління. Досягти такого становища неможливо без широкого використання наукових підходів до реформування всіх основних інститутів державного управління. Саме цього бракує нині в ході підготовки і проведення в Україні радикальної адміністративної реформи [1, с. 3]. На жаль, в ході соціально-економічного реформування в нашій країні спостерігається суперечливий процес: держава то посилювала

свою присутність в економічній сфері і активно впливала на хід економічних реформ, то фактично самоусувалася або різко знижувала свій вплив на економічне реформування, що посилювало хаотичність його проведення [2, с. 25].

Управління державною податковою службою – різновид державного управління, покликаний забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб цієї служби як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері оподаткування. З цією метою має бути забезпечено створення цілісної, ефективної і гнучкої системи управління, послідовне реформування командно-бюрократичних принципів та методів управління і перехід на сучасні технології вироблення, прийняття і реалізації управлінських рішень.

Реальне виконання зазначених завдань неможливе без глибокого теоретичного осмислення суті, призначення, завдань та функцій управління державною податковою службою. Останнім часом проблеми державного управління привертають увагу все більшого числа дослідників, зокрема, В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, С.В. Ківалова та ін. Проте в їх працях аналізувались переважно загальні питання державного управління та його адміністративно-правового регулювання, в них не знайшли висвітлення проблеми управління державною податковою службою. Власне, вітчизняна теорія управління державною податковою службою до теперішнього часу відсутня, вона ще тільки має бути розроблена. Цим і викликана потреба у даній статті, в якій автор робить спробу з'ясувати зміст сучасної управлінської парадигми та її значення для управління державною податковою службою України.

Багатогранність управління як соціального явища, в тому числі державною податковою службою, має потребу в організації, забезпеченні і постійному удосконаленні. А для цього воно має бути глибоко пізнаним, системно представленим у свідомості усіх учасників, залучених в управлінські відносини, і в підсумку продуктивно матеріалізованим в практиці. В основі такої необхідності лежить об'єктивний принцип єдності свідомості і діяльності, відповідно до якого свідомість, психіка не можуть існувати і розвиватися поза діяльністю, а з іншого боку – залежність діяльності, поведінки людей від внутрішніх психічних регуляторів: процесів, образів, станів, мотивів та інших особистісних властивостей індивіда. Чим вище рівень управління, тим жорсткіші вимоги до обсягу і якості професійно-управлінських знань тих, хто зайнятий цим видом праці. Очевидна й інша залежність – результатів діяльності від рівня і якості знань: повсякденного індивідуального, групового узагальненого чи соціально-узагальненого, теоретичного, професійного. У пошуках ефективної моделі організації і удосконалення управління для різних його рівнів і видів ці розходження як знання набувають особливу значущість.

Пошуки нової управлінської парадигми ведуться в багатьох країнах світу. У зв'язку з цим все більше уваги приділяється вивченню практики і теорії управління, особливо в розвинених країнах. Останнім часом під впливом відомих труднощів «пострадянського» перебудовного процесу ця

проблема стала як ніколи актуальною і для сучасної України. Ведеться пошук тих вихідних постулатів, усвідомлення і реалізація яких забезпечать прогрес не тільки функціонування, але й розвитку систем управління різної масштабності. Виникає необхідність визначити зміст сучасної управлінської парадигми. Але спочатку треба зрозуміти, чим викликаний інтерес до неї і який механізм її перегляду і впливу на результативність управління.

У класичній філософії парадигма (від греч. *paradigma* – приклад, зразок [3, с.369]) – це вихідна концептуальна схема, модель постановки проблем і їх вирішення, методів дослідження, що панують протягом певного історичного періоду [4, с.967]. Для аналізу і удосконалення практики управління особливо значущі «вихідна концептуальна схема, модель...», що базуються на найважливішому принципі випереджального відображення дійсності, тобто на здатності людини уявляти майбутні події, дії, результати ще до того, як вони будуть реально сприйняті чи здійснені. Опора на цей принцип уявляється вихідною позицією в управлінні, що починається з процесу визначення цілей через такі форми випереджального відображення дійсності як організаційне проектування, передбачення наслідків прийнятих рішень та ін.

Інше тлумачення парадигми – це система основних наукових досягнень – теорій, методів, згідно з якими організується діяльність, це теоретичний опис чи модель постановки проблеми, прийнятий як зразок вирішення завдань [5, с.43]. Наприклад, в останні роки популярною стала програма «організаційної культури». Одні керівники самі намагаються розробити зміст моделі майбутнього бажаного стану своєї організації, інші запрошують консультантів-розроблювачів. І в тому, і іншому випадку це – випереджальне відображення дійсності, розробка моделі майбутнього, що стане об'єктом керуючого впливу, процесом матеріалізації моделі. Підсумковий результат буде залежати від знаходження шляхів досягнення цілей, привнесення змісту, цінностей, норм поведінки моделі «організаційна культура» у групову свідомість, і тільки після цього можливі реальні зміни в організаційній поведінці людей і якісних характеристиках системи управління в цілому.

Науковий термін «парадигма» у наш час найчастіше використовується в значенні «теорія», «концепція», «доктрина», «модель», «уявлення», «система поглядів». У більш загальному вигляді «парадигма» – це те, як ми «бачимо» інших людей, події, ситуації, майбутнє, коли говоримо про управління – в смислі розумового сприйняття, розуміння, тлумачення.

Правомірно говорити про різноманітні складові управлінської парадигми і, відповідно, системи науково обґрунтованих поглядів, якими керуються в практиці управління. Системне уявлення про соціальні організації як об'єкти управління припускає чітке бачення багатьох взаємозалежних складових: економічної, політичної, ідеологічної, технологічної, соціально-демографічної, організаційно-управлінської, науково-технічної, культурно-освітньої, екологічної та ін. Повнота, глибина, цілісність і в підсумку адекватність бачення об'єкта управління і його майбутнього – важливі передумови ефективного управління.

Відомі етапи життєвого циклу різних парадигм: етап передпарадигмальний, етап панування парадигми і етап кризи, переходу від однієї парадиг-

гми до іншої («зрушення» парадигми) [5, с. 44]. Зрушення парадигм швидко чи повільно змінюють наші уявлення про навколишній світ, змінюють чи коригують наші настанови і поведінку, взаємини між людьми в процесі управління.

Істотний вплив на зміст парадигми управління справляє сукупність соціокультурних факторів тої чи іншої країни чи регіону. Відомо, що алгоритм управлінської праці єдиний, універсальний. В той же час помітне розходження між японською, американською і європейською концепціями управління. У цих розходженнях виявляються особливості національних культур.

Управлінська парадигма, як і політична, науково-технічна чи інша, не може ігнорувати властиві конкретному суспільству характеристики, інакше буде приречена і скомпрометована разом з її авторами. Тому чимало історичних прикладів. Згадаємо горезвісну обіцянку, що «нинішнє покоління радянських людей буде жити при комунізмі». Нереалізованість такої парадигми – образу майбутнього – на практиці дає привід і зобов'язує звернути увагу на найважливіший компонент управлінської парадигми – сприйняття суб'єктами управління дійсності, історичної ситуації, з іншого боку – готовність (неготовність) об'єкта управління до сприйняття нової парадигми, концепції управління, прийнятих рішень. Управлінська класика учить: якщо люди, у першу чергу керівники, підбивають основи довіри, система рано чи пізно виявляється у великій небезпеці.

Парадигми – усередині кожного з нас. Вони формуються під впливом безлічі факторів навколишнього соціального середовища, утворюють власну, індивідуальну систему поглядів, карт, моделей. Одне і те саме явище, факт, ситуацію люди бачать по-різному, крізь призму власного унікального життєвого досвіду. У цьому – джерела різночитань, оцінок, позицій, соціально-психологічної напруженості аж до серйозних конфліктів. Ця логіка спрацьовує на всіх рівнях управління, у процесі міжособистісної чи міжгрупової взаємодії. Розуміння своїх основних парадигм сприяє кращому розумінню і сприйняттю парадигм інших людей, а в сукупності – виробленню більш повного бачення сторонами реальності: об'єктивних і суб'єктивних факторів, інтересів і позицій. Наші парадигми, вірні вони чи невірні, є джерелами наших настанов і поведінки, а в підсумку – характеру наших взаємин з іншими людьми. А від цього залежать життєздатність і ефективність кожної соціальної системи управління.

Для аналізу і удосконалення практики управління велике значення має насиченість парадигми цінностями, значущими для конкретної соціальної системи, на розвиток і відтворення яких зорієнтований процес управління. Ця проблема має місце в системах різної масштабності. Приміром, деякі цінності сучасності: демократію, ринок, права людини, освіту, розумне адміністрування, самодисципліну, трудову етику тощо можна віднести до загальнолюдських, розглядати їх як продукт конвергенції глобальних ідей і соціального досвіду. Залежно від історичних та багатьох інших факторів структура цінностей різниться в рамках окремих країн. Ще диференційова-

ніша розмаїтість цінностей на рівні окремих організацій, корпорацій, фірм, інтегрованих у поняттях «організаційна культура», «корпоративна культура».

Формування парадигми прямо пов'язано з принципами і законами управління. В останніх, як відомо, акумульовано соціальний досвід (позитивний і негативний) багатьох поколінь, і тому в різних управлінських ситуаціях вони виконують роль маяків в інформаційному тумані при виборі позиції, оцінці ситуації і ухваленні рішення. Процес формування парадигми – це рух думки, уява образу об'єкта чи дії на основі насамперед індивідуального узагальненого досвіду, потім урахування і використання групових знань та досвіду і далі – співставлення моделі (проекту) парадигми з принципами і законами управління та її корекція в разі необхідності. Соціальна проблема полягає в тому, якою системою цінностей керується керівник при виконанні посадових обов'язків, на які принципи і закони управління орієнтується і чи знає їх. Необхідно підкреслити, що це не просто риторичне запитання, а серйозне професійно-кваліфікаційне, моральне і соціальне проблемне питання, продиктоване принципом єдності свідомості і діяльності, незнання чи ігнорування якого тягне негативні соціальні наслідки в практиці управління.

Будь-яка система управління має ієрархічну структуру, а відтак і кілька рівнів управління. Відповідно складаються загальна і окремі управлінські парадигми. Їх зміст співвідноситься як загальне (на рівні суспільства), особливе (галузевий і регіональний рівні) і конкретне (на рівні окремих організацій). Їх взаємозв'язок і взаємозалежність досить очевидні. Ця об'єктивна очевидність зобов'язує всі управлінські структури піклуватися про зв'язок змісту парадигм суспільного, середнього і одиничного рівнів управління, про зняття неузгодженостей між ними. Чим ширший об'єкт парадигмального відображення, тим суттєвіше має бути представлено інтелектуальний компонент парадигми, тим вищі вимоги до філософської культури мислення і процедур прийняття рішень, особливо на державному рівні.

Сказане дозволяє зробити висновок, що парадигма управління – це насамперед психічне утворення, продукт бачення і мислення, сукупність уявлень про об'єкт, процеси, явища у системі управління і поза нею, це образ бажаного майбутнього, набір системоутворюючих ідей і соціальних цінностей, це сценарій можливих подій, обставин і наслідків, це і свідчення ступеня професіоналізму суб'єкта управління. І все це ідеальне, суб'єктивне (але не суб'єктивістське) відповідає розумовому характеру праці керівників усіх рівнів управління, є її продуктом. Управлінська парадигма включає, таким чином, пізнавальний, аналітичний, ціннісний, творчий і організаційно-вольовий компоненти.

Управління як соціальне явище і різновид суспільно-необхідної праці – об'єкт, що цілком піддається пізнанню. Це значить, що ефективне управління немислиме без наукового знання про нього, накопиченого вітчизняною і зарубіжною наукою, без комплексної державної програми удосконалення всіх компонентів процесу управління на всіх рівнях.

Наша країна – уже не замкнута система і тому інтегрована у світові економічні, науково-технічні, політичні, екологічні та інші процеси. Майбутнє

країни прямо пов'язане і залежить від здатності і бажання суб'єктів управління вивчати прогресивні тенденції світового розвитку, враховувати їх у формуванні національної управлінської парадигми і удосконалювати практику управління на її основі.

В останні десятиліття стійко виявляють себе нові прогресивні тенденції світового розвитку. Це – зростання пріоритетів загальнолюдських цінностей і ідеалів; інтеграція держав, народів, їх економік і культур, співробітництво в ім'я прогресу всього людства; прискорений розвиток споживчого сектора економіки; інтелектуалізація життєдіяльності людей за рахунок створення транснаціональних інформаційних систем тощо. У підсумку – перехід до нового, людського виміру умов життя людей, до гуманізації економіки, політики і освіти. Вітчизняна дійсність останніх років показує, як болісно і повільно світові тенденції входять у життєдіяльність нашої країни.

Стійкі тенденції світового розвитку впливають і на практику управління, визначаючи поступово необхідність нової управлінської парадигми. Така необхідність особливо очевидна для України, яка відходить від жорстко централізованої системи управління. У зв'язку з цим можна назвати деякі сучасні тенденції розвитку управління. В їх числі: посилення соціальної орієнтації систем управління на людину; зсув у процесі взаємодії суб'єкта і об'єкта управління з відносин панування і підпорядкування до діалогу, згоди і співробітництва між ними; посилення уваги до технології управлінської праці як основи її удосконалення і оптимізації; професіоналізація управлінської праці; перехід від безпосереднього впливу на людину до формування мікросередовища, у якому люди реалізують себе як особистості (формування організаційної культури [6, с. 66]); посилення усвідомленості соціальної значущості і корисності управлінської праці, розширення на практиці «сервісного управління» – інтелектуального обслуговування апаратом управління колективної праці, життєдіяльності організацій і т. ін.

Доля будь-якої соціальної системи (від організації до суспільства в цілому) значною мірою залежить від того, як люди бачать цю систему, як уявляють її майбутнє, наскільки вони поінформовані як суб'єкти соціальної діяльності і як усвідомлюють себе, свою роль у цій системі. Іншими словами, досягнутий суспільством і конкретним суб'єктом управління рівень знання, світогляду, на основі якого формується управлінська парадигма, істотно впливає на спрямованість соціальних перетворень, на ефективність управління ними.

Широко відомі два типи соціального мислення і управління. Перший – системоцентричний (примат системи над людиною, коли у системі тільки права, а у людини – тільки обов'язки, коли людина для системи – засіб, а не мета). Другий – персоноцентричний (припускає такий характер взаємин між системою і особою, коли людина – вища цінність і мета для системи, коли система слугує людині, створює максимум сприятливих умов для її існування і розвитку). У багатовіковій боротьбі цих двох концепцій порізноmu вирішувались політичні, соціально-правові, економічні, моральні та інші проблеми управління.

Саме через визнання вищою цінністю окремої особи забезпечується загальне благо – результат природноправової рівності індивідуальних благ. В концепції загального блага представлена правова модель виявлення, узгодження, визнання і захисту різних, багато в чому суперечливих інтересів, домагань, волі членів даного співтовариства як їх блага, можливого і припустимого з погляду єдиної і рівної для усіх правової норми [7, с. 69].

В Україні з прийняттям Конституції [1] найвище правове закріплення одержав персоноцентричний характер державної діяльності, адже ст. 3 Основного Закону визнає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю. І тепер головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Це конституційне положення і визначає зміст сучасної національної управлінської парадигми.

Цей зміст виявляється також і в управлінні державною податковою службою, що знайшло відображення в Законі «Про державну податкову службу в Україні» [8] та інших нормативних актах, які регулюють її правовий статус. Саме на посилення соціальних складових у діяльності державної податкової служби робиться наголос в програмах її модернізації. До основних завдань такої модернізації належать забезпечення умов для підвищення рівня добровільного виконання вимог податкового законодавства платниками податків; здобуття довіри громадськості шляхом підвищення прозорості, професіоналізму та ефективності діяльності державної податкової служби; створення високопрофесійної інформаційно-розвинутої податкової служби шляхом максимальної автоматизації всіх процесів адміністрування податків. У результаті планується створити потужну систему обслуговування платників податків, яка забезпечить надання повного якісного комплексу послуг для платників податків. Передусім це індивідуальний підхід до кожного клієнта, спрощення процедур реєстрації платників та подання податкової звітності, вилучення недоцільних операцій, максимальна прозорість. Це буде ефективна служба нового зразка, яка посилить віру громадськості і приватного бізнесу у надійність, дієвість, професійність і доброчесність державної податкової служби.

Список літератури: 1. Державне управління в Україні. (Навчальний посібник). За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К., 1999. 2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. К., 2003. 3. Словарь иностранных слов. – 19-е изд., стереотип. М., 1990. 4. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М.Прохоров; редкол.: А.А.Гусев и др. – изд. 4-е. М., 1987. 5. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т. 1 / Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. М., 2002. 6. Мильнер Б.З. Теория организации: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. 7. Нерсисянц В.С. Философия права. Учебник для вузов. М., 1997. 8. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 4 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 6. Ст. 37.

Надійшла до редколегії 15.06.04