

високим ступенем відповідальності перед суспільством. Здатність забезпечувати на міждержавному рівні життєдіяльність продуктивних сил і всього виробничого комплексу в цілому, у поєднанні з технологічним управлінням інноваційними процесами в усіх сферах економіки й громадського життя повинні стати визначальними факторами в побудові системи державного регулювання економіки, що включає сукупність інститутів і механізмів, за допомогою яких держава буде впливати на суб'єкти господарювання та ринкову кон'юнктуру з метою створення конкурентних умов для їхнього функціонування і вирішення соціально-економічних проблем суспільства.

**Список літератури:** 1. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у таблицах і схемах / Г.С. Одішова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. Г.С. Одішової. Х., 2002. 2. Сухоруков А. Проблеми підвищення інвестиційної активності регіонів // Економіка України. 2002. № 8. 3. Карамішев Д.В. Концепція інноваційних перетворень: міжгалузевий підхід до реформування системи охорони здоров'я (державно-управлінські аспекти): [Моногр. Х., 2004].

*Надійшла до редколегії 24.05.05*

*О.О. Бандурка*

### **СУТНІСТЬ ТА ВИДИ ФОРМ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ДЕРЖАВНІЙ ПОДАТКОВІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ**

Державна податкова служба України як провідний суб'єкт управлінської діяльності у сфері оподаткування має значну кількість завдань, належне виконання яких пов'язується з використанням ефективних і сучасних засобів впливу як до платників податків (фізичних та юридичних осіб), так і безпосередньо до персоналу податкових органів. Отже, тільки за умови вдалого поєднання належного зовнішнього та внутрішнього управління податкова служба зможе на високому рівні реалізовувати своє призначення.

Управління як цілеспрямований вплив суб'єкта управління на його об'єкт з використанням певних методів втілюється у відповідні форми. При цьому варто погодитися з думкою, що належне наукове вирішення проблем, пов'язаних з формами управління, набуває все більшого значення, оскільки ефективність державного управління зумовлюється не тільки адекватністю методів управління з урахуванням об'єкта, але й значною мірою залежить від форм управлінської діяльності. Недостатня наукова розробленість категоріального апарату форм управління є перепорою в реалізації адміністративної реформи і особливо в організації та здійсненні публічної влади на місцях. Саме тому проблема удосконалення форм управлінської діяльності, на що наголошено в Концепції адміністративної реформи, не може бути вирішена без ґрунтового, всебічного дослідження форм управлінської діяльності, особливостей їх застосування та правового регулювання [1]. Викладене, безперечно, має відношення і до управління, яке здійснюється державною податковою службою України. Тому одним з напрямків її реформування є перебудова і удосконалення форм управлінської діяльності органів та посадових осіб, оскільки сьогодні не викликає

сумнівів, що якщо своєчасно не здійснити адекватні заходи щодо удосконалення форм і методів адміністрування податків, то зазначені органи найближчим часом будуть в становищі, коли виконувати своє основне завдання – наповнювати доходну частину державного бюджету – вони не зможуть.

Аналіз наукової літератури свідчить про те, що дослідження форм управлінської діяльності органів податкової служби, їх визначення та класифікація в наш час не сприймаються вченими та практичними працівниками як пріоритетний науковий напрямок. Відсутність праць, присвячених зазначеним проблемам, обумовлює необхідність їх аналізу з урахуванням напрацювань теорії державного управління та науки адміністративного права.

З точки зору лексики форма (від латинського *forma*) визначається як зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом [2, с.1328]. Подібні погляди на з'ясування сутності терміна «форма» висловлюють також і філософи, зауважуючи, що будь-яке явище має зміст і форму (форми). Зміст – це сукупність взаємопов'язаних внутрішніх суттєвих для якісної характеристики будь-якого явища його властивостей та ознак, а форма – вираз змісту, спосіб його існування та розвитку. Зміст завжди оформлений, причому форма впливає на зміст, сприяючи або заважаючи його реалізації та розвитку. Зміст обумовлює форму, а форма змістовна [3, с.3]. Озброївшись подібними висновками, представники науки адміністративного права та державного управління визначили у найзагальнішому розумінні форму управління як спосіб зовнішнього вираження (оформлення) його змісту, але не досягли єдності у вживанні зазначеного терміна. Так, поряд з терміном «форма управління» використовуються і такі як «форма державного управління» [4, с.28], «форма діяльності органів публічної адміністрації» [5, с.45], «форма управлінської діяльності» [6, с.161], «форма виконавчої діяльності» [6, с.161], «форма реалізації державної виконавчої влади» [7, с.135] тощо. На нашу думку, деякі із зазначених термінів не можна вживати як синоніми. Так, необхідно розмежовувати, наприклад, «форму управлінської діяльності», «форму державного управління», з одного боку, та «форму виконавчої діяльності», «форму реалізації виконавчої влади» – з іншого, оскільки вони відповідно відносяться до державного управління та виконавчої влади, які не є тотожними. Відомо, що державне управління є однією із форм здійснення виконавчої влади; є більш широким поняттям щодо виконавчої влади; воно обумовлює якісні характеристики останньої і спостерігається у діяльності усіх гілок державної влади.

Отже, можна зробити висновок, що такі терміни як «форма управлінської діяльності», «форма державного управління» є більш широкими, загальними щодо категорій «форма виконавчої діяльності», «форма реалізації виконавчої влади». У зв'язку з цим вживання, наприклад, терміна «форма державного управління» або «форма управління» неодмінно вимагає пояснення з точки зору того, про який державний орган йде мова у даному випадку, що буде сприяти однозначності розуміння та тлумачення зазначених наукових понять.

Повертаючись до форм управління державної податкової служби, зауважимо, що під останніми ми розуміємо зовнішню виражену, владну діяльність органів (посадових осіб) податкової служби, яка здійснюється у межах їх компетенції і спрямована на виконання покладених на них завдань.

Досить складним і цікавим уявляється також питання про класифікацію форм управління державної податкової служби. Зауважимо, що на сьогодні в літературі відсутні єдині, загально визнані критерії класифікації форм управління, що обумовлює наявність великої кількості поглядів на зазначену проблему. Так, форми управління пропонується поділяти на види залежно: від юридичної значущості наслідків застосування тих або інших форм; від їх правової регламентації; від ступеню правової регламентації їх практичного застосування тощо. Визнаючи можливим використання зазначених підстав для класифікації форм управління податкової служби, в першу чергу необхідно визначитися із видами управління, які мають місце в діяльності органів державної податкової служби, а звідси і з основними видами форм управління.

Управлінська діяльність зазначених органів поєднує в собі дві складові: зовнішню та внутрішню. Отже, ми можемо казати про існування зовнішнього управління, яке здійснюється державною податковою службою і полягає в організуючих, виконавчо-розпорядчих діях підзаконного характеру, спрямованих на практичну реалізацію функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва сферою оподаткування, і внутрішнього управління, спрямованого на забезпечення взаємодії систем, підрозділів і служб органів податкової служби як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ним завдань у зазначеній сфері. Зрозуміло, що між заходами (діями), які застосовуються під час зовнішнього і внутрішнього управління, існує певна різниця, що обумовлює виділення в діяльності державної податкової служби форм зовнішнього та внутрішнього управління, де критерієм класифікації є спрямованість їх використання.

Залежно від правових наслідків застосування тієї або іншої форми управління державної податкової служби останні поділяються на правові та організаційні. Іноді розподіл форм управління на зазначені види пов'язується не з їх правовими наслідками, а з їх нормативним закріпленням або відсутністю такого [8, с.212]. На нашу думку, з подібною позицією не можна погодитися, оскільки усі форми управління тою або іншою мірою опосередковані правом і знаходять своє закріплення в нормативних актах. Більше того, будь-які дії органів податкової служби, в яких виявляється їх управлінська діяльність, мають бути в обов'язковому порядку врегульовані на нормативному рівні, особливо якщо вони знаходять свій прояв в процесі зовнішнього управління.

На сьогодні склався практично єдиний підхід, в межах якого до правових форм управління (тобто таких, які безпосередньо тягнуть за собою юридично значущі наслідки) державної податкової служби можна віднести такі:

- видання нормативних актів управління. Правотворча діяльність органів податкової служби зараз є досить проблемною ділянкою їх практич-

ного функціонування, що обумовлюється відсутністю єдиних стандартів її здійснення як на рівні податкової служби, так і на рівні інших органів виконавчої влади. Це можна побачити, проаналізувавши зазначений напрямок роботи. Так, відповідно до чинного законодавства<sup>1</sup> Державна податкова адміністрація України має право видавати лише такі нормативні акти як накази та розпорядження, хоча на практиці ми зустрічаємося і з листами, інструкціями, вказівками, рекомендаціями, роз'ясненнями, записками тощо. Шляхи вирішення зазначеної неузгодженості між законодавством та практикою його реалізації необхідно шукати у напрямку уніфікації видів та форм підзаконних нормативно-правових актів, основних засад їх розробки та прийняття органами виконавчої влади, у тому числі і органами державної податкової служби. Чітка і повна урегульованість цих питань в одному нормативному акті сприяла б ліквідації прогалин та протиріч у регулюванні здійснення підзаконного нормотворення різними суб'єктами правотворчості;

- видання індивідуальних актів управління;

- укладання адміністративних договорів. Останнім часом на сторінках наукових видань все частіше можна зустрітися з обґрунтуванням необхідності використання в управлінській діяльності органів виконавчої влади адміністративних договорів, існування яких обумовлюється підвищенням ролі адміністративного права у регулюванні суспільних відносин, а також розвитком договірних засад в публічно-правових відносинах. У зв'язку з цим стає можливим використання адміністративних договорів і в управлінській діяльності податкової служби України, які здатні стати елементом нових підходів, нової ідеології партнерства з платниками податків.

На основі аналізу наукових поглядів щодо сутності адміністративного договору можна виділити також основні ознаки, властиві адміністративним договорам, які укладаються за участю податкової служби. Так, адміністративний договір є правовою формою діяльності органів податкової служби, оскільки він завжди безпосередньо викликає правові наслідки; адміністративний договір базується переважно на нормах адміністративного та фінансового права і слугує органам податкової служби для виконання їх публічно-правових завдань; адміністративний договір може бути укладено як для вирішення внутрішньо управлінських, так і зовнішньоправлінських завдань; обов'язковим учасником (стороною) адміністративного договору є відповідний орган (посадова особа) податкової служби, наділений владними повноваженнями; право на укладання адміністративного договору податковою службою передбачається у відповідних нормативних актах; виконання умов адміністративного договору його учасниками забезпечується специфічними засобами.

---

<sup>1</sup> Загальне положення про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади України: Затверджене Указом Президента України від 12.03. 1996 р. № 179 // Урядовий кур'єр. 1996. № 58-59; Положення про Державну податкову адміністрацію України: Затверджене Указом Президента України від 13.07.2000 р. № 886 // Офіційний вісник України. 2000. № 29. Ст. 1200.

На сьогодні органи податкової служби (їх посадові особи) укладають значну кількість адміністративних договорів (іноді адміністративний договір отримує іншу назву, наприклад, наказ, хоча це є невиправданим кроком), що дозволяє вести мову про їх класифікацію. Класифікувати адміністративні договори можна залежно від їх змісту, форми, спрямованості управлінського впливу, строків виконання тощо. Але ми зупинимось на поділі адміністративних договорів за їх предметним критерієм. Так, до першої групи адміністративних договорів необхідно віднести контракти, які укладаються (можуть укладатися) між податковою службою та її працівниками під час прийому останніх на службу. Друга група адміністративних договорів пов'язується з так званими податковими угодами. Так, наприклад, Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» [9] та наказ Державної податкової адміністрації України № 182 від 26квітня 2001 р. «Про затвердження Порядку застосування податкового компромісу органами державної податкової служби в межах адміністративної апеляційної процедури» [10] надає органам податкової служби право на застосування податкового компромісу, який визначається як рішення податкового органу, прийняте за погодженням з платником податків у межах адміністративної апеляційної процедури та узгоджене з керівником податкового органу вищого рівня, про задоволення частини скарги такого платника під зобов'язання останнього погодитися з рештою податкових зобов'язань, нарахованих контролюючим органом. До подібних адміністративних договорів можна віднести також угоди між платником податків та податковими органами з приводу розстрочення або відстрочення податкових зобов'язань. На жаль, сьогодні зазначені угоди не отримали у законодавстві назви адміністративних договорів, хоча договірний порядок їх укладання визнається законодавцем (п.14.5 ст.14 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами»).

Наступна група адміністративних договорів може бути представлена угодами про взаємодію, розподіл повноважень, яким досить часто надають форму наказів (наприклад, наказ Державної податкової адміністрації України та Державної митної служби України № 589 від 01 грудня 1998 р. «Про взаємодію митних органів та органів державної податкової служби при розгляді спорів в арбітражних судах»), хоча останні відповідають усім головним ознакам адміністративного договору і повинні мати саме таку назву; здійснення юридично значущих дій або дій юридичного характеру. У межах даної форми знаходять зовнішнє вираження дії органів (посадових осіб) податкової служби, пов'язані, наприклад, із проведенням реєстрації фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів, складанням протоколів про адміністративні правопорушення; здійсненням контрольних перевірок виконання суб'єктами підприємницької діяльності вимог законодавства щодо грошового обігу тощо.

Поряд з правовими формами діяльності органи державної податкової служби здійснюють свої повноваження також і в організаційних формах, змістом яких є дії, що не викликають безпосередньо юридично значущих наслідків. У межах зазначеної форми органи податкової служби здійснюють різні організаційні заходи та матеріально-технічні дії.

Організаційні дії складають необхідний чинник управлінської діяльності державної податкової служби, здійснюються систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи відповідних її органів та підрозділів. Аналіз Закону України «Про державну податкову службу в Україні» [11], Положення про Державну податкову адміністрацію України [12] дозволяє виділити такі організаційні заходи, які мають право здійснювати зазначені органи: видання методичних рекомендацій з питань оподаткування; роз'яснення через засоби масової інформації порядку застосування законодавчих та інших нормативно-правових актів про податки, інші платежі; інформування населення про результати своєї роботи; надання вищестоящими органами податкової служби нижчестоящим методичної і практичної допомоги в організації їх роботи, проведення обстежень та перевірок її стану; організація та проведення колегій, нарад, конференцій тощо.

Матеріально-технічні дії – це форми управлінської діяльності, спрямовані на забезпечення ефективності державно-службової діяльності органів податкової служби і пов'язані з веденням діловодства, оформленням, тиражуванням документів, статистичною, інформаційно-довідковою, інформаційно-технологічною роботою тощо. Для цієї форми управлінської діяльності, як справедливо зазначається в літературі, важлива не тільки висока підготовка працівників обслуговуючого персоналу, але і оснащення органів публічного управління відповідною технікою. Матеріально-технічні дії покликані організаційно і матеріально забезпечити ефективну систему управління, необхідну якість управлінської праці, формалізацію управлінських дій, застосування спеціальної організаційної техніки [8, с.223–224].

Необхідно зазначити, що поряд з розглянутими видами форм управлінської діяльності державної податкової служби можуть існувати також і інші, тобто наведений перелік цих форм не є вичерпним. При цьому не варто забувати, що будь-яка класифікація є досить умовною і не здатна охопити увесь комплекс відносин (фактів, форм), які досліджуються. Вона необхідна для більш глибокого з'ясування сутності того чи іншого явища. В нашому випадку важливим також є той факт, що проведена класифікація дозволила виявити ряд недоліків в організації діяльності органів державної податкової служби, на усунення яких мають бути спрямовані зусилля науковців та практиків.

**Список літератури:** Токар А. Адміністративний договір як форма управлінської діяльності (питання теорії) // Підприємництво, господарство і право. 2001. № 6. 2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К., 2002. 3. Лазарев Б.М. Формы советского государственного управления // Формы государственного управления. М., 1983. 4. Государственное управление: ос-

новы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т. 2 / Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. М., 2002. 5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К., 2003. 6. Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М., 1999. 7. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): Учебное пособие. Х., 2002. 8. Стариллов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. 9. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України від 21 грудня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 10. Ст. 44. 10. Про затвердження Порядку застосування податкового компромісу органами державної податкової служби в межах адміністративної апеляційної процедури: Наказ Державної податкової адміністрації України № 182 від 26.04. 2001 р. // Офіційний вісник України. 2001. № 22. Ст.1007. 11. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 24 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 15. Ст. 4. 12. Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України: Указ Президента України від 13.07.2000 р. № 886 // Офіційний вісник України. 2000. № 29. Ст. 1200.

*Надійшла до редколегії 25.03.05*

*О.В. Гамаль*

## **СТВОРЕННЯ МЕТОДИКИ УПРАВЛІННЯ ПЛІННІСТЮ КАДРІВ У ПІДРОЗДІЛАХ ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Демократизація суспільно-політичних процесів в Україні та переорієнтація діяльності правоохоронних структур на забезпечення перш за все прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин, закріплені Конституцією України [1], детермінують певні зміни у діяльності органів внутрішніх справ, пов'язані, у першу чергу, з підвищенням вимог до якості професійної діяльності персоналу, зростанням продуктивності праці, впровадженням новітніх технологій та форм організації службово-трудової діяльності. Все це обумовлює необхідність використання у сучасній роботі з персоналом органів внутрішніх справ, у тому числі і з працівниками апарату досудового слідства, науково обґрунтованих та найбільш раціональних форм, методів та засобів організації праці, управління службово-трудовими колективами, стимулювання високої результативності діяльності тощо.

Важливим напрямком роботи з персоналом апарату досудового слідства в аспекті наукової організації його праці є зміцнення професійного ядра шляхом мінімізації негативних наслідків плінності слідчих кадрів. Під рухом кадрів апарату досудового слідства у контексті даної статті дослідження ми будемо розуміти сукупність усіх випадків надходження працівників ззовні і усіх випадків вибуття за межі органів досудового слідства, у тому числі перехід до інших служб органів внутрішніх справ.

У минулі роки проблема плінності кадрів привертала увагу економістів у зв'язку з тими безсумнівними збитками, що вона спричинює народ-