

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 10, 2012 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351.45:330.341.1

Т. А. Крушельницька,
к. е. н., доцент, докторант кафедри управління національним господарством
Національної академії державного управління при Президентіві України

СУТНІСТЬ СТИЛЮ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПОДАТКОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ ТА ЧИННИКИ ЙОГО ФОРМУВАННЯ

Анотація. В статті автор визначає теоретичну сутність стилю державно-управлінської діяльності у податковій системі України та досліджує фактори його формування в умовах впливу міжнародної економічної інтеграції.

Annotation. In this article author determines theoretical essence of style state administrative to activity in the tax system of Ukraine and probes the factors of his forming in the conditions of influence of international economic integration.

Ключові слова: державне управління, податкова система, стиль державно-управлінської діяльності, життєвий цикл інституційних змін, учасники податкового процесу, податкові відносини.

Keywords: state administration, tax system, style, state administrative to activity, life cycle of institutional changes, participants of tax process, tax relations.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Історія розвитку державного управління незалежної України свідчить про постійне зростання уваги науковців до перегляду ролі державного управління щодо функціонування і розвитку податкової системи як спеціального виду державно-управлінської діяльності відповідних державних інституцій, яка особливо посилюється в умовах світових глобалізаційних та інтеграційних процесів. Удосконалення теоретико-методологічного забезпечення державного управління податковою системою, перехід до розширення можливостей стратегічного управління соціально-економічним розвитком країни, підвищення якості державно-управлінської діяльності тощо, постійно несуть відбитки певних історично сформованих, методологічних, методичних та інших обмежень.

Згідно з цим, пошук сприятливих чинників удосконалення державно-управлінської діяльності та визначення напрямів подолання негативних обмежень є необхідною умовою подальшого розвитку держави і суспільства. Підходячи до проблеми ефективності державно-управлінської діяльності, зазначимо, що з фіскальної точки зору, важливим є достатність доходів, які отримує держава, з економічної – який вплив вона через податкову політику здійснює на економічний розвиток, з точки зору забезпечення процесу управління – формування стилю державно-управлінської діяльності, спрямованого на генерацію податкового потоку, узгодження і збалансування податкових відносин, координація роботи відповідних державних інституцій. Управління податковою сферою є складним процесом, який вимагає висококваліфікованих фахівців, добре обізнаних як з теоретичними аспектами оподаткування та практичними тонкощами нарахування й адміністрування податків, так і з процесом прийняття управлінських рішень різного характеру і масштабу. Саме тому визначення сутності стилю державно-управлінської діяльності в податковій системі України та чинників його формування є актуальними і практично значимими завданнями сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми та виділення невирішених раніше питань. Стратегічні напрями розвитку державного управління, підвищення його ефективності опрацьовані таким видатними науковцями, як В.Авер'янов, В.Бакуменко, М.Білинська, В.Бодров, Ю.Ковбасюк, І.Розпутенко, В.Тертичка, А.Халєцька та ін. Теоретичні та методологічні основи становлення податкової системи України досліджувались у роботах В. Андрушенка, П. Бечка, В.Буряковського, З.Варналя, А.Соколовської. У дослідженнях цих авторів доволі широко висвітлюється світовий досвід формування державної податкової політики, можливості підвищення ефективності функціонування податкових систем за умови пом'якшення податкової конкуренції.

Окрім того, необхідно зазначити, що сучасна наукова теорія, дедалі більше звертає увагу, що взаємодію суб'єкт-об'єкт і суб'єкт-суб'єкт у процесі оподаткування врегулюють державні інститути через окремих посадових осіб. Державні інститути зумовлюють, санкціонують і контролюють поведінку окремих або об'єднаних у спільноті індивідів, зазначають С.Макеєв і М.Чурилов та ін. [1]. Автори наголошують, що помітний вплив на перебіг світлих (частіною яких є і податкові) процесів справляє культура (яка саме і визначає стиль управлінської діяльності), вона формує у суспільстві домінуючі ідеали й ціннісні ієрархії і надає легітимності критеріям колективної й індивідуальної свідомості [1]. Проте вивчення проблем побудови стилю державно-управлінської діяльності через осмислення внутрішніх і зовнішніх чинників його формування у науковій літературі наразі висвітлено недостатньо.

Завдання статті. Метою даної статті є дослідження сутності стилю державно-управлінської діяльності в податковій системі України та визначення основних внутрішньо системних і зовнішньо системних чинників його формування.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням наукових висновків. В Україні все більшого наукового осмислення набуває узгоджена система поглядів на державне управління як на сферу суспільної діяльності, що охоплює всі гілки влади й передбачає адекватне поєднання політичних, правових, соціальних, адміністративних та інших функцій держави. З іншого боку, податкова система, в суб'єктно-об'єктному аспекті її сприйняття, є настільки розгалуженою і багатоспектровою за складовими, а мережа комунікативних зв'язків її елементів є інколи настільки важкокерованою і непередбачуваною, що процес управління потребує значних зусиль з опрацювання засобів впливу, координації, регулювання. В цілому, управління податковою системою зводиться до систематизації названих вище зусиль у сукупність інституцій і своєчасне їх спрямування в стратегічно обраному руслі. Управління податковою системою в Україні ускладнюється ще й тим, що чинна податкова система в ході свого становлення вибрала в себе недоліки, суперечності і неузгодженості, які не просто гальмують її розвиток, а в окремих напрямках, прийнятих в зарубіжній практиці, практично спростовують фундаментальні основи її функціонування.

Процес управління податковою системою здійснюється певними органами, тобто інститутами, а вони, в свою чергу, формуються з посадових осіб, так званою бюрократією, або бюрократичним апаратом. Бюрократія, якщо під цим терміном розуміти державно-управлінський апарат, є важливим засобом провадження державних заходів, проведення реформування, впровадження новітніх норм, стандартів і положень, тому бюрократія, як державний інститут, посідає важливе місце в системі державного управління. Макс Вебер вважається першим, хто здійснив детальний аналіз взаємозв'язків між "...панівною системою, державою, капіталістичним економічним розвитком та бюрократією..." [2, с. 94]. Та що найбільш важливо, що М.Вебер приписує бюрократії "...функцію каталізатора модернізації..." на кожному історичному етапі розвитку суспільства [2, с. 94]. Вважаємо за доцільне додати, що дійсно, бюрократія у кожній країні є потужною силою, ця сила може стати рушійною при поступальних змінах у суспільстві і державі, як вважали М.Вебер і В.Гайндль та інші науковці, з якими ми цілком погоджуємось. Проте через об'єктивно-функціональну інертність та інші чинники бюрократія одночасно є і потужною гальмівною силою здійснення реформ. Саме тому важливим є вибір прогресивного стилю державно-управлінської діяльності через поступове віддалення від авторитарного та впровадження демократично-ліберального.

При визначенні сутності стилю державно-управлінської діяльності ми цілком згодні з Г.В.Атаманчуком, який об'єднує діяльність посадових осіб і органів державної влади (що в решті решт також зводиться до діяльності посадових осіб) в єдину систему, а тому під стилем державно-управлінської діяльності розуміє

багатоелементне та системне явище, систему соціально-ефективних способів, засобів, форм і методів щоденного функціонування посадових осіб і в цілому органів державної влади й місцевого самоврядування, які постійно розвиваються, засновані на відповідних принципах і забезпечують раціональне та демократичне ведення управлінських справ [3, с. 430]. Окрім того російський учений акцентує увагу на такій характерній особливості стилю державно-управлінської діяльності, відмінній від стилю роботи в інших сферах, як соціальна активність посадових осіб та органів державної влади, пов'язана із застосуванням державно-владних повноважень, яка є нормативно регламентованою та має за мету формування і реалізацію управлінського впливу держави і залежить від культурних, професійних та особистісних якостей посадових осіб [3, с. 432]. Проте названу особливість (носієм якої вресгі-решт є людина [3, с. 431]), що визначається державно-владними повноваженнями і, на жаль, не завжди чітко визначена нормативно, ми б віднесли до виняткового привілею і надзвичайної відповідальності посадових осіб чи органів державної влади, а тому її межі і характер потребують чіткого визначення, що можливе за умови рангування чинників, що їх формують.

Таким чином, стилем державно-управлінської діяльності є сукупність прийомів, способів діяльності, методів роботи, манери поведінки посадової особи, які щільно пов'язані з кваліфікаційно-освітнім рівнем, психологічними особливостями мислення, ієрархічно-статусним положенням тощо, а подальший розвиток державного управління і як галузі вітчизняної науки, і як сфери службово-посадової діяльності зумовлюється визначенням ієрархії чинників сприяння і гальмування його розвитку.

Процес інтеграції України до світового економічного простору та, пов'язана з ним необхідність здійснення інституційних змін, є одним з ключових зовнішніх чинників, які у майбутньому переформатують стиль державно-управлінської діяльності у сфері оподаткування в Україні в напрямі демократизації і лібералізації, ґрунтуючись на принципах позитивної компліментарності і фіскальної конвергенції. Тим більше, що включення України до світового економічного простору – складний і тривалий процес, він ставить перед нашою державою, певні суворі вимоги з адаптації національного законодавства.

Дослідження історичних джерел та іноземного досвіду формування стилю державно-управлінської діяльності свідчить про доцільність підходу до критичного осмислення історичного минулого як шляху до розуміння успішності нинішніх та майбутніх змін у досліджуваній сфері. Так, А.Градовський ще наприкінці XIX ст. вивчаючи особливості функціонування державно-управлінського апарату відмічав загальну тенденцію: чим більша чисельність і вплив бюрократії, тим більше привілеїв (де-факто і де-юре) бюрократія привласнює собі, причому це стосується не тільки сучасної національної бюрократії, це правило розповсюджується на будь-яку бюрократію з моменту її виникнення як суспільного феномена, сягаючи корінням аж у давньогрецьке суспільство [4, с. 16].

З іншого боку, через страх посадових осіб перед можливими наслідками від помилок і покаранням за них викликає прагнення перекидання ризиків і відповідальності на інших службовців або на громадян, що тягне за собою відтягування прийняття рішень навіть за простими питаннями [5, с. 47]. Такий страх паралізує всю систему управління й унеможливує поступальний рух до інституційних змін, призводить до того, що проголошені реформи гальмуються ще на стадії впровадження в очікуванні розпоряджень і вказівок зверху, поточна ж робота перетворюється в суцільне делегування повноважень.

Зворотною стороною негативного впливу надміру складного за структурою і дією бюрократичного апарату системи державного управління податковою системою є накопичення протистояння з боку платників податків. На думку Г.Зеленько, протягом століть запроваджувані урядом зміни в сфері оподаткування, зазвичай негативно відбивалися на більшості населення, що спровокувало створення інстинкту самозбереження, який виявлявся, зокрема, у закритості і неприйнятті модернізаційно реформістських заходів з боку влади [6, с. 36]. Поступово, протягом досить тривалого історичного періоду, подальше нав'язування центрспрямованих державних реформ супроводжувалося їх неприйняттям з боку громадян, ця тенденція поступово сформувалась у відповідну рису національного характеру.

Таким чином одним з найбільш гальмівних чинників формування прогресивного стилю державно-управлінської діяльності у податковій системі України нами визначена історична зумовленість інституційних змін, яка являє собою сукупність історично сформованих, методологічних, методичних і ментально-індивідуальних обмежень та стереотипів, притаманних учасникам податкового процесу, здебільшого негативного характеру, що уповільнюють процес реформування державного управління податковою системою.

Неузгодженості, суперечності та інші недоліки державно-управлінської діяльності можуть бути усунуті поступово або швидко, революційним шляхом, через відповідний розвиток інституцій у державному управлінні податковою системою, а також у державі в цілому. Зміни державно-управлінської діяльності, що провадяться з ініціативи уряду, в першу чергу торкаються лише “екстернальних інституцій” (законів, нормативів тощо), проте необхідно враховувати, як підкреслює В.Бодров, що успіх економічних трансформацій значною мірою залежить від того, “... чи вдалося змінити “інтернальні” інституції (цінності, настанови, звичай)” [7, с. 52], зміна яких може тривати протягом життя кількох поколінь. Це ж стосується і податкової системи, екстернальні й інтернальні інституції якої безперервно розвиваються, причому, на наш погляд, важко однозначно визначити, яка група інституцій має більш інтенсивну динаміку розвитку і чи завжди зміни, що відбуваються, носять позитивний характер.

Специфіка формування стилю державно-управлінської діяльності у сфері оподаткування в Україні виявляється здебільшого через особливості комунікативно-ієрархічних суб'єктно-об'єктних зв'язків, та сукупність екстернальних й інтернальних чинників їх формування і обтяжується історичним спадком адміністративно-командної системи радянської доби.

На підтвердження вищевказаного, варто зазначити, що в числі причин негараздів, тривалих і непослідовних реформ податкової системи незалежної України, проведених раніше, є значна частка й донині неосмисленої історичної зумовленості попереднього – радянського періоду. Через це очікувані цілі не досягались, а інколи, навпаки, призводили до негативних наслідків. Під впливом дії чинників зовнішнього і внутрішнього характеру протягом певного історичного етапу формувалась економічно-фіскальна свідомість нації, відбувалося осмислення суспільно-економічних процесів, у окремих індивідуумів вибудовувались причинно-наслідкові зв'язки між об'єктивною необхідністю оподаткування і бажаними соціально корисними благами, які надходили від держави.

В Україні та, краща, частина податкової свідомості населення, в тому числі і державних посадових осіб, що склалася за часів царської Росії і ґрунтувалась на теоретичному надбанні економістів – класиків, була цілком викоренена більшовиками, а пізніше - комуністами. Протягом практично трьох поколінь формувалась свідомість радянської людини, в якій не мала місця сплата податків громадянином, бо вони в беззаперечному порядку стягувались державою з підприємств і громадян без їх участі. Натомість, за радянських часів, у свідомості громадян затвердилися непохитна впевненість повного соціального забезпечення з боку держави, що насправді було ілюзією. Утриманський менталітет громадян і на сьогодні у деякого залишається домінуючим, що не дає в повному обсязі усвідомити просту істину: чим більше сплачуєш податків, тим багатше живеш.

Також беззаперечним “завоюванням соціалізму” в негативному сенсі, яке отримала Україна у спадок від СРСР, був досить громіздкий бюрократичний апарат, наділений широкими владними повноваженнями, на відміну від передбачуваного і задекларованого демократичного управління. Державне управління, сформоване бюрократично – управлінським апаратом, який отождоюється із партійною номенклатурою, прийняло в СРСР той напрям, при якому всі справи зосереджені в руках органів центральної урядової влади, що діють за розпорядженнями (керівництва) і через розпорядження (підлеглим). Апарат управління в СРСР був надміру обтяжений вказівками зверху, кількість формулярів і інструкцій перевищувала всі розумні кількості, будь – яка ініціатива межувала із злочином, тому наказ зверху виконувався беззаперечно, чим зміцнювалась авторитарність влади.

Саме тому особи, що належали до партійної номенклатури, користувались безумовним авторитетом, практично необмеженими повноваженнями й адміністративними можливостями, натомість отримуючи від держави значні політичні і соціальні привілеї. Поступово сформувалась світогляд державного службовця, згідно з яким отримане робоче місце приносило дохід, але не було прямо пов'язане із виконанням обов'язків відповідно до цього доходу. Синекра, як ідеальне прагнення державного службовця, поступово розповсюджується, перетворюючи всю систему державного управління у бюрократичний апарат, нездатний і не зацікавлений у будь-яких кардинальних змінах, значна частка зусиль якого спрямована на пошук доходу від використання службового положення.

Зазначимо, що об'єктивні процеси такі, як світова глобалізація і розповсюдження інформаційних технологій, інтеграція України у світовий економічний простір та необхідність адаптації національного податкового законодавства до вимог світових стандартів, зокрема Європейського Союзу, є рушійними чинниками невідпущим зменшення впливу історичної зумовленості у процесі зміни стилю державно-управлінської діяльності. Процес зміни філософії оподаткування, що розпочався наприкінці XIX ст, приблизно в 80-х роках минулого століття в розвинутих країнах світу вилився у широкомасштабні податкові реформи, спрямовані на уніфікацію і гармонізацію оподаткування, а на кінець 90-х років акценти податкових новацій змістилися в бік вдосконалення адміністрування податків, визначальною метою якого стало максимальне сприяння добровільній сплаті податків.

Таким чином, особливості стало державно-управлінської діяльності в Україні, можна звести до наступного: по-перше, процес здійснення державно-управлінської діяльності в податковій системі України та реформування податкових інституцій підлягають впливу певних історично сформованих, методологічних методичних і ментальних обмежень та стереотипів, які ми назвали історичною зумовленістю інституційних змін. Це є чи не головною перешкодою до розбудови державного управління податковою системою в напрямі зближення інтересів учасників податкового процесу та приведення національних стандартів і філософії оподаткування у відповідність із світовими нормами та практиками.

По-друге, для подолання негативного впливу історичної зумовленості інституційних змін потрібні рішучі зрушення у теоретичних і практичних розробках у двох напрямках: популяризації добровільності сплати податків, що можливе за загального розвитку суспільної свідомості громадян та етизації податкової служби, одним з таких методів є матричний підхід до прийняття управлінських рішень

Конкретними кроками забезпечення пом'якшення впливу історичної зумовленості в податковій службі вже розроблено та прийнято низку нормативно-правових документів: Кодекс професійної етики працівника Державної податкової служби України; Концепцію управління персоналом Державної податкової

служби України на 2006-2010 роки; Кодекс честі працівника Державної податкової служби України; Концепцію вдосконалення організаційної структури органів державної податкової служби тощо. Проте зміна стилю державно-управлінської діяльності – процес важкий і довготривалий. Декларування професійної етики працівника податкової служби та пропагування добровільної сплати податків без щоденної роз'яснювально-методичної роботи на всіх виховально-освітніх ланках не дасть швидкого результату.

Підходячи до розвитку системи державного управління в податковій сфері як відкритої, можемо зазначити, що подолання історичної зумовленості інституціональних змін у ній можливе за виконання послідовних реформ інтро- і екстровементного характеру, тобто спрямованих на розвиток податкової системи як в суб'єктному, так і в об'єктному аспектах. Інституційні зміни зумовлюють виникнення нових підходів до формування стилю державно-управлінської діяльності, вони викликані потребою трансформації існуючого устрою, яка є неминучою при досягненні певного соціально-економічного збурення у відносинах між державою і суспільством. Критична маса такого збурення згідно із синергетичними підходами до розвитку відкритих систем, формує точку біфуркації, при цьому подальша еволюція державних інституцій і податкових відносин неможлива без процесу реформування. При цьому траєкторія процесу перебігу реформування державного управління податковою системою узагальнена нами через чітку структуризацію закономірностей у вигляді життєвого циклу. Життєвий цикл інституційних змін державного управління податковою системою, являє собою послідовність стадій розвитку, через які проходить система державного управління оподаткуванням у процесі реформування і супроводжується початковим падінням ефективності податкової системи до досягнення дна конфлікту та подальшої еволюції її інституціональної системи у відповідності із поставленою метою до досягнення точки рівноваги на якісно новому рівні. Життєвий цикл інституційних змін характеризується а) циклічністю, яка проявляється у разуючій повторюваності розвитку кожного нового витка реформ в порівнянні із попередніми, б) кривизною, яка відображає обов'язкове падіння перед підйомом і залежить від визначальної точки рівноваги та поставленої кінцевої мети та в) ймовірністю одночасного або послідовного виникнення кількох точок біфуркації, можливістю альтернативної траєкторії розвитку реформ і множинністю очікуваних результатів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Виходячи з проведеного дослідження, можемо зробити наступні висновки:

1. Розглядаючи процес розвитку державного управління податковою системою в історично – ретроспективному аспекті, відмітимо, що в положеннях інституціональної теорії відбувається одночасне відмирання застарілих і народження нових засад, правил і норм, що регламентують державно-управлінську діяльність у податковій системі України, формуючи її сучасний стиль у відповідності із вимогами світових норм і стандартів.

2. Стилем державно-управлінської діяльності у податковій системі можна назвати сукупність методів здійснення державного впливу на взаємовідносини держави та суспільства, прийомів вироблення і прийняття управлінських рішень, способів діяльності, манери поведінки посадових осіб, які щільно пов'язані з кваліфікаційно-освітнім рівнем, психологічними особливостями мислення, ієрархічно-статусним положенням тощо.

3. Визначено категорію “історична зумовленість інституційних змін” як сукупність історично сформованих, методологічних, методичних і ментально-індивідуальних обмежень та стереотипів, притаманних учасникам податкового процесу, здебільшого негативного характеру, що уповільнюють процес реформування державного управління податковою системою та є гальмівним чинником формування прогресивного стилю державно-управлінської діяльності.

4. Визначено категорію “життєвий цикл інституційних змін” державного управління податковою системою, який являє собою послідовність стадій розвитку інституцій державного управління податковою системою у процесі реформування та адаптації зарубіжного досвіду, він розпочинається від визначальної точки збурення, супроводжується початковим падінням ефективності податкових інституцій до рівня дна конфлікту, зміною тренду динаміки, за наявності/відсутності належних і достатніх умов та чинників удосконалення, на позитивне нейтральне чи негативне спрямування та подальшою еволюцією у відповідності із поставленою метою та завершується із досягненням точки рівноваги на якісно новому рівні.

Наступні наукові дослідження будуть проводитись в напрямках:

1. Розробити концепцію вироблення і прийняття матриці управлінських рішень у податковій сфері як сукупності стандартів державно-управлінської діяльності.

2. Опрацювати підходи до процесу модернізації державної податкової служби, який пропонується здійснювати через упровадження організаційної структури ДПС України за функціонально-відповідальним принципом.

Список використаних джерел:

1. Чурилов М.М. та ін. / Соціологія. Навчальний посібник. За ред. Макеєва С.О., Паніна Н.В., Костенко Н.В., Макеєв С.О. – 4-е вид. К.: Знання. - 2008. – 566 с
2. Гайндль В. Модернізація та теорії модернізації: приклад габсбурзької бюрократії / В. Гайндль // Україна Модерна. – 1996. – №1. – С. 89 –100.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекцій / Г.В.Атаманчук. – 4-е изд., стереотип. – М.: Омега – Л, 2006. – 578 с.
4. Градовский А. Системы местного управления на западе Европы и в России / Сборник государственных знаний. СПб: тип. В.Безобразова и К, т. V. ценз. – 1878. – С. 16.
5. Оболонский А.В. Бюрократия и бюрократизм: к теории вопроса / А.В. Оболонский // Государство и право. - 1993. – №12; - С. 47.
6. Зеленько Г. Навздогінна модернізація : досвід Польщі та України / Г. Зеленько – Київ : Критика, 2003. – 216 с. – (Критичні студії).
7. Бодров В.Г. Трансформація економічних систем: концепції, моделі, механізми регулювання та управління [Текст]: навч. посіб. / В.Г.Бодров. – К.: Вид – во УАДУ, 2002. – 104 с.

Стаття надійшла до редакції 16.10.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"