

УДК 355.55:336.225(477)

**В.М. МОМОТ**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## **СУТНІСТЬ КАДРОВОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ**

*Ключові слова:* кадри, Державна податкова адміністрація, Україна

Процес удосконалення управління будь-якою системою немислимий без поліпшення роботи з кадрами. Не випадково значна кількість директивних документів як Президента України, Кабінету Міністрів України, так і ДПА України останніх років спрямована на оптимізацію роботи з кадрами. Кадри є провідниками політики держави, носіями традицій і знань. Об'єктивну потребу в кадрах відчуває кожна організація, і тому робота з кадрами завжди виокремлюється в самостійний напрям, а кадрова функція намагається уособитись в організаційно-структурному відношенні.

Питання, пов'язані з реалізацією кадрової функції, завжди перебували у центрі уваги науковців. Ним присвятили наукові праці В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, Л.К. Воронова, М.І. Іншин, Л.М. Колодкін, Я.Ю. Кондратьєв, М.П. Кучерявенко, Н.П. Матюхіна, В.М. Плішкін, Г.А. Туманов, О.І. Остапенко та ін. Проте ряд практично значущих проблем у цій сфері потребують подальшої розробки, що визначає актуальність обраної тематики наукового пошуку, її мету та завдання. Новизна статті визначається сформульованістю поняття кадрової функції ДПА України, класифікацією кадрів податкової служби, вимогами, яким повинні відповідати працівники податкових органів, основними елементами роботи з кадрами в органах, службах та підрозділах Державної податкової адміністрації, пропозиціями щодо підвищення якості управління персоналом ДПА України.

Засобом здійснення кадрової функції та кадрової політики є робота з кадрами, яка визначає увесь комплекс заходів і процедур, пов'язаних з реалізацією кадрової функції і кадрової політики. Протягом тривалого часу поняття “робота з кадрами” було єдиним, що визначало надзвичайно складну та багатоаспектну сферу діяльності, пов'язану із кадровим забезпеченням органів державного управління. Так, на думку Г.М. М'якушева, поняття “робота з кадрами” позначає весь комплекс робіт (дій, операцій, процедур), пов'язаних з реалізацією кадрової функції органу управління. Головними елементами роботи з кадрами, з його точки зору, є: організаційно-штатна робота; добір кадрів; розстановка кадрів; підготовка кадрів; присвоєння спеціальних звань; оцінка кадрів; забезпечення службового просування; виховання кадрів; соціальне забезпечення кадрів; стимулювання службової активності кадрів; укріплення законності та службової дисципліни у діяльності кадрів; звільнення кадрів; робота з ветеранами. Ці елементи у своїй сукупності створюють, підкреслює автор, систему роботи з кадрами [1, с.22-29]. Декілька інших підхід до визначення елементів роботи з кадрами пропонував Л.М. Колодкін: робота з кадрами – це комплекс організаційних заходів та технічних методів, пов'язаних із реалізацією кадрової функції. Вона є елементом системи роботи з кадрами, яка охоплює всі питання проблеми роботи з кадрами. До елементів системи роботи з кадрами Л.М. Колодкіним віднесені: визначення кількості працівників, їх посадової категорійності та рівня професійної підготовки; робота з кадрами: добір, розстановка, переміщення (формування резерву на висування, оцінка працівників); стимулювання трудової активності та виховання кадрів: використання заходів морального та матеріального стимулювання, дисциплінарна практика, виховання у дусі дотримання службової дисципліни та законності; підготовка кадрів: початкова, бойова та фізична перепідготовка, підвищення кваліфікації [2, с.14-21]. О.М. Бандурка роботу з

кадрами визначає як цілісну закінчену систему пов'язаних між собою процесів професійної орієнтації, прогнозування і планування кадрових потреб, відбору, підготовки, розстановки, виховання особового складу [3, с.192].

Роботою з кадрами займаються всі особи, які в межах своєї компетенції відповідають за керівництво підлеглими. Поняття “робота з кадрами” є подібним до поняття “кадрова робота”, але ширше за нього. Роботою з кадрами займаються керівники, а кадрова робота – це функція працівників кадрових апаратів. Кадрова робота, також як і робота з кадрами, є засобом реалізації кадрової функції і кадрової політики. Розмежування між ними можна провести за трьома критеріями: за суб'єктами реалізації кадрової функції, за методами і засобами діяльності та за організаційно-правовими характеристиками. Отже, роботою з кадрами займається широке коло суб'єктів управління – керівні та відповідальні працівники органів влади і управління, а кадровою роботою займаються лише особи, для яких вона є основним фахом – працівники кадрових апаратів. Більш того, робота з кадрами виявляється в живій організаторській діяльності, однак не так жорстко регламентованій, як кадрова робота. Кадрова робота тяжіє до більш суворого виконання нормативних процедур, вона трохи подібна до процесуальної діяльності, хоча і має ще багато правових прогалів та колізій. Таким чином, кадрова робота – це комплекс заходів і процедур щодо складання та обробки кадрової документації. В неї входять, наприклад, збирання та обробка інформації про конкретних кандидатів на службу до податкових органів чи на конкретну посаду; складання кадрових документів або їх проектів (звітів, особових справ, подань на присвоєння спеціальних звань, на службові переміщення, наказів з особового складу та ін.); оформлення різних відпусток, підтвердження стажу служби, складання розрахунку вислуги років тощо. Кадрова робота має тактико-технологічну спрямованість, слугує оперативному розв'язанню конкретних кадро-

вих проблем.

У науковій літературі зустрічаються різні підстави класифікації кадрів, називають об'єктивну, посадову, професійну, юридичну, функціональну та інші види класифікації. Всі вони будуються щодо конкретних управлінських завдань. Так, об'єктивна класифікація ділить кадри за так званими об'єктивними ознаками: віком, статтю, освітою, національністю, стажем роботи в системі, на посаді, професією, наявністю нагород, вченого ступеня та вченого звання й т.д. Дана класифікація застосовується дуже широко. Практично вивчення кадрів починається з виявлення об'єктивних даних про особовий склад. У кадровій роботі існує спеціальний документ – довідка форми № 1, яку іноді називають “об'єктивкою” [4, с.607]. При знайомстві з новим працівником в першу чергу вивчають ці об'єктивні дані про нього. Щорічні звіти про стан кадрів містять в собі відомості про об'єктивні дані працівників. Об'єктивна класифікація тісно пов'язана з посадовою, відповідно до якої кадри діляться за обійманими посадами в системі. За цим критерієм усі працівники Державної податкової адміністрації можуть бути класифіковані за групами, які відповідають посадам, що названі в штатних розкладах. Ця класифікація примикає до професійної, відповідно до якої всі особи, зайняті в системі, діляться за професіями, а в їх рамках – за спеціальностями. Основою цієї класифікації є наявність спеціальної освіти. Посадова і професійна класифікація має значення при організації та проведенні профорієнтаційної роботи, а також при розробці питань професіографії.

Отже, можливою є наступна класифікація кадрів податкової служби: а) за професійною приналежністю (юристи, економісти, психологи, педагоги, інженери та ін.); б) за об'єктивними ознаками особи (стан, вік, освіта, досвід роботи тощо); в) за посадовим становищем (начальники, їх заступники, оперуповноважені, інспектори, міліціонери); г) за правовим становищем в системі управління (посадові особи, представники влади,

спеціалісти, обслуговуючий персонал); д) за функціональною роллю в процесі управління, тобто участі в розробці, прийнятті і організації виконання управлінських рішень.

Таким чином, до кадрів Державної податкової адміністрації відносяться особи, які постійно або тимчасово в якості основної професії чи спеціальності, на платній основі виконують певні трудові функції в її органах служб та підрозділах, тобто проходять державну службу.

Кожна посада передбачена структурним розкладом, повинна бути забезпечена посадовою інструкцією, в якій містяться правила, регламентуючі дії особи, що її обіймає. Не складається вона лише для першого керівника, який в своїй діяльності керується статутом організації чи положенням про неї. Посадова інструкція, основу якої складають зазначені документи, а також кваліфікаційна характеристика, може бути індивідуальною для посади і конкретної посадової особи, а може бути типовою стосовно групи посад одного рівня, і становити базу для розробки індивідуальних інструкцій. В органах та підрозділах Державної податкової адміністрації до розробки посадових інструкцій часто підходять спрощено і обмежуються тільки розробкою функціональних (посадових) обов'язків. У системі податкових органів України ще не розроблені вкрай необхідні класифікаційні характеристики (професіограми) посад і вимоги, яким повинні відповідати претенденти на них (освіта, досвід, стан здоров'я, вік, психічні якості, знання мов та інше). На думку К.К. Платонова, "проблема професійного відбору вимагає наукової інформаційної основи - професіографії, під якою розуміється психологічний опис професії, що віддзеркалює мету та завдання даного виду праці, її умови і організацію, а також психофізичні особливості окремих елементів трудової діяльності" [5, с.74]. Результатом професіографічних досліджень є професіограми, що уявляють, описують зміст вимог, яким повинна відповідати людина, претендуючи на виконання певної трудової

діяльності. Складовою професіограми є психодіагностика - короткий перелік відомостей, що пред'являються професією до психіки людини.

Практичні потреби, аналіз нормативних актів, що регламентують роботу з кадрами, дозволили виділити три групи вимог, яким повинні відповідати працівники податкових органів: а) ділові якості; б) особисті якості; в) спеціальні фахові якості. Так, до ділових доцільно віднести якості, які визначають професіональну здатність працівника, зокрема, наявність спеціальної освіти, досвіду практичної роботи, організаційні здібності, ініціативність, стабільна працездатність, знання юридичних і спеціальних дисциплін, знання чинних наказів, інструкцій, інших нормативних актів МВС України, вміння правильно складати і оформляти службові документи. Особисті якості складають комплекс особистих рис характеру, які найбільшою мірою відповідають посадовим вимогам: це вміння встановлювати контакти з людьми, спілкуватись з представниками різних ділових сфер та з населенням, стриманість, чесність і добросовісність, ввічливість, доброзичливість, принциповість, людяність, готовність до самопожертви. Спеціальні професійні якості передбачають володіння спеціальними знаннями, вміннями і навиками, а також певні особисті якості, необхідні працівнику для успішного виконання службових обов'язків за конкретною посадою.

Від професіоналізму і моральності працівників правоохоронних органів багато в чому залежить не тільки авторитет влади, ефективність реалізації стратегічних і тактичних цілей та конкретних рішень на всіх рівнях управління, але і соціальне самовідчуття суспільства. Виконання обов'язків на професійному рівні потребує високого рівня підготовки працівників. Для цього Б.В. Романюк пропонує обґрунтовану концептуальну схему наукових та прикладних положень, спрямованих на вдосконалення процесу їх використання [6, с.12]. Доцільно більш широко використовувати світовий досвід застосу-

вання програм професійного росту кадрів.

На відміну від ділових якостей, які мають більш універсальний характер і є основою спеціальних професійних якостей, останні визначають рівень професійної майстерності конкретного працівника на конкретній посаді.

Службовці Державної податкової адміністрації відповідно до виконуваних обов'язків і повноважень, поділяються на три види: представники адміністративної влади, фахівці (спеціалісти) та допоміжний (обслуговуючий) персонал. До представників влади можна віднести більшість службовців Державної податкової адміністрації. Це особи, які мають право давати обов'язкові для виконання вказівки особам, не підпорядкованим їм по службі. До фахівців Державної податкової адміністрації відносяться: оператори електронно-обчислювальних машин; бухгалтерські робітники; фахівці, які працюють в медичних закладах; викладачі відомчих навчальних закладів системи ДПА; вихователі дитячих садків, які знаходяться на балансі податкової служби та ін. До допоміжного відносяться: секретарі, діловоди, секретарі-друкарки, паспортисти, водії тощо. Вони виконують обов'язки щодо забезпечення управлінського процесу, нормального функціонування органів, підрозділів та служб Державної податкової адміністрації.

Реалізація кадрової політики в органах Державної податкової адміністрації забезпечується шляхом видання та застосування вищими органами державної влади та управління, самою ДПА конкретних правових актів, котрі визначають правове становище державних службовців та регулюють роботу з ними, тобто роботу з кадрами. Як ми вже зазначали, поняття "робота з кадрами" означає комплекс робіт (дій, процедур, операцій), пов'язаних з реалізацією кадрової функції органу управління. До цих робіт, як правило, відносять добір, розстановку, навчання та виховання кадрів. Як ведеться, у сфері цих робіт держава дає свої загальні принципи установки, що впливають із змісту її кадрової політики. Однак в сучасних умовах, коли

важливим елементом адміністративно-правової реформи є докорінна перебудова діяльності правоохоронних органів, коли одним із головних напрямів у підвищенні рівня їх роботи, обґрунтовано вважається робота з кадрами, остання потребує чіткої організації та ефективного правового забезпечення.

Основними елементами роботи з кадрами в органах, службах та підрозділах Державної податкової адміністрації є: організаційно-штатна робота; добір кадрів; розстановка кадрів; підготовка кадрів; присвоєння спеціальних звань; оцінка кадрів; забезпечення службового просування кадрів; виховання кадрів; соціально-правовий захист працівників; стимулювання службової активності кадрів; укріплення законності і службової дисципліни в діяльності кадрів; звільнення кадрів; робота з ветеранами.

Для виконання організаційно-штатної роботи в підрозділах Державної податкової адміністрації утворюється кадрова служба. Основним завданням кадрової служби є: реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань кадрової роботи; здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту; задоволення потреби в кваліфікованих кадрах та їх ефективне використання; прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їх безперервного навчання; документальне оформлення проходження державної служби та трудових відносин [7].

Таким чином, підвищення рівня управління персоналом Державної податкової Адміністрації є можливим за наступних умов: 1. Необхідно проводити єдину державну кадрову політику, науково обґрунтувати потребу органів податкової служби у фахівцях. 2. Доцільно розробити ефективну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців Державної податкової Адміністрації. 3. В основу кадрового забезпечення мають бути покладені принципи демократичного добору, просування по службі за діловими якостями, по-

стійного навчання державних службовців, заохочення їх до службової кар'єри, систематичного оновлення кадрів та здійснення контролю за їх діяльністю. 4. Організація кадрового забезпечення Державної податкової Адміністрації повинна ґрунтуватися на чітко визначеній теоретичній та науково-методичній базі. Наукові дослідження у цій сфері слід спрямувати на комплексне вивчення механізму державної служби як складової сучасного процесу державотворення, закономірностей формування її кадрового складу в умовах зміцнення органів Державної податкової адміністрації та посилення регіональних аспектів державного управління, особливостей правового регулювання статусу державних органів і статусу державних службовців, узагальнення вітчизняного і зарубіжного досвіду функціонування державної служби та її кадрового забезпечення. 5. Система управління кадровою роботою в органах податкової служби має враховувати інтереси різних служб і підрозділів у забезпеченні персоналом, індивідуальні якості кожного працівника та умови, в яких проходить його служба. 6. Впровадження нових механізмів управління персоналом, вдосконалення системи оплати праці та заохочення шляхом створення єдиної системи оцінки ефективності роботи податкових органів та їх працівників. 7. Зміцнення кадрового потенціалу ДПС України шляхом переходу від наявної кадрової політики до системного та комплексного управління персоналом. 8. Створення та впровадження в загальнодержавному масштабі моделі системи управління персоналом, яка б дозволяла кожному працівнику повністю самореалізувати професійні здібності та особистість. 9. Залучення висококваліфікованих працівників органів ДПС до процесу модернізації державної податкової служби. 10. З метою залучення висококваліфікованих працівників органів ДПС до процесу модернізації державної податкової служби доцільним буде розроблення та впровадження системи навчання кандидатів на посади працівників податкових

органів перед зарахуванням на роботу, в тому числі підготовка спеціалістів за профільними напрямками у навчальних закладах після загального курсу навчання. 11. Необхідно активізувати роботу по очищенню органів податкової служби від тих працівників, які порушують дисципліну і законність, безвідповідально відносяться до виконання службових обов'язків. 12. Цілеспрямовано та наполегливо працювати над створенням міцного професійного ядра у провідних галузевих службах, підвищенням професійної виучки, компетентності працівників. 13. Посилити вимоги та підвищити персональну відповідальність керівників всіх рівнів за якісний добір кадрів до органів податкової служби, створити надійну систему захисту від проникнення до останніх осіб, пов'язаних з кримінальними структурами. 14. Активізувати індивідуально-виховну роботу серед персоналу ДПС, спрямовану на зміцнення службової дисципліни, профілактику порушень закону, злочинних проявів та надзвичайних подій; за участю працівників кадрових апаратів, працівників податкової міліції постійно організовувати та проводити цільові відпрацювання та перевірки підрозділів щодо дотримання особовим складом законності при несенні служби. 15. Необхідно розробити Кодекс професійної етики працівників державної податкової служби та розробити комплекс заходів щодо контролю за його дотриманням. 16. Необхідно розробити та впровадити програми антикорупційних заходів в органах державної податкової служби. 17. Необхідним є прийняття заходів щодо належного матеріального та соціально-побутового забезпечення працівників податкових органів.

Отже, кадрова функція ДПА України - це специфічно повторювана і здійснювана в процесі управління органами та підрозділами податкової служби діяльність, змістом якої є: забезпечення її підрозділів і служб необхідним, що відповідає певним вимогам, контингентом людей, а також інформацією про нього, впровадження науково обґрунто-

ваних методів добору, розстановки, навчання, виховання, стимулювання кадрів, правового регулювання проходження служби та надання правового захисту її працівникам.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Мякишев Г.М. Система работы с кадрами в ОВД // Совершенствование работы с кадрами в органах внутренних дел: Труды Академии. –М., 1989. –С.22-29.
2. Колодкин Л.М. Предмет, система и методы работы с кадрами как самостоятельной научной дисциплины // Там же. –С.14-21.
3. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. –480 с.

4. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник /За ред. Ю.Ф. Кравченка. –К.: НАВСУ, 1999. –702 с.

5. Платонов К.К. Профессиография: ее значение и методика работы // Социалистический труд. -1971. -№ 4. -С.70-75.

6. Романюк Б.В. Сучасні теоретичні та правові проблеми використання спеціальних знань у досудовому слідстві: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 /Національна академія внутрішніх справ України. –К., 2002. – 20 с.

7. Постанова Кабінету Міністрів України “Типове положення про кадрову службу органу виконавчої влади” від 02.09.1996 р., № 912 // ЗП України. –1996. –№ 23. –Ст.1197.

*Момот В.М. Сутність кадрової функції Державної податкової адміністрації України // Форум права. -2006. -№ 3. –С.87-92 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-3/06mvtprau.pdf>*

Сформульоване поняття кадрової функції Державної податкової адміністрації України, класифіковані кадри податкової служби, а також вимоги, яким повинні відповідати працівники податкових органів, надані пропозиції щодо підвищення якості управління персоналом ДПА України.

\*\*\*

*Момот В.Н. Сущность кадровой функции Государственной налоговой администрации Украины*

Сформулировано понятие кадровой функции Государственной налоговой администрации Украины, классифицированы кадры налоговой службы, а также требования, которым должны отвечать работники налоговых органов, представлены предложения по повышению качества управления персоналом ГНА Украины.

\*\*\*

*Momot V.N. Essence of personnel function of the Ukraine State tax administration*

Concept of personnel function of the Ukraine State tax administration is formulated, the staff of tax service, and also the requirement to which workers of tax organs should answer are classified, and offers on improvement of quality management by personnel Ukraine State tax administration are submitted.