ISSN 1727-1584

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

О.О. БАНДУРКА
канд. юрид. наук
Державна податкова адміністрація в Харківській області

УДК 351.82:336.225

МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВНІЙ ПОДАТКОВІЙ СЛУЖБІ: СУТНІСТЬ ТА ВИДИ

Виконаний аналіз методів, що застосовуються в управлінні державною податковою службою.

Управління в державній податковій службі здійснюється з використанням ефективних і сучасних засобів впливу як до платників податків (фізичних та юридичних осіб), так і безпосередньо до персоналу податкових органів. Аналіз наукової літератури свідчить, що дослідженню методів управлінської діяльності органів податкової служби, їх визначенню та класифікації приділяється сьогодні недостатньо уваги, що обумовлює необхідність їх аналізу з урахуванням напрацювань теорії державного управління та науки адміністративного права.

Насамперед варто погодитися з думкою, що категорія "метод" практично невичерпна, оскільки будь-яка людська діяльність потребує певних способів, прийомів та засобів її реалізації [1, с.364]. В юридичній літературі методи управління визначають по-різному, хоча при цьому принципові відмінності відсутні. Так, О.М. Бандурка метод управління розглядає як сукупність прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, що приймаються учасниками управлінського процесу. Інакше кажучи, метод управління – це засіб практичного здійснення цілей, завдань і функцій управління [2, с.78]. Г.В. Атаманчук під методами управлінської діяльності розуміє способи і прийоми аналізу та оцінки управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках [3, с.174].

Як різноманітні способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на свідомість, волю і поведінку об'єктів управління з метою досягнення цілей і виконання функцій управління визначають методи управління також інші науковці [4, с.297; 5, с.188; 6, с.180; 1, с.365].

Правильне розуміння методів можливе лише на підставі та у зв'язку з функціями управління. Будь-яка з них, що потребує реалізації, становить конкретну мету управління і дії, взаємопов'язані через завдання її здійснення. Тому вона є частиною управлінської діяльності, і це дає змогу відокремити методи управління від понять, що вживаються в подібному до них розумінні. Наприклад, планування, контроль, облік та інші подібні до них дії є функціями управління. Але, взяті як окремі прийоми будь-якої з функцій управління, вони становлять вже методи управління [7, с.146].

Отже, головне, чим характеризуються методи державного управління, – це те, що вони тісно пов'язані з цілями, метою управління, які визначають специфіку використання методів, їх вибір. Через методи управління здійснюється зв'язок суб'єкта управління та його об'єкта, тобто взаємодія в процесі управління однієї людини з іншою, людини з колективом, колективу людей з людиною або колективу з іншим колективом. Методи управління є найбільш активним і дієвим рухомим елементом в системі управління. Вони можуть використовуватися комплексно, альтернативно, доповнювати один одного, або чергуватися в застосуванні.

Особливістю цих методів є також те, що вони застосовуються в процесах управління, за дорученням держави, тобто офіційно, а також у встановленому порядку. Вони повинні відповідати певним вимогам: мати здатність формувати і забезпечувати реалізацію керуючих впливів, бути різноманітними і пристосованими до використання в управлінні, бути реальними і гнучкими [3, с.174].

Незалежно від змісту і спрямованості, методам управління властиві:

– об'єктивна організаційна форма, під якою розуміють-

ISSN 1727-1584

ся вид впливу, тобто індивідуальне розпорядження (наказ, розпорядження та ін.) чи норма (правило) поведінки;

– характер впливу (безпосередній вплив, непрямий вплив за допомогою створення стимулюючих чи обмежуючих умов);

– спосіб впливу (одноособовий, колективний, колегіальний);

– часова характеристика (короткострокові і довгострокові);

– тактичний і стратегічний характер [8, с.165].

Методи управляючого впливу є адміністративно-правовими методами. Саме в них виявляються всі якості державно-управлінської діяльності, в межах якої реалізується виконавча влада. За допомогою адміністративно-правових методів суб'єкт виконавчої влади здійснює управляючий вплив на об'єкт шляхом використання адміністративно-правових форм управління. В адміністративному праві загальновизнано, що метод і форма управління є взаємопов'язаними сторонами процесу управління. Саме у відповідній формі метод управління реально виконує роль способу (засобу) управляючого впливу. Форма ж управління дає життя методам, а через них – і функціям управління [7, с.147].

В управлінні використовуються різні методи. В літературі робиться їх поділ насамперед залежно від способів формування і забезпечення реалізації керуючого впливу на дві групи: а) методи функціонування органів державної влади; б) методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління [9, с.41; 3, с.174-175]. Іншими словами, можна стверджувати про існування методів внутрішньосистемного управління і зовнішнього управління.

В управлінні в органах податкової служби використовуються загальні методи соціального управління з урахуванням специфіки їх діяльності. Вони можуть бути різноманітними і розрізняються залежно від способу реалізації цілей управління, що дозволяє зробити процес управління гнучким, динамічним, ефективним. Проблема співвідношення цілей, методів і засобів їх досягнення стає особливо актуальною, коли способи реалізації цілей набувають характеру, що суперечить їх змісту і призначенню.

Методи управління державною податковою службою охоплюють способи, прийоми, дії осіб, залучених у процеси державного управління, пов'язані з підготовкою і реалізацією управлінських рішень, а також здійсненням правової і організаційної державно-управлінської діяльності. Традиційно управлінські методи в цілому поділяються на демократичні та диктаторські, державні та громадські, адміністративні та економічні, прямого та непрямого впливу. Внаслідок того, що одні методи мають загальний характер, властиві всім видам державної діяльності, всім державним органам, а інші – лише окремим із них, методи управління поділяються на загальні та спеціальні. До загальних методів, як правило, відносять методи переконання та примусу, адміністративного та економічного впливу, нагляду та контролю, прямого та непрямого впливу, регулювання, загального керівництва та управління (у тому числі оперативного) [7, с.148.].

З точки зору діяльності суб'єкта управління на всіх етапах управлінського процесу виділяють чотири загальні групи методів: підготовки, прийняття, організації і контролю за виконанням управлінських рішень [10, с. 38]. Так, при підготовці управлінських рішень використовуються такі способи і прийоми дій: вивчення конкретних управлінських ситуацій, теоретичне усвідомлення суті управлінської проблеми; ознайомлення з наявним досвідом вирішення подібного управлінського завдання; складання інформаційних записок, доповідних і довідок; аналіз статистичних матеріалів; обґрунтування різних альтернатив вирішення проблеми та інші, зміст яких зводиться до того, щоб якомога точніше відбити керований процес і зблизити управлінське рішення з його управлінськими потребами.

За характером впливу на виконавців розрізняють чотири основні типи методів управління: економічні, адміністративні (організаційні і оперативно-розпорядчі), соціально-психологічні і правові [11, с.60-70]. З урахуванням поділу методів управління на переконання і примус вони, як уявляється, дають досить повне уявлення про види способів управлінського впливу, в тому числі і в органах державної податкової служби.

Загальними універсальними методами управлінського впливу є переконання і примус. Переконання спрямоване на те, щоб об'єкт управління виконав розпорядження, наказ суб'єкта управління добровільно. При добровільному виконанні об'єктом управління волі суб'єкта управління досягається єдність їх діяльності, взаєморозуміння і свідоме ставлення до управлінських рішень. Переконання досягається шляхом ознайомлення, обговорення, агітації, демонстрування передового досвіду, попередження, заохочення та інших прийомів впливу на волю об'єкта управління з метою його стимулювання до добровільного і якісного виконання управлінських рішень. В органах державної податкової служби широко застосовується заохочення морального, матеріального і матеріально-морального характеру. Заохочення сприяють створенню в колективі морально здорового клімату, самовідданій праці. Як правило, практикуються такі заохочення: оголошення подяки, вручення грошової премії, нагородження цінним подарунком, нагородження Почесною грамотою, нагородження нагрудним знаком, дострокове присвоєння спеціального звання, присвоєння звання на ступінь вище встановленого штатним розкладом тощо. За клопотанням ДПА України працівники органів податкової служби нагороджуються орденами і медалями України, їм присвоюються почесні звання тощо.

Без сумніву, більшість працівників органів податкової служби виконує свої обов'язки добровільно, свідомо і відповідально, тому метод переконання в управлінні в органах податкової служби є провідним. Використання цього методу вимагає авторитету влади, створення певних умов, соціального клімату, наявності вагомих аргументів. Як правило, засобами переконання стимулюється мотивація посадової поведінки. Навіть якщо об'єктом переконуючого впливу в необхідності реалізації суспільно значущих цілей є колективи людей чи великі соціальні групи, сам процес переконання має особистісний характер. При цьому результати переконуючого впливу, якщо вони досягнуті, дають значно більший ефект, ніж примусові заходи [9, с.42].

Але поряд із цим не можна недооцінювати і значення методу примусу, що полягає у формуванні поведінки об'єкта управління проти його волі. В разі невиконання управлінських рішень суб'єкт управління може впливати примусово на моральну, матеріальну, організаційну, фізи-

чну, психологічну сферу об'єкта управління з метою його упорядкування. Якщо переконання може застосуватися усіма суб'єктами управління, то примус застосовується спеціально уповноваженими суб'єктами в межах їх компетенції. Примус в управлінні виражається в застосуванні державних і громадських заходів впливу.

Найпоширенішим видом правового примусу в системі органів податкової служби є дисциплінарний примус, який реалізується в формі дисциплінарної відповідальності, що настає за вчинення дисциплінарного проступку, тобто за невиконання або за неналежне виконання з вини працівника покладених на нього службових обов'язків [2, с.80]. Згідно з Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ за порушення службової дисципліни на працівника може бути накладено такі стягнення: зауваження, догану, сувору догану, попередження про неповну службову відповідність, пониження в посаді, пониження в спеціальному званні на один ступінь, позбавлення нагрудного знака, звільнення.

Різновидом примусу є також матеріальна відповідальність працівників органів податкової служби, яка настає відповідно до норм трудового права в разі завдання шкоди неправомірними діями працівника. Рішення про матеріальну відповідальність може бути прийнято начальником органу податкової служби за матеріалами службової перевірки, ревізії, інвентаризації і оформлене наказом.

В системі державної податкової служби застосовуються і економічні методи управління. Це всі ті методи, за допомогою яких здійснюється матеріальне стимулювання як органів в цілому, їх підрозділів, так і окремих працівників. Матеріальна зацікавленість має дві складові: матеріальне заохочення і матеріальну відповідальність. Заходи матеріального заохочення передбачають збільшення матеріальних благ, отриманих працівником як винагороду за високоякісну роботу. Заходи матеріальної відповідальності передбачають скорочення матеріальних благ в тому випадку, якщо діями працівника завдано матеріальної чи моральної шкоди органам внутрішніх справ, сторонній організації чи громадянину.

Економічні методи прямо не впливають на управлінську діяльність, але сприяють високим результатам праці, створюють сприятливі умови для підвищення творчої активності і разом із застосуванням інших методів відіграють важливу роль в управлінні. В органах податкової служби широке застосування знайшли такі економічні методи як матеріальне заохочення працівників за досягнення значних успіхів у службовій діяльності шляхом виплати грошових премій, нагородження цінними подарунками, підвищення посадових окладів та ін.

Адміністративні методи характеризуються проявом влади, коли суб'єкт управління дає обов'язкові для виконання об'єктом управління розпорядження, накази, директиви, інші управлінські рішення, в яких містяться приписи на те, які дії, кому і в які терміни, яким способом належить виконати або від яких дій належить утриматись. Такий прямий управлінський вплив виходить безпосередньо з владної природи управління – так реалізується виконавча влада [7, с.148].

Адміністративні (організаційні і оперативно-розпорядчі) методи полягають у впливі суб'єкта управління на керований об'єкт за посередництвом владно-розпорядчих вказівок і організаційно-структурних упорядкувань. Організаційні і розпорядчі методи управління є методами прямої дії, оскільки мають директивний, обов'язковий характер. Вони ґрунтуються на таких управлінських відносинах як дисципліна, відповідальність, влада, примус [1, с.374].

Адміністративні методи іноді помилково ототожнюються з волюнтаризмом, сваволею, голим адмініструванням, які по суті є антиподами адміністративних методів. Адміністративні методи управління класифікуються за формою вираження, юридичними властивостями, способом впливу на поведінку об'єктів управління, формою розпорядження. За формою вираження адміністративні методи поділяються на адміністративно-правові, виражені в правовій формі, і адміністративно-організаційні, виражені в здійсненні суб'єктом управління організаційних дій. За юридичними властивостями адміністративні методи управління можуть бути нормативними і індивідуальними. До нормативних належать правові акти, що містять норми, які регулюють управлінські відносини, діяльність керованих; до індивідуальних – розпорядження у вигляді прямих розпоряджень, адресованих конкретним виконавцям. За способом впливу на поведінку суб'єктів управління адміністративні методи поділяються на ті, що зобов'язують до здійснення певних дій; управомочують робити певні дії; заохочують здійснення соціально корисних дій; забороняють здійснення тих чи інших дій. За формою розпорядження адміністративні методи можуть бути поділені на категоричні (імперативні), у вигляді доручення (наприклад, вищий орган податкової служби доручає виконання органу нижчого підпорядкування функцій, що не входять до його компетенції) і рекомендаційні [8, с.167-168].

В умовах демократизації суспільства, побудови правової держави, гуманізації державного управління особливого значення в державній податковій службі набувають соціально-психологічні методи управління. Соціально-психологічні методи впливу на трудові колективи і окремих працівників спрямовані на створення сприятливого і стабільного морально-психологічного клімату для найбільш успішного виконання поставлених завдань. Соціально-психологічні методи ґрунтуються на досягненнях соціології і психології, вони враховують колективну психологію, потреби колективу, формальні і неформальні відносини, громадську думку, психологічні особливості різних соціальних груп і окремих індивідуумів. Соціально-психологічні методи управління спрямовані на забезпечення соціального захисту працівників податкових органів, підвищення ефективності їх діяльності, покращення умов праці, втілення здорового способу життя, зміцнення здоров'я, розвитку особистої культури і професійного зростання. Саме тому в науці державного управління ці методи називають основою підвищення ефективності праці державних службовців. Важливе значення при їх застосуванні має формування свідомих зусиль людей, спрямованих на формування організації та особи, створення сприятливого психологічного клімату в колективі. Соціально-психологічні методи управління тісно пов'язані з теоріями мотивації [1, с.410].

Соціологічно-психологічні методи управління найбільш ефективні тоді, коли їх застосовує досвідчений керівник, який добре знає проблеми колективу, інтереси і прагнення працівників, причини і мотиви тої чи іншої

ISSN 1727-1584

поведінки, позитивні і негативні явища в розвитку колективу. Такий керівник постійно вивчає колектив і окремих працівників, він проводить соціологічні дослідження, застосовує різні технічні засоби і прийоми для отримання й обробки інформації, зокрема, анкетування, хронометрію робочого часу, інтерв'ювання, вивчення документів (планів роботи, особових справ, листів і пропозицій громадян, повідомлень засобів масової інформації тощо) спостереження, самоспостереження, експерименти та ін.

На підставі інформації керівник розробляє заходи соціального регулювання, нормування і морального стимулювання. До них можна віднести методи підвищення службової активності (вивчення і запровадження передового досвіду, критику і самокритику, агітацію, пропаганду); методи соціальної спадкоємності (урочисті збори, вечори відпочинку, вшанування ветеранів, наради передових працівників за професіями тощо). Методи соціального регулювання і нормування покликані встановити, закріпити і розвинути в колективі відносини, відповідні системі управління, встановити моральні норми поведінки, створити базу для подальшого соціального розвитку органу податкової служби.

В теорії управління соціально-психологічні методи розглядаються єдиною групою, адже вони тісно пов'язані між собою, але їх можна розділити на дві підгрупи: соціологічні і психологічні методи управління. До соціологічних методів управління належать: методи управління колективами, структурними підрозділами, групами, внутрішньогруповими процесами і явищами, методи управління кадрами, їх підготовки, розміщення і закріплення, формування оптимальної системи управління, організація виховної роботи з персоналом.

До психологічних методів управління належать методи психологічної мотивації, методи гуманізації праці, методи професійного відбору і навчання, методи контактування малих груп у колективі. Психологічні методи впливають на взаємовідносини між працівниками шляхом організацій працездатного колективу з оптимальним психологічним кліматом.

Нарешті, правові методи управління, зумовлюючи законодавчу сферу розвитку управлінських структур, повинні сприяти вільній дії адміністративних та економічних методів. Правові методи використовуються, по-перше, для юридичного закріплення управлінських відносин, що вже склалися, і по-друге, для розвитку цих відносин відповідно до поставлених управлінських цілей. Закріплення і розвиток відносин управління за допомогою правових впливів спрямовані на досягнення цілей функціонування системи та забезпечення застосування методів згідно із законами. Правовий аспект стосується всіх видів управлінських відносин. Поняття правового методу досить ґрунтовно досліджено в науці адміністративного права. У найбільш загальному вигляді його пов'язують із владною природою державного управління, визначенням нерівності сторін суспільних відносин, що регулюються. Юридичне регулювання здійснюється на основі методів правового регулювання (у вигляді видання нормативно-правових актів) і конкретних розпорядчо-правових дій (призначення на посаду, затвердження організаційної структури, виділення коштів тощо) [11, с.402].

Важливо не протиставляти методи управлінської діяльності, а застосовувати їх комплексно, вибірково, відповідно до обставин, характеру ситуацій і рівня поведінки людей. Кожен метод має свої межі, і в цих межах він повинен використовуватися в державному управлінні. Методи при правильному використанні утворять єдину систему способів впливу, пов'язаних один з одним. Це не виключає і протиріч, що виникають, якщо вони застосовуються або всупереч об'єктивним умовам, або необґрунтовано широко. Досвідчений керівник уміло використовує різні способи впливу і домагається при цьому найбільшого ефекту [12, с.259]. Зазначене повною мірою стосується також управління в державній податковій службі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. -К.: Атіка, 2003. –576 с.

2. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. –Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. –480 с.

3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. –М.: Юрид. лит., 1997. –400 с.

4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник. У 2-х т. –Т.1. Загальна частина /Ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). –К.: Вид-во "Юридична думка", 2004. –584 с.

5. Адміністративне право України: Підручник /За заг. ред. С.В. Ківалова. –Одеса: Юрид. літ-ра, 2003. –896 с.

6. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. –К.: Юрінком Інтер, 1999. –736 с.

7. Адміністративне право України: Підручник /За ред. Ю.П. Битяка. –Харків: Право, 2000. –520 с.

8. Коренев А.П. Административное право России: Учебник. -В 3-х ч. –Ч.І. –М.: МЮИ МВД России, Изд-во «Щит-М», 1999. –280 с.

9. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник. -В 2-х т. -Т.2 /Под ред. В.А. Козбаненко. –М: «Статут», 2002. –592 с.

10. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. –Х.: "Основа", 1999. –440 с.

11. Стадник В.В., Йохна М.А. Менеджмент: Посібник. –К.: Академвидав, 2003. –464 с.

12. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. –М.: НОРМА, 2002. –445 с.

Надійшла до редколегії 10.12.2004

БАНДУРКА А.А. МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЕ: СУЩНОСТЬ И ВИДЫ

Выполнен анализ методов, которые применяются в управлении государственной налоговой службой.

***

BANDURKA A.A. METHODS OF MANAGEMENT IN THE STATE TAX SERVICE: ESSENCE AND KINDS

The analysis of methods, which are applied in management of the state tax service, is executed.