

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВНІЙ ПОДАТКОВІЙ СЛУЖБІ

Управління в державній податковій службі, як і в будь-якій іншій соціальної системі, є способом цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на його об'єкт з використанням певних методів управління, які втілюються у відповідні форми. При цьому наукове вирішення проблем, пов'язаних з формами управління, набуває все більшого значення, оскільки ефективність будь-якого виду управління зумовлюється не тільки адекватністю методів управління з урахуванням об'єкта, але й значною мірою залежить від форм управлінської діяльності [12].

Як свідчить теорія і практика управлінської діяльності, управління в будь-якій системі, включаючи державну податкову службу, не може здійснюватися лише у правових формах, вимагаючи існування і так званих організаційних форм управління (часто їх називають неправовими, з чим важко погодитися, адже всі форми управлінської діяльності прямо або побічно визначені нормативними актами). Наявність зазначених форм управління обумовлюється насамперед організаційним змістом управління, що найбільш чітко виражається у плануванні колективних зусиль та розподілі обов'язків їх учасників у досягненні конкретних цілей, у розпорядництві, тобто в регулюванні повсякденної діяльності колективів, у контролі за ходом здійснення поставленої мети, в організаційному забезпеченні усіх стадій управлінського процесу. Тобто управління – це насамперед організація дій щодо координації, об'єднання в систему спеціалізованих зусиль групи людей [2, с.34].

Аналіз наукових джерел свідчить, що дослідження форм управління в державній податковій службі найчастіше обмежуються аналізом управлінських актів, організаційні ж форми здебільшого залишаються поза увагою науковців. Відсутність праць, присвячених зазначеним проблемам, обумовлює необхідність їх подальшого дослідження.

Організаційні форми управління в державній податковій службі, на відміну від правових форм, використовуються систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткої і ефективної роботи об'єктів управління (органів, підрозділів, працівників податкової служби). Вони не пов'язані з виданням правових актів управління та здійсненням юридично значущих дій і, як наслідок, їх застосування не породжує, не змінює і не припиняє адміністративно-правових відносин, тобто тим самим підкреслюється їх підпорядкована роль в процесі управління [3, с.223].

Крім того, організаційні форми управління не піддаються детальній правовій регламентації і чіткому визначенню елементів (видів організаційних дій), які знаходяться вираження у їх межах. У зв'язку з цим застосування тої або іншої організаційної форми управління може залежати від розсуду суб'єкта управління, традицій, які мають місце в підрозділі (органі) податкової служби, стилю керівництва тощо, оскільки в управлінні значну

роль відіграють елементи творчості, що мають як раціональний, так і емоційний характер: інтуїція, ризик, діловитість, винахідливість і т. ін. Як і будь-яка творчість, ці елементи неможливо повністю фіксувати, нормувати, а тому вони залишаються за межами правового регулювання. У цьому плані важливу роль у регулюванні управлінських відносин відіграють й інші суспільні норми та правила неюридичного характеру [2, с.19].

Проте, викладене на повинно створювати враження про непринциповість зазначених форм у процесі управління в державній податковій службі. Навпаки, їх значення важко переоцінити. Це пов'язано з тим, що завдяки їх застосуванню вирішуються два основні завдання [4, с.15]: по-перше, створюється і підтримується внутрішня організація органів податкової служби (створення та зміна підрозділів, органів податкової служби; вдосконалення їх внутрішньої структури; розподіл функцій; підбір та розстановка кадрів тощо). Причому, зазначене завдання може бути додатково розділене на дві частини. У межах першої організаційні дії суб'єктів управління спрямовуються на формування та підтримку власної структури управління (наприклад, удосконалення організаційної структури ДПА України). Що ж до другої частини, то в даному випадку діяльність суб'єктів управління спрямовується на організацію структури інших ланок даної системи органів управління (наприклад, діяльність щодо формування консолідованих органів податкової служби); по-друге, їх застосуванням опосередковується процес управління в органах податкової служби (організується процес прийняття правових актів управління; здійснюється контроль за виконанням прийнятих управлінських рішень тощо).

Виконання зазначених завдань стає можливим завдяки наявності значної кількості організаційних дій (заходів), які, до речі, і становлять зміст організаційних форм управління. Зазначимо, що на сьогодні в юридичній літературі не визначено у повному і кінцевому варіанті перелік можливих організаційних дій. Так, наприклад, до зазначених дій Ф.Д. Фіночко відносить роз'яснення змісту і мети законодавчих та інших правових заходів; інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб); розроблення програм, підготовку та проведення нарад, конференцій тощо [5, с.125]. На думку Д.М. Овсянко, це – розробка програм, проведення нарад, контроль, роз'яснення тих або інших заходів, забезпечення поєднання колегіальності та єдиноначальності, вивчення та узагальнення досвіду роботи, підбір кадрів тощо [6, с.133]. В.Я. Малиновський, досліджуючи форми управлінської діяльності, до організаційних заходів зараховує: розподіл службових обов'язків, заходи щодо оптимального поєднання єдиноначальності та колегіальності, інструктування службовців (роз'яснення мети, змісту, особливостей нормативно-правових актів тощо), встановлення загального та індивідуального режиму роботи, підготовку та проведення засідань, нарад, колегій, інспектування тощо [7, с.430]. Подібну позицію щодо зазначеного питання займають також і інші автори [8, с.164; 3, с.223].

Отже, викладене, а також практика управлінської діяльності в органах податкової служби свідчить про існування значної кількості організаційних дій, які використовуються в повсякденній діяльності суб'єктів управління.

Усю сукупність зазначених дій можна звести до чотирьох основних груп. Так, у межах першої з них знаходять прояв дії, спрямовані на організацію роботи з працівниками податкової служби; у межах другої – організаційні дії, пов'язані із здійсненням внутрішньовідомчого контролю; у межах третьої реалізується організаційна робота, спрямована на вдосконалення практичної діяльності підрозділів та працівників податкової служби; у межах четвертої – забезпечується колегіальність управління в органах податкової служби.

Розглянемо більш детально зміст деяких із зазначених груп організаційних форм управління. При цьому зауважимо, що робота з персоналом органів державної податкової служби, яка переважно складається саме із організаційних дій, потребує самостійного аналізу, в межах однієї статті її розглянути неможливо.

Важливим засобом забезпечення ефективності управління в державній податковій службі є внутрішньовідомчий контроль. Сутність контролю як суспільного явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим в суспільстві приписам, в межах яких вони мають діяти [9, с.6]. У зв'язку з цим внутрішньовідомчий контроль є найважливішим елементом керівництва, складовою частиною організаційної роботи органів податкової служби, її кожного окремого підрозділу. Його зміст охоплює як контроль вищестоящих органів податкової служби за діяльністю нижчестоящих, так і контроль начальника органу, підрозділу податкової служби за роботою підлеглих працівників.

Головними завданнями, які вирішуються у процесі застосування зазначеної організаційної форми управління, є: підвищення загального рівня організаторської та оперативної-службової діяльності, вдосконалення форм та методів діяльності, надання нижчестоящим органам (підрозділам) податкової служби практичної допомоги у вирішенні поставлених перед ними завдань та усуненні виявлених у ході перевірок недоліків. За допомогою контролю вирішуються також завдання щодо виявлення передового досвіду та впровадження його у практику роботи, сприяння правильному підбору та розстановці кадрів, перевірки відповідності діяльності органу податкової служби, його структурних підрозділів і окремих працівників певним функціям та функціональним обов'язкам, а також відповідності діяльності органу податкової служби його практичним можливостям та висунутим до нього вимогам, забезпечення законності і дисципліни у процесі діяльності органів податкової служби.

Функції внутрішньовідомчого контролю реалізуються керівниками усіх рівнів, а також структурними підрозділами (наприклад, управлінням оподаткування юридичних осіб) або спеціально створеними підрозділами (наприклад, відділом по боротьбі з корупцією та безпеки в органах державної податкової служби), тобто суб'єктами контролю [10].

На сьогодні практикою управлінської діяльності в органах податкової служби напрацьовано багато форм внутрішньовідомчого контролю. До них, зокрема, можна віднести такі: особистий контроль керівника органу (підрозділу) податкової служби за діяльністю підпорядкованих підрозділів

(працівників); комплексні перевірки органів податкової служби; тематичні, або як їх ще називають – проблемні, цільові [11, с.36] перевірки окремих підрозділів органу податкової служби або ділянок їх роботи; вивчення звітів, матеріалів перевірок, доповідних записок та іншої документації, що надходить до вищестоящих органів податкової служби від підпорядкованих органів та підрозділів; розгляд звернень громадян, пов'язаних з діяльністю органів податкової служби та їх працівників, який здійснюється різними підрозділами органів податкової служби.

Внутрішньовідомчий контроль як організаційна форма управління в державній податковій службі у разі його постійного та професійного використання, що базується на досягненнях теорії і практики управлінської діяльності, здатний суттєво підвищити ефективність та результативність діяльності органів податкової служби щодо виконання покладених на неї завдань і функцій.

Наступною організаційною формою управління в державній податковій службі є робота, спрямована на вдосконалення практичної діяльності підрозділів та працівників податкової служби України. Зазначений вид роботи здійснюється різними підрозділами органів податкової служби, кожен з яких намагається вдосконалити діяльність працівників податкової служби на тій ділянці роботи, яка безпосередньо пов'язана з реалізацією їх функціональних обов'язків. На сьогодні в органах податкової служби використовуються різноманітні заходи, спрямовані на виконання зазначеного завдання. Серед них в першу чергу виділимо проведення науково-практичних конференцій, семінарів. Тематика зазначених заходів, а також коло їх учасників можуть бути найрізноманітнішими.

Так, наприклад у першому кварталі 2004 року управліннями економічного аналізу та прогнозування податкових надходжень, податкового аудиту та валютного контролю, автоматизації процесів оподаткування, управління громадських зв'язків та масово-роз'яснювальної роботи державної податкової адміністрації в Харківській області було проведено ряд семінарів, семінарів-навчань, семінарів-нарад з фахівцями відповідних підрозділів підпорядкованих державних податкових інспекцій, присвячених, зокрема, особливостям розрахунку планової нормативної бази у 2004 році, особливостям планування перевірок збиткових підприємств та підприємств, що отримують пільги в значних обсягах, питанням експлуатації АІС «Реєстр платників податків» тощо.

Наступною формою організаційної роботи, спрямованої на удосконалення діяльності органів податкової служби, є виїзд керівників вищестоящих органів, підрозділів податкової служби, а також їх працівників до підвідомчих податкових інспекцій з метою надання останнім практичної допомоги та контролю за їх діяльністю. Зазначений вид роботи знайшов широке використання в органах податкової служби. Так, наприклад, лише у першому кварталі 2004 року працівники апарату державної податкової адміністрації у Харківській області провели у відрядженнях 648 робочих днів, у тому числі начальники управлінь та відділів – 178 днів, фахівці – 470 днів.

Знайшла своє практичне використання також і практика надання вищестоящими органами, підрозділами податкової служби нижчестоящим структурним підрозділам консультацій з питань застосування податкового законодавства у телефонному режимі.

Важливе місце у справі підвищення ефективності та результативності діяльності органів податкової служби займає розробка науково-практичних рекомендацій, спрямованих на надання методичної допомоги працівникам податкової служби під час виконання останніми своїх обов'язків. На сьогодні розроблено і успішно використовується в діяльності органів податкової служби значна кількість зазначених матеріалів (наприклад, методичні рекомендації щодо організації податкового супроводження підприємств галузі «Енергетика»; методичні рекомендації щодо організації податкового супроводження великих платників податків тощо), приділяється також увага їх постійному доопрацюванню і вдосконаленню. При цьому вважаємо, що в межах зазначеного напрямку роботи більш послідовний і постійний характер мають зайняти консультації працівників податкової служби, задіяних у розробці зазначених методичних рекомендацій, з науковцями. Такий крок допоможе більш послідовно втілювати сучасні досягнення науки у практичну діяльність органів податкової служби, спрямовувати науку на служіння практиці.

Необхідність постійного контролю, координації діяльності підлеглих працівників, підрозділів, органів податкової служби з боку суб'єктів управління обумовлює використання в управлінській практиці нарад, які проводяться з метою збору, обміну, аналізу інформації, обговорення різних за змістом питань, прийняття рішень, постановки завдань підлеглим. На нарадах вивчаються також основні принципи та методи управлінської діяльності, закріплюються навички організації роботи, поширюється передовий досвід, підвищується рівень спеціальної підготовки працівників податкової служби.

Однією з особливостей нарад, яка відрізняє їх від колегій, є те, що вони проводяться практично у всіх органах податкової служби, починаючи від районних податкових інспекцій і закінчуючи Державною податковою адміністрацією України.

Відповідно до свого призначення наради поділяються на: апаратні (в зазначений час); оперативні (для вирішення конкретних питань та термінових доручень); цільові (для розгляду заздалегідь спланованих питань); спільні міжвідомчі (за участю представників місцевих органів самоврядування, територіальних органів міністерств, відомств тощо).

Найбільш детального нормативного закріплення отримав порядок підготовки та проведення апаратних нарад, зокрема, у голови ДПА України. Так, апаратна нарада проводиться головою ДПА або за його дорученням одним із заступників щотижнево у визначений головою Державної податкової адміністрації або особою, яка виконує його обов'язки, час.

Організація проведення апаратної наради покладається на Департамент організаційно-розпорядчої роботи, головними завданнями якого є складання орієнтовного регламенту апаратної наради та плану-графіка

заслуховування керівників структурних підрозділів ДПА України на апаратних нарадах. У підготовчій частині до апаратної наради бере участь також і управління забезпечення діяльності керівництва ДПА України, яке формує матеріали на апаратну нараду голові Державної податкової адміністрації. Хід апаратної наради фіксується на диктофон, після чого зроблений запис використовується Департаментом організаційно-розпорядчої роботи для складання протоколу наради, який, крім фіксування самого ходу наради, слугує також способом закріплення та доведення до виконавців доручень керівництва ДПА України.

Апаратні наради проводяться також і на інших рівнях органів державної податкової служби – в державних податкових адміністраціях в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Так, наприклад, протягом 2003 року в державній податковій адміністрації в Харківській області було проведено 56 нарад: 39 апаратних, 17 оперативних. Основними питаннями, які розглядаються практично на будь-якій нараді, є: стан виконання завдань щодо забезпечення доходної частини бюджетів України; результати роботи підрозділів державної податкової адміністрації з органами державної влади; стан виконавської дисципліни.

Поряд з нарадами в органах державної податкової служби проводяться також колегії. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Загального положення про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації» [12], колегії є дорадчим органом і утворюються для погодженого вирішення питань, що належать до їх компетенції, та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів діяльності. Безумовно, що зазначене має безпосереднє відношення і до колегій органів державної податкової служби України.

В обов'язковому порядку до складу колегії входить голова відповідної державної податкової адміністрації, його заступники – за посадою, а також окремі керівники структурних підрозділів державної податкової адміністрації. Головою колегії є за посадою голова відповідної державної податкової адміністрації. У разі потреби до складу колегій можуть вводитися або запрошуватися до участі в її роботі керівники та посадові особи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Характеризуючи сутність та значення колегій державних податкових адміністрацій, необхідно відзначити таке. Колегії становлять не що інше, як форму прояву принципу демократизму в управлінні державною податковою службою. Наявність колегій дозволяє головам податкових адміністрацій, їх заступникам та іншим посадовим особам, які займають керівні посади у зазначених інституціях, систематично обмінюватися думками, співставляти різні точки зору та приймати за основними питаннями, що входять до їх компетенції, всебічно обґрунтовані і найбільш доцільні рішення, які спираються на колективний досвід та професійні знання багатьох осіб. У процесі роботи колегій створюються умови для колективного обговорення і вирішення найважливіших і найбільш значущих проблем розвитку управління системою органів податкової служби, додаткові мож-

ливості для контролю за діяльністю апарату відповідної податкової адміністрації, для попередження можливих проявів суб'єктивізму.

Організаційною формою роботи колегії є засідання, які проводяться відповідно до затверджених головою відповідної колегії планів роботи, як правило, один раз на місяць, а позапланові засідання – у міру потреби. Але досить часто трапляється так, що проведення колегій, внаслідок виникнення об'єктивних факторів, не відповідає графікам. Так, у 2003 році в ДПА України було заплановано провести 11 засідань колегії, де передбачалось розглянути 17 питань, а було проведено лише 4 засідання і розглянуто 9 питань. Подібні ситуації мають місце також і на регіональному рівні. Наприклад, в державній податковій адміністрації у Харківській області за той же період було заплановано провести 12 засідань колегії і розглянути 41 питання, а було проведено 10 засідань, на яких розглянуто 43 питання. Зазначену практику відхилення від планів проведення колегій не можна визнати позитивною, що потребує поліпшення планування та організації їх проведення.

На завершення зазначимо, що в процесі управління державною податковою службою України його суб'єкти використовують значний арсенал організаційних форм управлінської діяльності, різноплановий характер яких дозволяє забезпечити належне керівництво зазначеною соціальною системою, що, в свою чергу, позитивно впливає на виконання податковою службою покладених на неї функціональних обов'язків.

Список літератури: 1. Токар А. Адміністративний договір як форма управлінської діяльності (питання теорії) // Підприємництво, господарство і право. 2001. № 6. 2. Державне управління: теорія і практика / Заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. К., 1998. 3. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. 4. Агеева Е.А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советом. М., 1973. 5. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П.Битяка. Х., 2000. 6. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. Изд. 3-е, пераб. и доп. М., 2001. 7. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. К., 2003. 8. Корнев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М., 1999. 9. Андрійко О.Ф. Державний контроль у сфері виконавчої влади України. К., 1999. 10. Гарашук В.М. Предмет, об'єкт і суб'єкт контролю в державному управлінні // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. Х., 2001. Вип. 50. 11. Богданов М.В. Контроль в управленческой деятельности органов внутренних дел. Учебное пособие. Ташкент, 1989. 12. Про затвердження Загального положення про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від від 2 жовтня 2003 р. № 1569 // Офіційний вісник України. 2003. № 40. Ст. 2107.

Надійшла до редколегії 11.08.04