

на теоретичних постулатах, скільки на матеріалах опитувань конкретного підприємства хімічної галузі зі шкідливими умовами праці та проведених на цій основі експериментальних досліджень.

Як указують результати досліджень, здійснені в ДРІДУ НАДУ у 2009 р., негативний вплив на формування професійних інтересів, переваг персоналу державних органів мають реорганізації, відсутність чітких та зрозумілих нормативно-правових документів щодо роботи з кадрами, наприклад, професійно-кваліфікаційних характеристик посад, регламентів, посадових інструкцій, погано підібраний колектив, неможливість оперативного підвищити професійну кваліфікацію, неясність кар'єрного просування, тобто все те, що формує умови праці персоналу.

Таким чином, лише наявності інтересів, бажання працювати в органах публічної влади надто замало для побудови успішної професійної кар'єри. Важливо оцінити, чи має кандидат для виконання посадових обов'язків необхідні якості, потенціал, професійну компетентність, здатність до навчання. Таким чином, з огляду на здійснений аналіз можемо зробити висновок про існування різних потреб публічних службовців. Це соціальні, соціокультурні, культурні, академічні, професійні та соціально-професійні потреби, які у процесах соціального становлення та професійної соціалізації індивіда у сфері публічного управління перебувають у постійній взаємодії. Також у взаємодії перебувають потреби людей, які можуть стосуватися цих визначених видів діяльності.

Самі ж потреби як полісистемний об'єкт, на наш погляд, можуть бути: вродженими та набутими; усвідомленими або неусвідомленими; постійними та тимчасовими; структурованими (ієрархізованими) чи неструктурованими; спрямованими на певну сферу життєдіяльності індивіда чи на декілька сфер одразу; обумовленими компетентнісною сферою (сукупністю певних компетентностей (соціальних, культурних, професійних та ін.) індивіда) чи необумовленими ними.

З позиції дослідження професійних потреб у сфері публічного управління актуальним є дослідження таких потреб: професійної мотивації, професійної адаптації, професійної активізації, професійного оцінювання, професійно-кваліфікаційного та професійно-посадового розвитку, професійного навчання та виховання.

Список використаних джерел

1. **Егоршин А. П.** Управление персоналом / А. П. Егоршин. – 2-е изд. – Н. Новгород : НИМБ, 1999. – 624 с.
2. **Колог А. М.** Мотивація персоналу : підручник / А. М. Колог. – К. : КНЕУ, 2002. – 337 с.
3. **Шпекторенко І. В.** Професійна мобільність державного службовця : монографія / І. В. Шпекторенко. – Д. : Моноліт, 2009. – 242 с.
4. **Bryson J. M.** Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Organizational Achievement / J. M. Bryson. – Rev. ed. – Indianapolis : Jossey-Bass Publishers, 1995. – 325 p.

5. **Mc Clelland D. C.** Assessing Human Motivation / D. C. Mc Clelland. – N. Y., 1971. – 200 p.

6. **Steers R. M.** Motivation and Work Behavior / R. M. Steers, L. W. Porter. – 2nd ed. – Tokyo : Tosho Printing Co, Ltd., 1979. – 578 p.

Надійшла до редколегії 12.09.12

УДК 351:713(477)::338.46(477)

Олексій ЧИКАРЕНКО

Спеціалізована державна податкова інспекція по роботі з великими платниками податків у м. Дніпропетровську

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМАТИКА РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Досліджується сучасний стан та проблематика реформування податкової служби в Україні в контексті модернізації системи державного управління в цілому.

Ключові слова: державне управління, податкова служба, реформування, модернізація.

Алексей Чикаренко. Современное состояние и проблематика реформирования налоговой службы в Украине

Исследуется современное состояние и проблематика реформирования налоговой службы в Украине в контексте модернизации системы государственного управления в целом.

Ключевые слова: государственное управление, налоговая служба, реформирование, модернизация.

Olexiy Chikarenko. Modern of the situation and problems of reformation of tax service in Ukraine

The modern situation and problems of reformation of tax service in Ukraine of the system of Public Administration modernization context are researched.

Key words: public administration, tax service, reformation, modernization.

З підвищенням ступеня демократизації суспільство стає все більш вимогливим до влади, змушує її орієнтувати свою діяльність на людину, на задоволення її потреб через надання якісних публічних послуг відповідно до демократичних стандартів Європейського Союзу.

Україна докладає значних зусиль і вже зробила певні кроки щодо адаптації системи державної служби, діяльності публічних інституцій, установ та відомств до стандартів Євросоюзу. На сьогодні можна констатувати, що в Україні за останнє десятиріччя створена нормативно-законодавча база стосовно реформування системи державного управління та державної служби з метою приведення їх у відповідність до стандартів ЄС. Вона складається з відповідних указів президентів України, а саме: Л. Кучмою у 2000 р.

© Чикаренко О. О., 2013

затверджена «Стратегія реформування системи державної служби в Україні», В. Ющенком у 2007 р. був підписаний Указ № 900 «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців», В. Януковичем розроблено Програму економічних реформ на 2010 – 2014 рр. Сучасним урядом в Україні підготовлено та затверджено ряд нормативно-правових та регламентуючих документів у сфері функціонування, реформування та розвитку інституту державної служби в Україні.

Так, подальшого розвитку ці питання здобули у Плані модернізації державного управління, який розроблено у 2010 р. Центром адаптації державної служби до стандартів ЄС за загальною редакцією Т. Мотренка [7]. У даному документі основну увагу приділено реалізації ідеї сервісної держави в Україні та приведенні державної служби у відповідність до принципів і практиків демократичного урядування. Автори акцентують увагу на необхідності вирішення проблем модернізації системи центральних органів виконавчої влади, державної служби, системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, вищого корпусу державної служби [7].

У липні 2010 р. був оприлюднений проект документа «Стратегія державної кадрової політики України на 2011 – 2020 рр.» [13]. Підсумком роботи в даному напрямку можна вважати розроблену у 2010 р. на виконання доручень президента та прем'єр-міністра України Концепцію державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011 – 2015 рр., яка ставить за мету організувати основні складові державного управління – систему органів виконавчої влади та систему державної служби відповідно до пріоритетних завдань розвитку українського суспільства, економіки та держави на основі європейських стандартів демократичного урядування [3].

Але, незважаючи на таке досить широке коло нормативно-правових актів і документів, науково-практичних, методичних та інших напрацювань у сфері реформування інституту державної служби, виконавча влада України на цей час ще не виконує в повному обсязі своє головне завдання – стимулювання суспільного розвитку, залишаючи стабільно низьким рівень надання публічних послуг. Як зазначав колишній голова Державної податкової адміністрації України В. Захарченко, модернізація державної служби повинна бути пов'язана з переорієнтацією на такі показники, як швидкість і компетентність у вирішенні нагальних суспільних потреб, здатність забезпечити основні права громадян, можливості надання громадянам широкого спектру управлінських послуг тощо, у результаті чого основним показником ефективності діяльності державної служби стає реальний суспільно значущий результат її функціонування [2].

Питанням становлення та розвитку інституту державної служби в Україні, проблемам його реформування, кадрового забезпечення, етизації, оцінювання ефективності та якості діяльності державних службовців та

управління результатами присвячені праці багатьох вітчизняних науковців та практиків. Так, питання становлення та теоретичні основи організації державної служби в Україні розглядаються у працях В. Авер'янова, Г. Атаманчука, С. Дубенко, В. Захарченка, В. Малиновського, Н. Нижник, О. Оболенського, С. Серьогіна. Методологічні проблеми сучасного державного управління детально опрацьовуються Г. Атаманчуком, а питання змісту й співвідношення державної служби та виконавчої влади отримали наукове обґрунтування у працях В. Авер'янова. Проблеми результативності та якості діяльності державного службовця розкриваються у працях вітчизняних та зарубіжних учених – Т. Маматової, І. Єліної, О. Карліна, В. Сороко, Ю. Шарова та ін.

Проблеми державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України висвітлюються у працях В. Бакуменка, І. Грицяка, Т. Мотренка, Н. Фліссак та ін. Формуванню інституту публічної служби в Україні, вдосконаленню його структури та функцій приділено увагу О. Петренко. Серед дослідників питань розвитку кадрового потенціалу, розвитку особистості в системі державної служби слід виділити Г. Атаманчука, С. Дубенко, В. Малиновського, В. Олуйка, Т. Пахомову, С. Серьогіна, С. Хаджирадеву та ін.

Окремо слід виділити праці Н. Липовської, яка зробила вагомий внесок у дослідження особливостей інституціонального розвитку державної служби України. Також слід відзначити праці М. Куйбіди та О. Парфенюка, які присвячені питанням формування понятійно-категоріального апарату як складової частини інституційного розвитку державної служби.

Метою статті є дослідження сучасного стану та проблематики модернізації Державної податкової служби України (ДПСУ) в контексті реформування інституту державної служби в цілому.

Модернізація державної служби реалізується в контексті стратегії європейської інтеграції України, тому є цілком логічним, що її основою є принципи, за якими відбувається удосконалення державної служби в більшості розвинутих країн світу, серед яких:

1. Принцип демократизації державного управління і державної служби. На думку західних фахівців, для цього необхідно поставити державну службу у залежність від інтересів суспільства, забезпечивши її відкритість, широку інформованість, комунікабельність.

2. Принцип орієнтації на клієнта. Інтереси клієнта – споживача публічних послуг – повинні стати головною турботою уряду, державних органів, системи державного управління. З цією метою планується впровадити в систему управління ринкову динаміку, створити такі обставини, які б змушували керівників державних органів поставити обслуговування клієнтів на такий самий рівень, як у приватних компаніях. Саме для цього державою розробляються стандарти професійної діяльності, створюються єдині обслуговуючі центри різних відомств, які діють з метою вирішення всіх проблем клієнта в одному

місці, підтримується конкурентне середовище шляхом залучення приватних підприємств до обслуговування клієнтів.

3. Встановлення нових паритетних відносин між центральними, регіональними й місцевими органами влади та управління.

4. Створення умов загальної зацікавленості в підвищенні ефективності державної служби є важливим елементом демократизації. З цією метою створюється ефективна система мотивації державних службовців, заснована на їх матеріальному й моральному заохоченні.

5. Принцип орієнтації на кінцевий результат. Існуюча на сьогодні система державної служби в Україні орієнтована більшою мірою на процес, ніж на результат. Вимір ефективності державної служби найчастіше ведеться за витратним принципом, а саме: скільки коштів залучено на реалізацію програми, стільки притягнуто виконавців. При цьому чим більше залучено ресурсів, тим краще оцінюється діяльність у системі державної служби, а досягнутий результат має другорядне значення.

6. Принцип рентабельності. Держава не має права використовувати гроші платників податків на програми, що не дають належного соціально-економічного або морального ефекту. Ліквідація таких програм – це повернення в державний бюджет мільярдів коштів, що дозволить, у свою чергу, використовувати їх більш ефективно на обслуговування клієнтів. Ощадливість у витратах державних коштів досягається різними шляхами, зокрема, скороченням штатів, раціоналізацією управлінських процедур, передачею частини управлінських функцій приватним компаніям, підвищенням вартості товарів і послуг, наданих державним сектором, тощо. Таким чином, кожна гривня з державного бюджету повинна бути витрачена на державне управління максимально ефективно, мати визначений, вимірюваний і раціонально-обґрунтований коефіцієнт віддачі.

7. Принцип простоти управління. Цей принцип пов'язаний із необхідністю підвищення рівня оперативності управління, що, у свою чергу, вимагає спрощення управлінських структур, процедур вироблення й ухвалення рішень, підвищення самостійності оперативних одиниць, відповідальності виконавців за реалізацію прийнятих директив. Як відзначає французький фахівець з менеджменту М. Крозьє, принцип простоти «змінює колишні уявлення про організацію справи» [5] (переклад наш. – *О. Ч.*) і цілком може бути застосованим до державного управління, а отже, і до державної служби.

Розв'язання складних соціально-економічних проблем розбудови держави та демократизації українського суспільства, зокрема таких як активізація виробництва, фінансування систем охорони здоров'я, освіти, соціального захисту населення, формування сприятливого інвестиційного клімату в країні, які безпосередньо стосуються компетенцій держави, вимагають реформування системи державної служби, що є передумовою успішних економічних перетворень [4]. Зважаючи на те що дохідна частина бюджету України майже на 70 % поповнюється за рахунок податкових

надходжень, вищезазначені проблеми не можуть бути розв'язані поза податковою сферою. Тому модернізація ДПСУ як складова частина податкової реформи належить до пріоритетних завдань інституційного розвитку системи державного управління та державної служби в Україні. Визначення завдань розвитку ДПСУ в контексті реформування державної служби України ґрунтується на аналізі процесів становлення ДПСУ в історичному аспекті та проблематики сучасного її стану.

Як самостійна інституція в системі державної виконавчої влади ДПСУ існує з 4 грудня 1990 р., коли Верховною Радою УРСР був прийнятий закон «Про державну податкову службу в Україні». Уже через рік було прийнято Закон України «Про систему оподаткування». Завершенням першого етапу становлення ДПСУ можна вважати Указ Президента України від 22 серпня 1996 р. «Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій», завдяки якому на базі податкових інспекцій та підрозділів по боротьбі з приховуванням доходів від оподаткування МВС України було створено Державну податкову адміністрацію України (ДПАУ), Державні податкові адміністрації (ДПА) в областях та податкові інспекції в містах і районах, які поєднували в собі функції контролю за сплатою податків, примусового їх стягнення та боротьби з ухиленням від сплати податків.

Причинами, що зумовили необхідність реформування ДПСУ у другій половині 90-х рр. XX ст. минулого сторіччя, стали зміни в економічній системі України, а саме: значне збільшення кількості суб'єктів підприємницької діяльності (СПД), ускладнення нормативно-законодавчої бази та тісніші економічні стосунки з країнами ЄС. Ці фактори обумовили необхідність підвищення ефективності роботи ДПСУ, перехід до європейських норм і стандартів в оподаткуванні, створення єдиного інформаційного простору для надання послуг з адміністрування податків та задоволення клієнтів – платників податків, державного контролю за товарно-грошовими потоками.

Для характеристики процесів системного здійснення позитивних змін у діяльності органів ДПСУ зустрічаються такі, на перший погляд, споріднені поняття-синоніми, як трансформація, розвиток, реформування, модернізація, адаптація, але кожен з них має своє морфологічне забарвлення:

- модернізація – перетворення (оновлення), що здійснюється відповідно до вимог сучасності: додання сучасного характеру певним об'єктам, процесам, пристосування до сучасних поглядів, ідей, потреб;

- реформування – докорінні перетворення, що пов'язані із законодавчими змінами. Кінцева мета будь-якої реформи в державі – зміцнення та оновлення державних основ, що не завжди несе за собою поліпшення рівня життя, скорочення державних витрат і збільшення доходів;

- трансформація – перетворення, що пов'язане зі зміною стану об'єкту, його вигляду, форми, основних властивостей тощо.

У ДПСУ прийнятий усталений термін «модернізація» [6], тому при

описі процесів цілеспрямованих керованих змін у діяльності ДПСУ ми будемо використовувати його, хоча стосовно управління змінами в системі державної служби найчастіше застосовується термін «реформування», який, на нашу думку, більш чітко віддзеркалює сутність процесів, що відбуваються сьогодні як у державній службі в цілому, так і в ДПСУ зокрема.

Здійснення послідовних заходів із модернізації ДПСУ було розпочато в 1997 р. з розробки Концепції реформування податкової системи та стратегічних напрямів її розвитку [1]. Визначальною віхою процесу модернізації стало створення у 2000 р. департаменту розвитку та модернізації ДПСУ як окремого структурного підрозділу ДПАУ зі статусом юридичної особи. За сприяння та фінансової підтримки Світового банку у 2003 р. було затверджено «Стратегічний план розвитку ДПСУ на період до 2013 року» (далі – Стратегічний план) [10], до якого у 2005 – 2006 рр. були внесені відповідні зміни [8; 9]. На виконання Стратегічного плану у 2003 р. було започатковано «Проект модернізації державної податкової служби України – 1» (1-й етап), який триває і дотепер, про що свідчать численні наукові та інші нормативно-розпорядчі документи та публікації у цій сфері. Фінансується проект Світовим банком на підставі Угоди про позику між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку №4898-UA, яку підписали 4 вересня 2003 р. колишній перший віце-прем'єр-міністр України, міністр фінансів М. Я. Азаров та Директор Світового банку у справах України, Білорусі та Молдови Лука Барбоне [12]. Але, незважаючи на численну нормативну підтримку та достатньо тривалий період реалізації, «Проект модернізації державної податкової служби України – 1» не завершено, що обумовлено певною неузгодженістю основних положень зазначених документів, політичною нестабільністю, недосконалістю нормативно-правового, методичного, організаційно-кадрового забезпечення.

На основі аналізу діяльності органів ДПСУ у сфері модернізації нами визначені такі проблеми, що заважають швидкому та ефективному впровадженню змін [15]:

- неефективність системи управління модернізацією ДПСУ;
- неузгодженість між ресурсним плануванням та завданнями модернізації ДПСУ;
- недостатній рівень мотивації персоналу;
- недостатнє доведення ідеології та конкретних завдань стратегії до безпосередніх виконавців.

Найбільш складною для розв'язання є проблема невідповідності системи управління характеру завдань з модернізації ДПСУ, що зумовлює її низьку ефективність, яка проявляється у надмірних адміністративних витратах, зривах термінів реалізації проектів, недостатній якості виконання робіт тощо. Система управління модернізацією ДПСУ реалізується на основі функціонально орієнтованої ієрархічної структури управління бюрократичного типу і повністю відповідає структурі управління операційною діяльністю [11]. Так, структура управління «Проектом

модернізації державної податкової служби – 1» навіть у межах окремого територіального податкового органу має три – чотири рівні ієрархії (рисунок). По всій системі ДПСУ ієрархічність структури управління складається з восьми рівнів і більше. Така управлінська структура достатньо ефективна для управління усталеними процесами виконання функцій і процедур надання публічних послуг, але в аспекті управління змінами має ряд суттєвих недоліків [14].



Ієрархічна функціонально орієнтована структура управління «Проектом модернізації державної податкової служби – 1» у районній ДП

По-перше, розподіл управлінської відповідальності здійснюється в розрізі функціональних повноважень структурних підрозділів, при цьому відповідальність за інтегрований кінцевий результат не визначена. Відповідальність за реалізацію проектів модернізації номінально покладається на керівника органу ДПСУ або на призначених наказом посадових осіб, а відповідальність за виконання окремих заходів покладається на керівників підлеглих функціональних структурних підрозділів. Оскільки всі ці посадові особи повністю зайняті виконанням операційних завдань, управління процесами модернізації не входить до їх пріоритетів діяльності, що зумовлює неприйняття проекту виконавцями, скритий або явний саботаж.

По-друге, громіздкість та інертність багаторівневої системи управління створює труднощі координації взаємодії між учасниками

проектів. Так, для узгодження дій між виконавцями різних відділів, навіть у межах одного територіального органу, необхідно пройти довгий шлях узгодження: «державний податковий інспектор 3 – завідувач сектору 2 – начальник відділу 1 – заступник начальника 1 – заступник начальника 3 – начальник відділу 3 – завідувач сектору 3 – державний податковий інспектор 6» (див. рис. 1), що зводить нанівещь оперативність управління.

По-третє, вади ресурсного планування в умовах функціонально орієнтованої ієрархічної системи управління проявляються, насамперед, у неузгодженості використання основного ресурсу проектів модернізації ДПСУ – робочого часу виконавців. При декомпозиції проектних завдань до функціональних структурних підрозділів керівник кожного з них самостійно призначає виконавців для проведення робіт, що в підсумку не дає можливості концентрувати необхідну кількість трудових ресурсів у визначений час на досягнення цілей проектів модернізації [14].

По-четверте, жорстка стандартизація і регламентованість діяльності державних службовців. Кожна посадова особа діє чітко в межах посадових інструкцій, положень та інших документів, що регламентовані, у той час як впровадження проектів модернізації вимагає відходу від усталених процесів і виконання нових функцій.

Проблема ресурсного планування обумовлена тим, що процедура бюджетування виконується на основі бюджету минулого року, і залежно від ситуації до нього додаються певні відсотки. При цьому зв'язок із стратегічними завданнями, що повинні бути виконані в наступному році, є не прямим, а через розподіл бюджету за статтями витрат (класифікація КЕКВ). Такий підхід ускладнює стратегічний розвиток, оскільки останній вимагає планування інноваційної діяльності, зокрема бюджету, на основі не існуючого поточного стану, а бажаного стану на кінець наступного планового періоду.

Проблема недостатньої мотивації персоналу виникає внаслідок того, що система мотивації в ДПСУ вимагає від керівників усіх ланок управління виконання будь-якою ціною тактичних завдань операційного управління, небудучи практично пов'язаною з досягненням орієнтирів стратегічного розвитку.

Проблема недостатнього доведення ідеології та конкретних завдань стратегії до безпосередніх виконавців полягає в тому, що переважна більшість керівників усіх рівнів працюють у постійному режимі «погашення пожеж» – боротьби то з однією, то з іншою кризою, постійного виконання термінових завдань. Робота в такому ритмі не дає можливостей замислитися про більш віддалені перспективи, масштабні цілі стратегії розвитку ДПСУ. Як свідчить світова статистика впровадження стратегічних змін в організаціях, 85 % організацій на обговорення питань стратегічного розвитку витрачають менше ніж одну годину на місяць, і ДПСУ в цьому сенсі не є винятком.

Отже, розв'язання вищевказаних та інших проблем реформування ДПСУ буде сприяти пошуку ефективних підходів та методів, зокрема обґрунтуванню доцільності застосування програмно-цільового підходу до управління

розвитком ДПСУ і розробленню науково-прикладних засобів реалізації системних змін у діяльності з надання публічних послуг органами ДПСУ.

Список використаних джерел

1. **Губський Б.** Концепція реформування податкової системи України / Б. Губський, В. Альошин, І. Белоусова [та ін.]. – К. : Економіка, 2000. – 50 с.
2. **Захарченко В. Ю.** Організаційно-правові засади реформування системи державної служби в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Захарченко Віталій Юрійович ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Д., 2007. – 210 с.
3. **Концепція** Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011 – 2015 роки : проект Головного управління державної служби України, розроблений на виконання доручень Президента України та Прем'єр-міністра України. – Режим доступу: www.guds.gov.ua.
4. **Ляхович У.** Реформування системи державної служби – передумова успішних економічних перетворень / У. Ляхович. – Режим доступу : www.personal.in.ua/article.php?id=7.
5. **Мескон М.** Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; пер. с англ. – М. : Дело, 1992. – 702 с.
6. **Модернізація** державної податкової служби України : метод. рекомендації для слухачів дистанційного курсу / В. Л. Журавський, О. В. Редич, І. Д. Погореловська [та ін.] ; за заг. ред. В. Л. Журавського. – Ірпінь : Вид-во НА ДПСУ, 2006. – 124 с.
7. **План** модернізації державного управління : пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / А. Вишневський, В. Афанасьєва, Р. Гекамон [та ін.] ; за заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.
8. **Про внесення** змін до Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року : наказ Державної податкової адміністрації України від 29 вересня 2005 р. № 420. – Режим доступу : www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=57551.
9. **Про Детальний** план дій за реструктуризованим Проектом «Модернізація державної податкової служби – 1» : наказ Державної податкової адміністрації України від 14 квіт. 2006 р. № 204. – Режим доступу : www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=57551&cat_id.
10. **Про затвердження** Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року : наказ Державної податкової адміністрації України від 7 квіт. 2003 р. № 160 (із змінами і доповненнями, внесеними наказом ДПА України від 29 верес. 2005 р. № 420) – Режим доступу : www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=57551.
11. **Про організаційну** структуру органів державної податкової служби : наказ ДПА України від 25 груд. 2004 р. № 722. – Режим доступу : www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=172069&cat_id=57012.
12. **Проект** модернізації державної податкової служби України : угода про позику від 4 верес. 2003 р. № 4698-UA // Державна податкова адміністрація України ; Міжнар. банк реконструкції та розвитку. – Режим доступу : www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=241756&cat_id=73148.

13. **Стратегія** державної кадрової політики України на 2011 – 2020 рр. : Головне управління державної служби України. – Режим доступу : www.guds.gov.ua.

14. **Чикаренко О.** Аналіз моделі управління проектами модернізації Державної податкової служби України / О. Чикаренко // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Сergygin (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1 (35). – С. 144 – 151.

15. **Чикаренко О.** Програма модернізації Державної податкової служби України: сучасний стан і проблеми / О. Чикаренко // Публічне адміністрування: теорія та практика : електр. зб. наук. пр. – 2009. – № 1. – Режим доступу : www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ChikarenkoStat.pdf.

Надійшла до редколегії 08.10.12

УДК 35.08.-057.177

Юлія ВОЙНА

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

СТАТУС КЕРІВНИКА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Досліджується правовий статус керівника органів державної влади в Україні та його трансформація в процесі здійснення адміністративної реформи; функції та види керівників органів виконавчої влади.

Ключові слова: державна служба, керівник, орган державної влади, посада, посадова особа.

Юлія Война. Статус руководителя в государственном управлении

Исследуется правовой статус руководителя органов государственной власти в Украине и его трансформация в процессе осуществления административной реформы; функции и виды руководителей органов исполнительной власти.

Ключевые слова: государственная служба, руководитель, орган государственной власти, должность, должностное лицо.

Juliya Voina. Status of the head in government

Investigate the legal status of the head of state authorities in Ukraine and its transformation in the process of administrative reform, functions and the heads of executive power.

Key words: public service, the head of the organ of state power, position, or official.

Соціально-економічна і політична трансформація світу, а разом з ним і України встановлює більш жорсткі вимоги до роботи вищих керівних кадрів. Керівник повинен бути професіоналом, мати якості організатора, мати більше свободи у визначенні практичних і оперативних цілей, проведенні кадрової політики, постійно займатися самовдосконаленням. Сьогодні необхідно змінювати принципи підходу до управління, адже бюрократична залежність і ієрархічна підпорядкованість уже не виправдовують себе, виникає нагальна

© Война Ю. В., 2013

потреба пошуку нових стилів керівництва. Керівник має стати провідником змін, а не залишатися бездіяльним чи гальмувати неминучі зміни.

Незважаючи на наявність певної кількості наукових розробок із зазначених питань, було б передчасно стверджувати, що рівень їх вивчення і систематизації повною мірою відповідає потребам сьогоденної практики державного управління. Особливої актуальності проблематика діяльності керівника органу виконавчої влади набуває у зв'язку з діями щодо проведення адміністративної реформи в Україні.

Проблематику державного управління досліджували такі відомі науковці, як В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, Д. Н. Бахрах, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, В. В. Токоленко, В. В. Цветков та ін. Значна кількість робіт присвячена питанням державної служби, правовому статусу та діяльності керівників в органах державної влади та підприємств. Над цими питаннями працювали Н. О. Армаш, О. А. Воронько, Н. Т. Гончарук, О. П. Губа, С. М. Сergygin, Н. В. Янюк та ін. У той самий час залишається актуальним питання проведення комплексного дослідження діяльності керівника органу виконавчої влади, зокрема у світлі оновленого у 2010 – 2011 рр. законодавства про державну службу та здійснюваної адміністративної реформи. Особливої ваги набуває питання статусу керівника на державній службі, що визначає актуальність теми.

За визначенням Р. Малиновського, керівник органу державної влади – посадова особа, яка відповідно до повноважень очолює цей орган, розпоряджається його ресурсами, приймає рішення про їх використання і несе персональну відповідальність за роботу органу [8]. При цьому жодний із нормативних документів щодо функціонування державної служби не дає чіткого визначення поняття «керівник» у цій системі. Пропонується розглядати керівника в органах державної влади як особу, що очолює структурний підрозділ або окрему групу виконавців, вимоги до діяльності якої передбачають необхідність і здатність виконання від імені держави і з урахуванням визнаних суспільством цінностей планових, організаційно-розпорядчих, мотиваційних та контрольних функцій [4, с. 5 – 6].

Метою статті є визначення за допомогою функціонального підходу статусу керівника в державному управлінні.

Р. В. Войтович, І. Ф. Надольний, М. І. Пірен звертають увагу на такі основні функції керівника: стратегічна (постановка цілей, розробка стратегії, складання планів), адміністративна (організація виконавчої діяльності, поточна координація, контроль, управління кадрами, стимулювання), експертно-інноваційна (розробка нових видів виробів, ознайомлення з новинками, перебудова організації, консультування), комунікаційна (прийом відвідувачів, відповіді на листи та дзвінки, ведення переговорів), соціальна (створення сприятливого морального та психологічного клімату, підтримання традицій, допомога підлеглим), лідерська (спрямування колективу на здійснення перетворень) [2].