



О. В. Артеменко*

ВПЛИВ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФАКТОРІВ НА ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ПОДАТКІВЦЯМИ

Історія юридичної науки знає чимало спроб пояснення механізмів розвитку суспільства або окремих соціальних об'єктів на основі впливу певних факторів. Передусім, до них належать географічні, демографічні, технологічні та екологічні фактори, як типи детермінації історичних проявів різних процесів і явищ. В Україні, наприклад, зараз модно списувати соціально-економічні та політичні невдачі, або, навпаки, досягнення на вплив історичних, географічних або навіть ментальних факторів.

Аналізуючи проходження державної служби в ДПС за допомогою факторів, ми розуміємо, що ці фактори самі є наслідком впливу інших факторів та причин.

Наші дослідження проходження державної служби в органах ДПС підтвердили гіпотезу про багатофакторність цього процесу. Тому ми схильні вважати, що поняття "фактор" проходження служби потрібно розуміти як рушійні сили проходження, які визначають його характер або деякі риси, а також умови, в яких проходить реалізація потенціалу проходження державної служби.

Слід зазначити, що в науковій літературі вивченню факторів державної служби приділяється певна увага. Серед вітчизняних та зарубіжних вчених, які працюють над даною проблемою, можна виділити роботи спеціалістів різних напрямків — від вчених, які досліджують питання управління (В. Курбатов) до вчених, які працюють над проблемами оподаткування (П. Гега). Але більшість наукових розробок стосується загальних проблем державного управління, які існували ще в період колишнього Радянського Союзу (Г. Ашин, Г. Осіпов, Я. Щепанський, Г. Черкасов та ін.). Новий час зумовлює потребу наукового осмислення багатьох недосліджених питань з організації державної служби, розробка яких раніше була неможливою завдяки цілому ряду політичних обставин. Тому метою цього дослідження є детальний аналіз організаційно-правових факторів проходження державної служби податківцями, адже лише за умов чіткого визначення їх системи та вивчення особливостей впливу цих факторів на різні сторони процесу, можливо визначити наявні резерви потенціалу проходження державної служби.

На підставі відомих нам літературних джерел, можна зробити висновок, що державну службу, зокрема її проходження, забезпечує декілька груп факторів:

1. Макрофактори, або загальнодержавні фактори, до яких потрібно віднести політичну, економічну, соціальну, правову й адміністративну ситуації в державі. Ці ситуації, наприклад, значно відрізняються від тих, які склалися до 1991 року, від тих, які були в середині 90-х років.

2. Мікрофактори, або внутрішні фактори, що характеризують стан ДПС як систему. Якщо останні роки минулого століття ДПС тільки формувалась, швидко зросла її чисельність, проходили часті структурні функціональні зміни, зросла кількість посад і функціональних підрозділів, то на початку нинішнього століття ДПС стабілізувалася і тепер йдеться не тільки про вдосконалення її структури, але й скорочення чисельності, приведення її в оптимальний адекватний стан, який відповідає сучасним завданням.

3. Людські, або особисті, фактори характеризують ті особливості працівників, які можуть адекватно відобразити своїми можливостями дії як мікро-, так і макрофакторів.

Відомо, що поняття "людський фактор" у науковий обіг ввів Фредеріко Тейлор і вказав групу якостей, які могли б характеризувати ідеального працівника: розум, освіта, спеціальні або



технічні знання, фізичні дані або сила, тактична енергія, рішучість, чесність, розсудливість і здоровий глузд, міцне здоров'я. На основі виділення цих якостей були сформульовані перші рекомендації з професійного підбору кадрів і “люди, які володіють трьома з наведених якостей, можуть бути у певний час найняті як чорнороби. Складіть разом чотири з цих особливостей і, ви знайдете краще оплачуваного працівника. Людину, яка об'єднує 5 якостей, вже складно знайти, а людей, які мають шість і вісім якостей, практично неможливо знайти”¹.

Як показує практика, побудова нової державності в Україні, більшість завдань, які доводиться вирішувати для вдосконалення державної служби, пов'язані з нестаріючою і “завжди зеленою” проблемою людського фактора, яка набуває нового значення в процесі проходження державної служби працівників в органах ДПС України.

Наші дослідження показали, що респондентам, як правило, нелегко відповідати на запитання, завдяки яким конкретним організаційно-правовим факторам відбувається процес проходження державної служби. Але ми вважаємо, що основна маса респондентів десь у глибині своєї свідомості має правильне бачення можливих перспектив проходження служби, на підсвідомому або інтуїтивному рівні може порівняти хоча б очевидні фактори викладених вище груп.

Перше — це об'єктивна можливість суспільства в розвитку державної податкової служби і на цій основі необхідність включення конкретних працівників, їх здібностей у роботу ДПС. “Історична потреба, — писав М. Г. Чернишевський, — спонукає до діяльності людей і дає силу їхній діяльності”².

Перед великою кількістю людей нового державного утворення постали завдання, якими потрібно було практично оволодіти заново: проведення контролю за дотриманням податкового законодавства, правильність обчислення, повнота і своєчасність, сплата до бюджетів державних цільових фондів податків і зборів, а також неподаткових доходів, установлених законодавством; внесення у встановленому порядку пропозицій щодо вдосконалення податкового законодавства; прийняття у випадках, передбачених законом, нормативно-правових актів і методичних рекомендацій з питань оподаткування; формування та ведення Державного реєстру фізичних осіб-платників податків, інших обов'язкових платежів і Єдиного банку даних про платників податків-юридичних осіб; роз'яснення законодавства з питань оподаткування серед платників податків; запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесеним законом до компетенції податкової міліції. Їх розкриття, припинення, розслідування та впровадження у справах про адміністративні правопорушення³.

Але водночас сформувалась ціла система протидії законним правилам збору податків із боку платників податків, яка спрямована на використання недосконалості податкового законодавства в корисних цілях, наносячи державі та суспільству великі фінансові збитки. Все це прямо й опосередковано вплинуло на можливості проходження державної служби в податкових органах тих людей, які вирішили присвятити свою діяльність державній службі і соціальній справедливості — справедливого перерозподілу благ, як це прийнято в правовому соціально-орієнтованому суспільстві.

Такі загально-стратегічні позиції першої групи факторів ми відносимо до макрофакторів.

Друге — це побудова структурно-функціональної організаційної системи ДПС у взаємодії з макрофакторами, яка могла б, з одного боку, забезпечити оптимальну життєдіяльність системи в реальних об'єктивних умовах, а з іншого — забезпечити сприятливі умови внутрішньої сторони проходження державної служби її працівників. Така побудова також виявилась зовсім новою

¹ Тейлор Ф. У. Менеджмент: Пер. с англ. — М.: Контролинг, 1992. — С. 58.

² Чернишевський Н. Г. Полное собрание сочинений. — М., 1947. — Т. 3. — С. 183.

³ Про державну податкову службу України: Закон України від 04.12.1990 р. // ВВР УРСР. — 1991. — № 6. — Ст. 37



для державного будівництва, бо діюча система податкової служби відповідала вимогам соціалістичної форми господарювання у вітчизняному виконанні. Численні спроби перенесення досвіду країн з розвинутою ринковою економікою успіху не принесли. І тому система, побудована на особистому національному ґрунті повинна їй відповідати. Разом із тим розумне використання світового досвіду та врахування цілеспрямованості, впливаючи з внутрішньо-національних міркувань, дають можливість побудови в цілому життєздатної функціональної організаційної системи ДПС України. Проте і в цій системі є багато недоліків, більшість із яких будуть виправлені з прийняттям Податкового кодексу України.

Структурно-функціональний тип побудови ДПС являє собою визначений ступінь розвитку суспільної організації. Спеціалісти, які розробляють цей тип організації, вважають, що він впливає з логічної пропозиції: людина може мати кращі результати, якщо зосередить свої сили на якомусь конкретному виді діяльності, тобто він спеціалізується на виконанні визначеної роботи. Тому з усіх видів робіт кожен працівник бере на себе виконання відповідної визначеної функції, виконання якої є головним щодо успіху в проходженні державної служби⁴.

Структурно-функціональна організація ДПС України має безсумнівні переваги. Наприклад, вона дає можливість поглиблювати спеціалізацію і на цій основі здійснює побудову таких інформаційних сіток, які можуть здійснювати управління тією чи іншою функцією від районного до центрального органу ДПС. Це забезпечує більш кваліфіковану та досконалу уніфікацію в рамках однієї функції, завдяки чому досягається як загальний ефект, так і ефект, який визначає основні критерії успішного проходження служби працівниками органів ДПС.

Функціональні підрозділи органів ДПС, що складаються з функціональних посад службовців, і є основними організаційними факторами проходження служби. Сила дії цих факторів адекватна силі зацікавленості працівників зайняти і зберегти за собою відповідну посаду, з якою безпосередньо чи опосередковано пов'язані різні блага, матеріальні і моральні стимули. Чим вища така зацікавленість, тим сильніше проявляється факторний вплив.

Третє — це так звані людські фактори, які всебічно характеризують самого працівника як людину, як особистість, як колегу. До цих факторів належать усі особистісні якості працівника і його оточення, які допомагають чи, навпаки, перешкоджають успішному проходженню працівником державної служби в органах ДПС.

Якщо в недалекому минулому, поряд із діловими якостями працівника, для успішного проходження державної служби було обов'язковим членство в комуністичній партії, то в даний час політичний фактор формально не враховується. Його місце посіла група факторів, яка в цілому, як в дзеркалі, відображає нові утворюючі ринкові відносини, для яких головне — не політична відданість ідеалам якої-небудь правлячої групи, а реальні результати справи, якій служить працівник.

Людські фактори проходження державної служби працівниками органів ДПС ми розділили на декілька груп.

Перша група людських факторів — це професійні якості працівника, які дають йому можливість виконувати весь комплекс вимог, безпосередньо пов'язаних з виконанням функціональних обов'язків. У результаті проведених експериментів до цієї групи були включені наступні якості, мінімум яких, на нашу думку, необхідний кожному працівнику ДПС:

1. Досвід роботи.
2. Відповідність кваліфікації та знань вимогам роботи, яку виконують.
3. Уміння працювати з комп'ютером.
4. Уміння контролювати та ставити завдання, підводити підсумки, робити висновки.
5. Уміння контролювати та об'єктивно оцінювати діяльність інших людей.

⁴ Научная организация управленческого труда. Избранные главы. Изд. 2-е./ Авт. кол. под рук. И. Ржезничка; Пер. с чеш. — М.: Прогресс, 1968. — С. 335.



6. Уміння координувати роботу.
7. Уміння повно та доступно інформувати.
8. Робота стосовно ділової кваліфікації.
9. Уміння раціонально використовувати робочий час.
10. Виконавча дисципліна.
11. Своєчасність звітності, виконання завдань.
12. Якість виконуваних робіт.
13. Здатність виконувати планові та позапланові завдання.
14. Здатність до участі в масово-роз'яснювальній, пропагандистській і рекламній роботі.
15. Здатність висловлювати пропозиції щодо удосконалення роботи.

Відомий американський психолог Дейл Карнегі підказує тим, хто готується до державної служби “не критикувати, не загострювати ні з ким стосунків, робити людям, особливо тим, які перебувають на вищих ієрархічних сходинках, приємне, але не лестити дуже грубо, цікавитися іншими людьми, пам'ятати їхні імена, частіше їх вимовляти, більше усміхатись”⁵.

Можливо, ці вислови не наукові, але вони перевірені практикою великих людей, яким можна довіряти.

Третя група людських факторів — задоволеність працівників умовами, які характеризують виробничу і соціально-побутову ситуацію, що безпосередньо чи опосередковано залежить від органу ДПС, яка діє на успіх і зацікавленість проходження державної служби. При проведенні експериментів були виявлені такі фактори задоволення:

1. Задоволеність змістом роботи, яку виконують.
2. Задоволеність організацією роботи.
3. Задоволеність охороною праці і безпекою діяльності.
4. Задоволеність психологічною атмосферою в колективі.
5. Задоволеність умовами й організаційно-технічною оснащеністю праці.
6. Задоволеність оплатою праці.
7. Задоволеність житлово-побутовими умовами.

В епоху формування школи “людських відносин” у США в 30-ті роки минулого століття найбільш популярним було гасло “Роби працюючих задоволеними, і вони будуть виробляти”. Методи школи базувались на думці, що можна в необмеженій кількості підвищувати віддачу працівників, задовольняючи не тільки їх матеріальні, але й відповідні соціальні потреби — такі, як потреба в творчості, самовираженні, в належності до відповідної групи і т. д.⁶

Відповідно до даних Г. Н. Черкасова, який провів масові дослідження виробничих працівників в 60-ті роки, працюючий токарь у доброму піднесеному настрої підвищує виробництво на 0,8-4,2 %, в поганому — навпаки, знижує на 2,5-1,8 %⁷.

Звідси логічно, що на запитання “Що необхідно зробити для підвищення ефективності проходження державної служби працівників в органах ДПС?” відповіді респондентів розділились таким чином: 67,9 % респондентів вважають, що заробітну плату потрібно підвищити, 42,7 % — покращити організацію праці, 20,6 % — покращити можливість підвищення кваліфікації, 19,8 % — покращити роботу вищого керівництва.

Навряд чи ці пропозиції респондентів можуть бути оскаржені. У них немає нічого нового і несподіваного. Нове полягає в тому, що в даній інформації закладена міра співвідношень, які визначають у кількісному вигляді гостроту кожної пропозиції, які необхідно враховувати та знаходити шляхи їх реалізації.

⁵ Ашин Г. К. Доктрина «массового общества». — М.: Мысль, 1971. — С. 6.

⁶ Американские буржуазные теории управления: Критический анализ / Под ред. Б. З. Мильнера, Е. А. Чижова. — М.: Мысль, 1978. — С. 248.

⁷ Черкасов Г. Н. Научная организация труда: цели, содержание, методы. — М., 1967. — С. 118.



Четверта група людських факторів — демографічні фактори, які прямо чи опосередковано діють на процес проходження державної служби в органах ДПС, — це стать і вік.

Логіка життя свідчить про те, що з того часу вплив настрою або факторів задоволеності на роботу навряд чи змінився. У сучасних умовах, як довели нам проведені дослідження, має рішуче значення для формування і розвитку інтересу до роботи і проходження служби в органах ДПС.

За результатами наших досліджень, чисельність повністю задоволених роботою в органах ДПС складає 7,6 % опитаних, в цілому задоволених — 36,4 %, інколи так, інколи ні — 49,6 %, практично не задоволені — 4,6 %, не задоволених — 1,7 %. Якщо дивитися та оцінювати ситуацію задоволеності роботою, то можна зробити висновок, що ситуація є достатньо сприятлива для успішного проходження державної служби працівниками органів ДПС. Але, разом із тим, багато працівників вагається при оцінці своєї задоволеності, а частина працівників прямо говорять про свою незадоволеність.

П'ята група людських факторів — випадкові зв'язки, які не розповсюджують свій вплив на всю сукупність працівників ДПС, але для тих, хто ними користується, має суттєве, а інколи дуже суттєве значення. У даний час, коли суспільна психологія перебуває в стадії трансформації, а законодавчі норми ще не повністю адекватні потребам розвитку суспільства, неможливо не зважати на випадкові фактори. Практичний досвід підказав до цієї групи віднести наступні фактори: родинні зв'язки, вдалі знайомства, рекомендації впливових людей — протекціонізм, земляцтво, щасливий збіг обставин, інші випадкові фактори, які не піддаються класифікації.

Сьогодні тема для наукових робіт західних досліджень втратила свою актуальність і, головним чином, тому що під тиском тих же вчених і суспільної думки в США та інших країнах за останні десятиліття були прийняті закони, які суворо обмежують вплив вище названих факторів, особливо у сфері державної служби.

У нашому законодавстві також є спроби визначити заходи, що обмежують дію випадкових факторів, але традиції, які залишилися від минулих часів, і норми національного менталітету часто вище всіх законів.

Шоста група людських факторів — обмеження і гальмування процесу проходження державної служби в органах ДПС, результатом впливу яких є повільне проходження служби, зупинки, спади, зміни напрямлень і так далі. В книзі "Службова кар'єра" виділяються фактори утримання та опору кар'єрі державних службовців⁸.

У нашому випадку обмеження та гальмування можуть мати зовнішні та внутрішні джерела стосовно працівника. Це свідчить про те, що причиною дії цих факторів можуть бути зовнішні сили (умови праці, стосунки з керівництвом, колегами, платниками податків та ін.) або поведінка самого працівника.

Серед факторів, виділених нами експериментальним шляхом, є ті, які не тільки обмежують або гальмують процес проходження державної служби в органах ДПС, але й можуть його припинити у зв'язку з невідповідністю поведінки працівника до вимог законодавства: випадки конфліктів з вини працівника, порушення трудового й податкового законодавства, корупція та інше.

Отже, на проходження державної служби в органах ДПС впливає ціла система організаційно-правових факторів. Аналіз особливостей впливу цих факторів дозволяє визначити наявні резерви потенціалу проходження державної служби.

Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного, адміністративного та фінансового права ННІ земельних ресурсів та правознавства Національного аграрного університету (протокол № 12 від 18 січня 2006 року)

⁸ Савченко Л. Загальна характеристика нового законодавства з питань оподаткування // Науковий вісник: 36. наук. праць Академії ДПС України. — 1998. — № 1. — С. 21-22.