

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ГОЛОВАЧ Андрій Володимирович

УДК 336.225(477)-057.34

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КЕРІВНИКА В
ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Харків – 2011

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий консультант:

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України, академік НАПрН України
Бандурка Олександр Маркович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, ректор.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
Проценко Тарас Олександрович,
Державний науково-дослідний інститут
МВС України, перший заступник начальника;

доктор юридичних наук, професор
Савченко Леся Анатоліївна,
Київський міжнародний університет,
проректор з наукової роботи;

доктор юридичних наук, доцент
Гетманець Ольга Петрівна,
Харківський національний університет внутрішніх
справ, завідувач кафедри правових основ
підприємницької діяльності навчально-наукового
інституту права та масових комунікацій.

Захист відбудеться 22 червня 2011 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д. 64.700.01 у Харківському національному університеті внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий 20 травня 2011 р.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради

Л.В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В умовах ринкової економіки, формування на основі Податкового кодексу України нових податкових правовідносин, наявності сукупності суб'єктів господарювання різних форм власності, докладання державою зусиль з ліквідації наслідків фінансово-економічної кризи особливого значення набуває організація управління в системі державної податкової служби (далі – ДПС), яка забезпечує інтереси держави у сфері оподаткування і своєчасної сплати податків та зборів (обов'язкових платежів), боротьби з податковими правопорушеннями та притягнення до відповідальності осіб, які їх вчинили.

В управлінському процесі задіяний весь персонал органів державної податкової служби. Однак особлива роль відводиться керівникам органів і структурних підрозділів ДПС, які мають забезпечити чітку координацію і загальну спрямованість діяльності складових структур, а через них здійснювати управління всією системою ДПС України.

Нинішній стан законодавчого забезпечення діяльності ДПС України дозволяє організувати високоефективне управління в податковій системі при відповідній професійній підготовленості керівників та працівників ДПС, науковій організації праці, доцільному розподілі обов'язків і завдань, інформаційному і матеріально-технічному забезпеченні та соціальних і правових гарантіях кожному працівнику державної податкової служби.

Масштабність завдань, поставлених перед органами ДПС, поширена практика ухилення від сплати податків, поява нових схем приховування об'єктів оподаткування, періодичне нарощування обсягів податкового боргу, непоодинокі випадки порушення дисципліни і законності з боку працівників податкової служби спонукають до подальшого удосконалення правової урегульованості відносин, що виникають у процесі управління органами і структурними підрозділами ДПС.

Теоретичним і практичним проблемам діяльності органів ДПС в Україні, окремим аспектам становлення, адміністрування та реформування податків і зборів (обов'язкових платежів), удосконаленню правового регулювання податкової системи приділяли увагу О. О. Бандурка, В. Т. Білоус, К. В. Бортняк, Л. К. Воронова, Л. В. Гапоненко, Ю. В. Гаруст, М. П. Кучерявенко, В. М. Момот, Н. Р. Нижник, Т. О. Проценко, Л. А. Савченко, О. П. Угровецький, В. К. Шкарупа та інші вчені. Разом з тим сьогодні в українській юридичній науці досліджені лише окремі елементи адміністративно-правового статусу керівників органів виконавчої влади, причому переважно у зв'язку з розглядом інших питань, і відсутнє цілісне вивчення цього явища. Дискусійними залишаються питання щодо визначення поняття, природи, змісту адміністративно-правового статусу керівника в органах ДПС в Україні, вивчення системи ДПС, керівних принципів, форм та методів управління в органах ДПС, організаційних та правових основ діяльності керівника в органах ДПС, його функцій, організації особистої діяльності, вимог до керівників та оцінки їх

особистості в органах ДПС.

У контексті проведення адміністративно-правової реформи в Україні, яка торкається всіх сторін державного управління, є необхідною і раціоналізація адміністративно-правового статусу керівника в органах ДПС в Україні, оптимізація діяльності персоналу державної податкової служби, адміністративно-правове забезпечення законності та дисципліни керівниками системи ДПС України.

Таким чином, оновлення органів ДПС у зв'язку з прийняттям нового податкового законодавства, плінність кадрів податкової служби, виникнення нових складних завдань, які повинні вирішувати органи ДПС, розвиток зовнішньоекономічних відносин, необхідність удосконалення роботи з кадрами, перш за все з керівним складом, впровадження наукових основ організації праці в діяльність органів ДПС викликають потребу комплексного дослідження теорії і практики управління в органах ДПС, зокрема адміністративно-правового статусу керівника як центральної ланки всього процесу управління, що й визначає актуальність теми дослідження.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію положень Концепції реформування податкової системи України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2007 р. № 56–р. та Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року, затвердженого наказом Державної податкової адміністрації України від 7 квітня 2003 р. № 160.

Роботу виконано відповідно до п.п. 23, 36, 39 Пріоритетних напрямів наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження у практичну діяльність органів внутрішніх справ, на період 2004-2009 років, затверджених наказом МВС України від 5 липня 2004 р. № 755, та п.п. 3.4, 9.1. Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006-2010 роки, схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 12 грудня 2005 р.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу наукових положень адміністративного права та специфіки правового регулювання і практики управлінської діяльності у сфері оподаткування виробити нову концепцію адміністративно-правового статусу керівника в органах ДПС і визначити шляхи його удосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

- з'ясувати правову природу державної служби та особливості державної податкової служби України як її різновиду;
- визначити сутність системи державної податкової служби та її основні завдання;
- з'ясувати організаційну структуру та функції органів державної податкової служби;

- здійснити характеристику принципів, методів і форм управління в органах державної податкової служби;
- розкрити особливості й ознаки соціальної спрямованості управлінської діяльності в ДПС та специфіку її реалізації в роботі податкових органів України;
- надати науково обґрунтовану характеристику феномену керівництва в органах ДПС у його співвідношенні з лідерством та здійснити їх порівняльний аналіз;
- охарактеризувати правовий статус керівника в системі ДПС України;
- узагальнити теоретичні та практичні проблеми організаційної діяльності керівника в органах державної податкової служби;
- визначити адміністративно-правові засади здійснення управлінської діяльності керівником державної податкової служби щодо виконання ним наданих повноважень;
- сформулювати авторське бачення особливостей адміністративної діяльності керівника в органах ДПС, окреслити його місце і роль в адміністративних відносинах, що виникають у системі оподаткування;
- розкрити сутність і значення контролю і нагляду за службовою діяльністю керівника в органах ДПС, розробити критерії (ознаки) їх розмежування та співвідношення (взаємодії);
- визначити вимоги до керівника як суб'єкта управління в органах ДПС та довести необхідність встановлення процедури оцінювання його особистості протягом усього часу перебування на посаді;
- виявити сучасні тенденції та шляхи вдосконалення інформаційного забезпечення діяльності керівника в органах ДПС в Україні;
- виробити пропозиції теоретичного і практичного характеру, спрямовані на раціоналізацію адміністративно-правового статусу керівника в органах ДПС в Україні;
- запропонувати шляхи удосконалення національного податкового законодавства як головної умови подальшого реформування органів державної податкової служби.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються в процесі здійснення адміністративної діяльності керівника в органах ДПС України.

Предмет дослідження становить адміністративно-правовий статус керівника в органах державної податкової служби України.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність методів і прийомів наукового пізнання, як загальнонаукових (діалектичний, логічний тощо), так і спеціальних (метод документального аналізу, порівняльно-правовий тощо). Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат (розділи 1–5), визначено правову

природу ДПС України та особливості її проходження керівниками незалежно від рівня управління (розділ 1, підрозділ 4.6), сутність і особливості адміністративно-правового статусу керівника (підрозділи 3.1, 3.3). Формально-правовий та діалектичний методи застосовані при визначенні місця і ролі керівника в системі ДПС України та розгляді вимог, що ставляться до управлінської діяльності керівника (підрозділи 4.1, 4.6). Методи класифікації, групування, системно-структурний, системно-функціональний застосовано для визначення системи органів ДПС, її функціонально-організаційної структури та видів, принципів, форм і методів управління в них, класифікації керівників ДПС (підрозділи 1.2–1.4, 2.1, 2.2, 4.1). За допомогою документального аналізу, спеціально-юридичного та статистичного методів визначено зміст управлінської діяльності та функції керівника в органах ДПС (підрозділи 2.3, 2.4, 4.2). Методи аналізу і синтезу використовувалися для з'ясування предмета, об'єкта, суб'єктів, засобів і видів контролю та нагляду за службовою діяльністю керівника в органах ДПС (підрозділи 4.4, 4.5). Статистичний, порівняльно-правовий, структурно-логічний та компаративний методи застосовувалися для визначення шляхів раціоналізації адміністративно-правового статусу керівника в органах ДПС України (розділ 5).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації становлять наукові праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних вчених, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, М. І. Ануфрієва, Г. В. Атаманчука, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалюк, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Є. Б. Кубка, В. Я. Малиновського, Н. П. Матюхіної, В. П. Петкова, В. Ф. Опришка, О. І. Остапенка, І. М. Пахомова, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, О. Ф. Скакун, Ю. М. Старилова, М. М. Тищенко, В. В. Цветкова, О. Н. Ярмиша та ін. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів, які визначають організаційно-правові засади діяльності керівника в органах ДПС України. Дисертант звертався також до законодавства окремих зарубіжних держав, досвід яких, зважаючи на предмет дослідження, може бути використано в Україні. Інформаційною та емпіричною основою дослідження є узагальнення практичної діяльності органів ДПС, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали. Використано також особистий досвід роботи дисертанта на керівних посадах в органах ДПС України та досвід науково-дослідної роботи у вищих навчальних закладах України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права та теорії управління адміністративно-правових засад

діяльності керівника в системі державної податкової служби України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, які у сукупності становлять нову концепцію адміністративно-правового статусу керівника в органах ДПС України, а також пропозицій та рекомендацій щодо його розвитку та удосконалення. Основні з них такі:

вперше:

- розкрито зміст соціальної спрямованості управлінської діяльності в ДПС, яка полягає як у зовнішніх взаємовідносинах між податківцями і платниками податків, так і у внутрішньоорганізаційних відносинах та пов'язана з виконанням завдань, поставлених перед органами податкової служби державою;

- визначено поняття керівника в системі ДПС як посадової особи органу виконавчої влади, що постійно або тимчасово наділена владними повноваженнями з метою здійснення управлінських функцій стосовно внутрішньої та зовнішньої діяльності підпорядкованого їй органу (підрозділу) та яка несе персональну відповідальність за його діяльність в межах своєї компетенції;

- здійснено комплексну характеристику процесу керівництва в системі ДПС, який, насамперед, реалізує безпосередньо керівник органу чи підрозділу ДПС, та визначено співвідношення керівництва і лідерства як основних феноменів організації та здійснення управлінського процесу;

- визначено поняття адміністративно-правового статусу керівника в органах державної податкової служби, а також засобів управлінського впливу на службові колективи в процесі організації їх діяльності у сфері податкових відносин;

- сформульовано пропозиції та рекомендації, спрямовані на удосконалення адміністративно-правового статусу керівника в органах ДПС України;

удосконалено:

- визначення поняття «податкове адміністрування» в діяльності ДПС України, під яким розуміється здійснення процесу збирання податків і реалізація зв'язків між представниками податкових органів і платниками податків відповідно до виробничих відносин і форм господарювання в ринкових умовах на основі чинного податкового законодавства.

- характеристику принципів і форм управління в органах ДПС, які становлять суть управлінської діяльності керівника та залежать від структури і функціонального призначення конкретного органу чи підрозділу ДПС, державних та відомчих інтересів, мети і завдань, що стоять перед керівниками в органах ДПС тощо. Запропоновано їх класифікацію за певними критеріями;

- визначення поняття адміністративної діяльності керівників в органах ДПС України, під якою пропонується розуміти врегульовану нормами адміністративного права специфічну

виконавчо-розпорядчу підзаконну державно-владну діяльність з організації та здійснення податкових відносин, врегульованих нормами податкового законодавства, попередження та припинення правопорушень у сфері оподаткування;

- систематизацію вимог до керівника як до організатора управління в системі ДПС України, котрі охоплюють його особистісні, професійні, ділові, психологічні та інші якості, та визначення на їх підставі критеріїв оцінювання відповідності професійної придатності керівника;

- характеристику функцій керівника в органах ДПС як одного з елементів його правового статусу та вказано на їх похідний характер від функцій органу, яким він керує. Запропоновано їх власну класифікацію на загальні, що є спільними і властивими діяльності будь-якого керівника органу ДПС, та спеціальні (специфічні);

- критерії (ознаки) розмежування та співвідношення (взаємодії) понять «контроль» і «нагляд» за організаційно-розпорядчою діяльністю керівника в органах ДПС, розкрито їх сутність і значення, мету і завдання;

- розуміння сутності, мети, форм, заходів, основних напрямків та існуючих гарантій правового захисту керівників й інших працівників ДПС; встановлено головні причини відсутності одноманітного його розуміння;

дістали подальшого розвитку:

- визначення понять «принципи управління», «форми управління», «керівництво», «лідерство», «правовий статус керівника державної податкової служби», «адміністративно-правове регулювання діяльності керівника», «функції керівника в державній податковій службі» та інших базових понять, пов'язаних із предметом дослідження;

- наукові положення щодо визначення мети, принципів, форм, змісту та вимог до інформаційного забезпечення діяльності керівника в органах ДПС, обґрунтовано необхідність подальшого розвитку і впровадження новітніх інформаційних ресурсів і технологій з урахуванням позитивного міжнародного досвіду;

- визначення сутності системи органів ДПС України як підсистеми в системі органів державної виконавчої служби, що складається із цілого ряду підрозділів, кожний з яких є її підсистемою;

- характеристика структури ДПС України, яка є жорстко централізованою і формалізованою, що обумовлює не тільки вертикаль підпорядкованості, а й порядок призначення її керівників; сформульовано пропозиції щодо її удосконалення;

- з'ясування особливостей методів управління в органах ДПС України, що дозволило визначити їх як способи здійснення владно-організаційного впливу керуючих суб'єктів на керовані об'єкти, котрі являють собою конкретні способи реалізації функцій управління, а також проаналізувати їх зв'язок із методами оподаткування, під якими розуміється порядок встановлення

та зміни ставки податку залежно від стану бази оподаткування, об'єкта оподаткування та порядку обчислення податку та ін.;

– характеристика правового статусу керівника ДПС, який включає систему визнаних і гарантованих державою в законодавчому порядку прав, свобод і обов'язків, а також законних інтересів керівника як суб'єкта права.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації положення можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері, зокрема результати дисертаційного дослідження, які в сукупності становлять нову концепцію адміністративно-правового статусу керівника в органах ДПС України, можуть бути підґрунтям для подальшого наукового розроблення управлінських проблем у сфері оподаткування;

– у правотворчій діяльності, зокрема висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, може бути використано для уточнення низки законодавчих та підзаконних актів, зокрема: Податкового кодексу України, законів України «Про державну податкову службу в Україні», «Про державну службу», Кодексу України про адміністративні правопорушення, проекту Адміністративно-процедурного кодексу, що буде сприяти удосконаленню адміністративно-правових засад управління у сфері оподаткування, подальшому проведенню реформування системи правоохоронних органів України;

– у правозастосовній сфері, зокрема використання одержаних результатів дозволить поліпшити управлінську діяльність у системі ДПС України;

– у навчальному процесі – матеріали дисертації доцільно використовувати під час підготовки підручників та навчальних посібників з дисциплін «Податкове право», «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність податкових органів», «Державне будівництво» та в ході проведення занять зі спецкурсу «Управління в органах державної податкової служби України», а також на курсах підвищення кваліфікації практичних працівників керівного складу органів ДПС. Значна частина матеріалів дослідження вже використовується в процесі проведення практичних і семінарських занять із зазначених дисциплін у навчальному процесі Національного університету державної податкової служби України, Херсонського юридичного інституту ХНУВС та Кіровоградського юридичного інституту ХНУВС.

– у правовиховній сфері, зокрема положення і висновки дисертації може бути використано в роботі щодо підвищення рівня правової та професійної культури посадових і службових осіб ДПС України, правового виховання населення та формування поваги до податкового законодавства.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійною науковою працею і містить отримані автором нові результати в галузі теорії управління та адміністративного права, що в сукупності служать вирішенню важливого науково-практичного завдання теоретико-

методологічного забезпечення вдосконалення діяльності керівників в органах ДПС України. У дисертації не використовувалися ідеї або розробки, що належать співавторам, разом з якими були опубліковані окремі наукові праці. У співавторстві опубліковано монографію «Правові засади регулювання податкового боргу в Україні» (автору належить 33 % тексту) та навчальні посібники: «Правове забезпечення діяльності органів податкової міліції (законодавство, теорія та практика)» (автору належить 25 % тексту) і «Режим секретності в органах податкової міліції» (автору належить 30 % тексту).

Апробація результатів дослідження. Основні наукові положення, висновки й практичні рекомендації, викладені в дослідженні, були оприлюднені дисертантом на конференціях, семінарах, виробничих нарадах, колегіях, «круглих столах», загалом на 23-х науково-практичних заходах, зокрема на третій всеукраїнській науково-практичній конференції «Підвищення ролі фінансових відносин у комплексному соціально-економічному розвитку регіону» (Дніпропетровськ, 2002 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми гармонізації законодавства країн СНД та Європейського союзу» (Ірпінь, 2004 р.), у науково-практичному коментарі до Податкового кодексу України в 3-х т. (кол. авт.) Національний університет ДПС України (Ірпінь, 2010 р.), матеріалах міжнародної науково-практичної конференції «Теорія та практика кримінального судочинства» (Харків, 2011 р.), тезах виступу на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України 5/IV – 2011 р., доповіді на нараді в Кабінеті Міністрів України 19/ IV – 2010 р. «Про результативність та вплив діяльності податкової міліції на надходження платежів до бюджету», аналітичній довідці «Про результати діяльності підрозділів податкової міліції у 2010 році» від 13 грудня 2010 р. № 348 (м. Київ), наказі Державної податкової адміністрації України від 9 квітня 2010 р. № 236 про проведення операції «Бюджет» (м. Київ), у роботі Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, на засіданнях кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності ОВС Харківського національного університету внутрішніх справ, у навчально-науковій діяльності Національного університету державної податкової служби в м. Ірпінь, в практичній діяльності центрального органу Державної податкової служби України та у її регіональних підрозділах. Одержані результати дослідження дисертант апробував також під час діяльності на посаді першого заступника голови ДПА у Дніпропетровській області, а згодом – першого заступника Голови ДПС України. Відповідні акти про впровадження додаються.

Публікації. За темою дисертаційного дослідження опублікована одна індивідуальна, одна колективна монографія, два навчальні посібники (у співавторстві) та 26 статей у наукових виданнях, визнаних Вищою атестаційною комісією як фахові.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, п'яти розділів, які об'єднують 23 підрозділи, висновків до кожного розділу, загальних висновків та списку використаних джерел.

Повний обсяг дисертації становить 535 сторінок, список використаних джерел налічує 597 найменувань і займає 70 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми дисертації, наведено відомості про зв'язок роботи з науковими планами та програмами, визначено мету і завдання, охарактеризовано об'єкт, предмет і методологічну основу дослідження, сформульовано наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, вказано на особистий внесок здобувача, наведено дані, що свідчать про апробацію результатів дослідження, окреслено публікації.

Розділ 1 «Система органів державної податкової служби України» складається з чотирьох підрозділів, в яких досліджено правову природу державної податкової служби, поняття та сутність системи органів ДПС, організаційну структуру та функції органів ДПС, методи управління в органах ДПС.

У підрозділі 1.1 *«Державна податкова служба як різновид державної служби України»* на підставі чинного законодавства й наукової думки здійснено критичний аналіз проблем державної служби в Україні як системи суспільних зв'язків і відносин, що виникають у процесі державного управління. Наголошено, що в основі поділу державної служби на окремі види лежить структурна диференціація та спеціалізація державної служби за предметом відання. Вказано на невизначеність у законодавчому порядку вичерпних ознак державної служби та теоретичну актуальність і практичну значущість цього питання.

Встановлено, що реалізація завдань і функцій податкового законодавства покладена на спеціалізований вид державної служби – державну податкову службу України, що є органом державної виконавчої влади, діяльність якого регулюється положеннями спеціальних законів України.

Зазначено, що ДПС здійснює податкове адміністрування, тобто виконує як уповноважений орган державної влади діяльність, спрямовану на виконання законодавства, яке регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), забезпечення ефективного функціонування державної податкової системи і податкового контролю. Сформульовано поняття «податкове адміністрування» в діяльності ДПС України, під яким запропоновано розуміти здійснення процесу збирання податків і реалізацію зв'язків між представниками податкових органів і платниками податків у відповідності з виробничими відносинами і формами господарювання в ринкових умовах на основі чинного податкового законодавства.

У підрозділі 1.2 *«Поняття та сутність системи органів державної податкової служби»*

визначено, що остання складається з цілого ряду підрозділів, зокрема департаментів, головних управлінь, відділів, адміністрацій, міжрайонних і районних інспекцій, кожний з яких є підсистемою, а сама система органів ДПС України є підсистемою в системі органів державної виконавчої служби.

Підкреслено, що діяльність системи органів ДПС, яка є соціальною системою, має бути важливим інструментом підвищення ефективності економіки та контролю. Система ДПС України виступає цілісним утворенням, основними елементами якого є посадові особи, їх права і обов'язки, зв'язки і взаємодія.

Зауважено, що управління ДПС переважно є внутрішньосистемним, у зв'язку з чим розділити суб'єктів і об'єкти управління складно. Об'єктами державного управління є система, на яку спрямований владний вплив суб'єкта управління. У внутрішньосистемному управлінні органи ДПС та їх службовці в одних випадках є суб'єктами управління, в інших – об'єктами управління. Провідне місце серед суб'єктів управління ДПС належить її керівникам різних рівнів, які повинні вміти виробляти стратегію управління, об'єднати зусилля підпорядкованого персоналу для виконання поставлених перед органом ДПС завдань, забезпечити діяльність всіх структурних підрозділів і їх працівників у відповідності з функціональними обов'язками, в необхідних випадках застосовувати свою владу для здійснення свого управлінського впливу.

У підрозділі 1.3 *«Організаційна структура та функції державної податкової служби в Україні»* зазначено, що ефективність діяльності системи органів ДПС залежить від доцільності і життєдіяльності її структури, правового регулювання й організації управління та кадрового і матеріально-технічного забезпечення.

Встановлено, що структура органів ДПС належить до соціальних структур, яка виражається в мережі стійких і упорядкованих зв'язків об'єкта обумовлених відносинами соціальних груп, розподілом праці, характером соціальних інститутів (держави, її органів та ін.).

З'ясовано, що нинішня структура органів ДПС України є застарілою, громіздкою, малокерованою та такою, що не здатна повною мірою забезпечити реалізацію основних засад податкового законодавства України. Вона потребує змін та уточнень у зв'язку з тим, що Податковий кодекс України по-новому регулює відносини, які виникають у сфері оподаткування.

З метою оптимізації центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського персоналу та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління наголошено на необхідності зміни та уточнення нинішньої структури ДПС України, оскільки в ній слабо відображені зворотні зв'язки, обмежено представлені інтереси підпорядкованих органів, що знижує її універсальність та ефективність.

У підрозділі 1.4 *«Методи управління в органах державної податкової служби України»*

звертається увага на той факт, що в діяльності органів ДПС використовуються різноманітні методи управління. Однак чинне податкове законодавство, встановлюючи завдання і функції органів ДПС України, не містить вказівки на методи управління у даній службі.

Підкреслено, що сукупність прийомів, операцій, актів управління, процедур їх підготовки та прийняття, організації виконання та контролю за результатами діяльності становить методи управління. Методи управління визначено як способи здійснення владно-організаційного впливу керуючих суб'єктів на керовані об'єкти, під якими розуміються конкретні способи реалізації функцій управління. Методи управління безпосередньо пов'язані з цільовим призначенням управління і проявляються лише у сфері взаємодії об'єктів і суб'єктів управління.

Зазначено, що в практичній діяльності органів ДПС є два критерії для класифікації методів управління, а саме: а) залежно від міри використання владно-розпорядчих повноважень використовують методи переконання, заохочення, примусу; б) залежно від характеру впливу суб'єкта на об'єкт управління застосовують методи прямого (адміністративного) впливу і методи непрямого (економічні, соціально-психологічні) управління. Розглянуто сутність і значення цих методів управління.

Розділ 2 «Керівні принципи та форми управління в системі державної податкової служби в Україні» складається з чотирьох підрозділів, у яких визначено принципи, форми та соціальну спрямованість управлінської діяльності в системі органів ДПС та розглянуто дію і співвідношення основних феноменів організації та здійснення управлінського процесу – керівництва і лідерства.

У підрозділі 2.1 **«Поняття принципів управління в органах державної податкової служби України»** досліджено правову природу принципів управління в органах ДПС. Принципи управління в органах ДПС визначено як основоположні, керівні ідеї, закономірності, що визначають стиль діяльності та лінію поведінки керівників органів (підрозділів) різних рівнів і видів діяльності відповідно до поставленої мети і завдань. Роль принципів в управлінні органами і підрозділами ДПС полягає у тому, що, з одного боку, вони виступають як звід основних законів управління об'єктами різного роду (підлеглими, персоналом службовців, керівниками, органом у цілому, відносинами з платниками податків та ін.), з іншого – є правилами управлінської діяльності.

Приділено увагу питанню класифікації принципів управління в ДПС за певними критеріями. Запропоновано поділ принципів управління в ДПС на загальні, які характерні для всіх гілок і рівнів управлінської діяльності, зокрема й управління в органах ДПС, та спеціальні (організаційні, організаційно-технологічні) принципи, які, у свою чергу, за сферою дії поділяються на дві підгрупи: принципи побудови (організації) системи управління та принципи здійснення процесу управління або функціонування системи управління. Розкрито зміст кожного з указаних

принципів. Наголошено на тому, що вони залежать від структури і функціонального призначення конкретного органу чи підрозділу ДПС, державних та відомчих інтересів, мети і завдань, що стоять перед керівниками в органах ДПС, особистісного стилю управління тощо.

У підрозділі 2.2 *«Форми управління в органах державної податкової служби України»* здійснено комплексну характеристику форм управління в органах ДПС України. Під формою управління в органах ДПС розуміється зовнішньо виражене волевиявлення органу ДПС, що реалізується відповідно до законів та Конституції України в межах встановленої законом компетенції для досягнення поставленої управлінської мети.

Зазначається, що значення форм управління в ДПС полягає в тому, що за їх допомогою забезпечуються: додержання встановленого порядку, гласність і прозорість діяльності, зміцнення законності й дисципліни, виконання поставлених завдань з наповнення бюджету тощо. За формами управління можна судити про те, що і як робиться в органах ДПС відповідно до їхньої компетенції. Правильне розуміння форм управлінської діяльності сприяє глибшому усвідомленню змісту цієї діяльності. Більше того, ефективність реалізації влади в органах ДПС багато в чому залежить від правильного використання арсеналу форм діяльності. Вміле поєднання різних форм управління в системі ДПС сприяє вдосконаленню організації управління, його впливу на суспільні процеси.

Підкреслено, що говорити про форми управління доцільно лише щодо такої діяльності, яка має владно-організуючу спрямованість і відображає зміст основних, профільних функцій органів ДПС. Оскільки за допомогою форм управління практично реалізуються функції управлінської (адміністративної) діяльності, то від різнобічності використання цих форм залежить ефективність діяльності в цілому. Вміле поєднання різних форм управління в системі ДПС сприяє вдосконаленню організації управління, його впливу на суспільні процеси.

У підрозділі 2.3 *«Соціальна спрямованість управлінської діяльності в системі органів державної податкової служби України»* розкрито зміст соціальної спрямованості управлінської діяльності в ДПС та особливості її реалізації в роботі податкових органів України. Суть соціальної спрямованості розуміється як необхідність для органів управління в процесі вироблення та реалізації управлінських рішень враховувати інтереси суспільства, галузі, конкретних організацій і соціально-професійних груп.

Зазначено, що соціальною спрямованістю управлінської діяльності в системі органів ДПС є її орієнтація на людину, права, свободи та гарантії якої відповідно до ст. 2 Конституції України визначають зміст і спрямованість діяльності держави та її органів. Спрямованість управлінської діяльності керівника в органах ДПС на людину полягає як у зовнішніх взаємовідносинах між податківцями і платниками податків, спрямованих на утвердження пріоритету прав останніх, так і в тому, щоб умови праці персоналу органів ДПС найбільшою мірою відповідали його потребам та

бажанням.

Особлива увага приділяється подальшому реформуванню інституту надання адміністративних послуг органами ДПС України. Йдеться про принцип переорієнтації діяльності ДПС із виконання суто фіскальних на обслуговуючі функції – надання послуг платникам податків, що розглядається як своєрідна форма соціальної спрямованості діяльності ДПС та є найголовнішою стратегічною метою, на досягнення якої спрямовано Програму модернізації державної податкової служби України.

У підрозділі 2.4 *«Керівництво і лідерство як організуючий фактор службової діяльності в органах державної податкової служби України»* зроблено висновок, що право на управління в органах ДПС є основною особливістю професійної діяльності керівника в системі ДПС. Це право забезпечують повноваження керівника, зумовлені його компетенцією у межах формального органу (підрозділу). Об'єктом керівного впливу завжди є підлеглий службовець або весь колектив органу ДПС. Цим самим керівництво в органах ДПС відрізняється від управління, об'єктами якого можуть бути люди і матеріальні або фінансові та трудові ресурси.

Розглянуто феномен лідерства у його співвідношенні з керівництвом та здійснено їх порівняльний аналіз. Зазначено, що лідерство в органах ДПС – це феномен впливу керівника на думки, оцінки, відносини і поведінку колективу в цілому або окремих його членів. Феномен лідерства в органах ДПС ґрунтується на авторитеті керівника. Проаналізовано суб'єктивні та об'єктивні чинники, які визначають ефективність лідерства. Охарактеризовано три головні стилі лідерства (керівництва) в ДПС – авторитарний, демократичний та ліберальний, які визначають типову для лідера систему способів та прийомів впливу на підлеглих.

Підтримано позицію тих науковців, які виділяють три основні підходи до визначення лідерства – підхід із позицій особистих якостей, поведінковий підхід і ситуаційний підхід. Стверджується, що лідерство є ситуаційним, адже ефективність стилю керівництва залежить від характеру конкретної ситуації, і при зміні ситуації змінюється і відповідний стиль. Зроблено висновок, що лідерство не є функцією керівника, оскільки воно не має часових параметрів, якими володіє функція управління, і залежить від ситуації.

Розділ 3 *«Організаційні та правові основи діяльності керівника в органах державної податкової служби України»* складається з трьох підрозділів, у яких дається загальна характеристика правового статусу керівника в органах ДПС України, його компетенції, повноважень та адміністративно-правового регулювання діяльності.

У підрозділі 3.1 *«Загальна характеристика правового статусу керівника в органах державної податкової служби України»* вказується, що правовий статус керівника в органах ДПС включає систему визнаних і гарантованих державою в законодавчому порядку прав, свобод і обов'язків, а також законних інтересів керівника як суб'єкта права. На підставі характеристики

правового статусу керівника в ДПС зроблено висновок, що права, свободи і обов'язки, які становлять основу правового статусу, пов'язані з правосуб'єктністю, правоздатністю та юридичною відповідальністю. Розкрито юридичний зміст кожної з цих правових категорій.

Під правовим статусом керівника в ДПС пропонується розуміти його врегульоване нормами права становище як посадової особи в системі ДПС та місце в службовій ієрархії, функції, повноваження, гарантії реалізації повноважень і відповідальність.

Правовий статус керівника в органах ДПС характеризується регламентованими нормами адміністративного права сукупністю його обов'язків, повноважень (прав), компетенції та відповідальності.

У підрозділі 3.2 *«Компетенція і повноваження керівника в органах державної податкової служби України»* підкреслено, що найважливішою ознакою організаційних та правових засад діяльності керівника в органах ДПС є наявність у нього компетенції – владних повноважень (сукупності прав та обов'язків) відповідного змісту й обсягу.

Підкреслено, що компетенція органів ДПС відображається в компетенції їх керівників і пов'язана з такими особливими ознаками як спеціальний порядок їхньої організації, організаційні засади створення, головною метою якого є забезпечення таких умов функціонування, за яких повністю були б реалізовані їх завдання, та нормативно-правове забезпечення їхньої діяльності.

Зазначено, що основним напрямком компетенції керівника в органах ДПС є забезпечення надходжень податків та інших обов'язкових платежів до бюджетів усіх рівнів. На підставі аналізу законодавства розкрито зміст компетенції і повноважень керівника (начальника) в підрозділах податкової міліції. Наголошено на необхідності відрізнити їх від компетенції керівників в органах ДПС, яка в цілому відображає їх особисту компетентність, обізнаність, професіоналізм, здатність виконувати поставлені завдання, повноваження, що виражаються в сукупності прав і обов'язків, закріплених за ними у встановленому законом правопорядку для здійснення покладених на них функцій.

З'ясовано, що обсяг повноважень того чи іншого керівника в органах ДПС залежить від його місця в організаційно-штатній структурі системи ДПС в Україні. Основні повноваження керівників у системі ДПС у сфері оподаткування запропоновано визначити як загальні, типові, такі, що характерні для всієї системи державної служби в цілому, такі, що забезпечують досягнення узгодженості та впорядкованості у сфері державного управління, такі, що визначають взаємодію між суб'єктами та об'єктами управління.

У підрозділі 3.3 *«Адміністративно-правове регулювання діяльності керівника в органах державної податкової служби»* розкрито сутність цієї правової категорії та запропоновано її визначення як дії права на суспільні відносини у сфері адміністративної (управлінської) діяльності її керівника за допомогою юридичних засобів, через систему яких забезпечується розвиток

відносин у межах і напрямках, визначених нормами адміністративного права. Зроблено висновок, що під адміністративною діяльністю ДПС України слід розуміти врегульовану нормами адміністративного права специфічну виконавчо-розпорядчу підзаконну державно-владну діяльність з організації та здійснення податкових відносин, врегульованих нормами податкового законодавства, попередження та припинення правопорушень у сфері оподаткування.

Підкреслено, що механізм адміністративно-правового регулювання діяльності керівника в органах ДПС – це комплекс спеціальних заходів, засобів і способів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері його діяльності, що має юридичний зміст і спрямований на реалізацію повноважень згідно з його правовим статусом. Предметом адміністративно-правового регулювання діяльності керівника в органах ДПС є цілі, завдання, функції, порядок обрання та звільнення, принципи діяльності, взаємодія з іншими підрозділами та органами ДПС та їх керівним складом, форми й методи діяльності, підстави і порядок заохочення, компетенція, відповідальність та інші питання, які виникають у процесі здійснення управлінської діяльності керівника.

Розділ 4 «Керівник в органах державної податкової служби України» складається з шести підрозділів, присвячених дослідженню місця і ролі керівника в органах ДПС, його функцій та організації особистої діяльності, контролю і нагляду за його службовою діяльністю, видам контролю, вимогам, що ставляться до керівників, та оцінюванню їх особистості.

У підрозділі 4.1 *«Місце і роль керівника в службовій ієрархії органів та підрозділів державної податкової служби»* розглянуто правову природу управлінської діяльності керівника в органах ДПС України. З урахуванням негативних тенденцій, пов'язаних із відтоком висококваліфікованих кадрів ДПС, наголошено, що саме на керівникові в системі ДПС лежить обов'язок створити необхідні умови праці своїх підлеглих. При цьому роль керівника виявляється в його здатності реалізувати цілі органу ДПС, керівником якого він є, та цілі управлінських структур вищого рівня шляхом здійснення покладених на нього функцій.

Доведено, що управлінська діяльність сучасного керівника, зокрема й керівника в органах ДПС, є багатоплановою. Вона об'єднує діяльність з визначення основних цілей управління, а також головних напрямів їх досягнення та розвитку. Ця діяльність пов'язана з впливом на підлеглих, виконанням конкретних управлінських функцій щодо підлеглих, організації в цілому, відповідальністю перед вищими органами за виконання основних функцій організації.

З'ясовано, що головне завдання керівника-організатора службового колективу – привести діяльність кожного працівника ДПС у відповідність з цілями та інтересами цього органу виконавчої влади.

Встановлено, що керівник в органах ДПС, який хоче працювати якомога ефективніше, досягти максимальної ефективності мотивації діяльності підлеглих, має навчитися користуватися

різними стилями, методами і типами впливу, використовуючи ті, що відповідають конкретній ситуації, а не замикаючись на якомусь одному стилі управління протягом усієї своєї кар'єри. Ефективні керівники – це ті, хто може поводитися по-різному – залежно від вимог реальності.

У підрозділі 4.2 *«Функції керівника в забезпеченні виконання завдань органів державної податкової служби»* зроблено висновок, що праця керівника в органах ДПС є багатофункціональною і має комплексний характер. Зі свого змістового боку вона являє собою сукупність функцій, що реалізуються керівником у процесі управлінської діяльності, та завдяки яким проявляється сутність і зміст, цілі та завдання управління.

Функція керівника в ДПС розуміється як спеціалізований вид діяльності, що вимагає певних знань, умінь, навичок (досвіду). Це система заходів впливу керівника на підлеглих. На підставі аналізу існуючих у науковій літературі різних підходів до класифікації функцій керівника в ДПС запропоновано власну класифікацію, зокрема їх поділ на наступні основні види: загальні (зміст яких є загальним і притаманним діяльності будь-якого керівника) та спеціальні (специфічні) функції посадової особи – керівника органу ДПС.

У підрозділі 4.3 *«Організація особистої діяльності керівника в органах державної податкової служби»* особливу увагу приділено розкриттю основної складової управлінського процесу в ДПС – організації особистої діяльності (управлінської праці) керівника. Наголошено, що лише правильна, ефективна, раціональна і наукова організація праці керівника є запорукою досягнення успіхів у виконання завдань і цілей органів (підрозділів) ДПС незалежно від їх рівня. Зазначено, що на сьогодні ефективна праця керівника – це органічний сплав науки і мистецтва, тісне поєднання майстерності, знань і практики, чому можна і потрібно навчити.

Організація праці керівника в органах ДПС України розуміється як використання ефективної системи прийомів і методів особистої роботи на базі раціональної організації робочого місця, створення оптимальних умов праці та відпочинку, планування робочого дня і ліквідації нераціональних етапів виконання робіт та операцій.

Наголошується, що на організацію особистого трудового процесу керівника в органах ДПС впливають: стиль роботи, що використовується, форми і методи управління колективом, рівень керівництва, технічне оснащення робочого місця та інші фактори.

Підкреслено, що керівник органу ДПС як особливий вид працівників є важливою складовою частиною колективу. Колектив тільки тоді досягне мети, коли всі будуть працювати в дусі співробітництва та взаєморозуміння. Але коли керівник в ДПС не може правильно організувати роботу, то всі зусилля інших членів колективу будуть марні.

У підрозділі 4.4 *«Контроль і нагляд за службовою діяльністю керівника в органах державної податкової служби»* здійснено ґрунтовний аналіз існуючих у науковій літературі та нормативно-правових актах підходів щодо визначення поняття контролю і нагляду за службовою

діяльністю керівників у ДПС, розкрито їх сутність і значення, розроблено критерії (ознаки) їх розмежування та співвідношення (взаємодії). Зокрема виділено наступні аспекти контролю та нагляду: їх розглядають як особливу функцію державного управління; як сукупність проваджень, що становлять зміст адміністративно-правового примусу; їх вважають стадією управлінського циклу; формою зворотного зв'язку; способом забезпечення законності і дисципліни; процесом, що забезпечує досягнення цілей організації тощо. Найважливіше завдання контролю за службовою діяльністю керівників в органах ДПС – запобігати можливим упущенням і помилкам керівників, спонукати їх до добросовісного виконання управлінських обов'язків, сприяти підвищенню особистої відповідальності кожного за остаточні результати діяльності ввіреного йому органу чи підрозділу ДПС.

Зроблено висновок, що сутність контролю за керівниками в ДПС полягає в: а) спостереженні за функціонуванням підконтрольних органів (підрозділів) ДПС, ефективністю управлінських дій їх керівників (начальників), отриманні об'єктивної інформації про виконання керівниками органів ДПС правил і доручень, стан системи ДПС у цілому; б) можливості втручатися в поточну адміністративно-господарську діяльність вертикально підпорядкованого й контрольованого органу ДПС та його керівництва (об'єктом контролю є як законність, так і доцільність діяльності керівника в ДПС); в) вжитті заходів щодо запобігання та усунення порушень законності й службової дисципліни керівниками в системі ДПС; г) виявленні причин і умов, що сприяють правопорушенням; д) самостійному вжитті заходів щодо притягнення до відповідальності керівників органів ДПС, винних у порушенні законності тощо.

Підтримано точку зору тих учених, які вважають, що наглядові функції з боку держави властиві тільки прокуратурі, яка не має права втручатися в оперативну діяльність піднаглядних їй органів або посадових осіб цих органів та не може самостійно притягувати винних до правової відповідальності. Інші органи, незважаючи на їх назву, здійснюють контроль (повний або усічений (неповний), а не нагляд.

У підрозділі 4.5 *«Види контролю за організаційно-розпорядчою діяльністю керівника в системі державної податкової служби»* аналізуються види зазначеного контролю з урахуванням різних ознак. Вказується, що в основу класифікації видів контролю можуть бути покладені різні критерії – природа суб'єктів контролю, їх завдання, зміст контрольної діяльності, характер контрольних повноважень, характер взаємовідносин суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом, стадії управління, на яких здійснюється контроль, юридичні наслідки контролю.

Критерієм, який надав би змогу охопити усі види та підвиди контролю, визнається суб'єкт (група суб'єктів) його здійснення. Цей критерій дає можливість визначити такі комплексні види контролю за діяльністю правоохоронних органів у цілому та за діяльністю органів ДПС зокрема, як: 1) державний, підвидами якого є парламентський, президентський, урядовий, контроль

міністерств та відомств, контроль місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів влади, судовий контроль; 2) самоврядний (представницький); 3) громадський; 4) міжнародний.

Зазначено, що державний контроль дає можливість не лише коригувати управлінську діяльність керівника органу ДПС, але й допомагає йому передбачити подальші перспективи та конкретний результат своєї праці. Державний контроль дозволяє не лише оцінювати якість виконання управлінських рішень, а й планувати та коригувати діяльність кожного органу (підрозділу) ДПС відповідно до даних, що були отримані в ході контрольної діяльності.

У підрозділі 4.6 *«Вимоги до керівників в органах державної податкової служби»* з'ясовано, що функціонування будь-якого органу чи підрозділу ДПС нерозривно пов'язане з діяльністю його керівника. Особистість керівника, його досвід, ділові та характерологічні властивості відіграють провідну роль в управлінні органом, яким він керує. Тому, щоб керівник органу ДПС міг успішно управляти своїми підлеглими, він повинен відповідати певним вимогам, а саме: сформованості й зрілості соціально-політичних поглядів і переконань; активності в реалізації поставлених цілей і завдань; високій культурі і моральності; мати розвинене почуття цивільного й громадського обов'язку, відповідальності за вчинки, бути порядним, розумно регулювати свої матеріальні потреби, захищати свою честь і гідність, чуйно й уважно ставитися до людей. Сучасний керівник покликаний органічно сполучати в собі глибоку компетентність, дисциплінованість, культуру, ініціативу та творчий підхід до справи, бути комунікативним.

У підрозділі 4.7. *«Оцінка діяльності керівника в органах державної податкової служби України»* зазначається, що оцінювання професійної придатності керівника традиційно здійснюється на основі створення моделі особистості як деякої сукупності професійних, ділових, особистісних якостей. Вважається, що особа, яка обіймає керівну посаду, має бути наділена цими якостями. Процедура оцінювання передбачає зіставлення особистісних змінних, що утворюють своєрідну «ідеальну модель», з особистісними змінними, що мають безпосереднє відношення до оцінюваного. Ступінь їх збігу дозволяє встановити відповідність керівника обійманій посаді. Теоретичним підґрунтям даного підходу є припущення про наявність зв'язку між особистісними властивостями керівника і ступенем успішності реалізації ним професійної ролі.

Встановлено, що система оцінювання, що діє в органах ДПС, покликана підвищити ефективність діяльності всіх керівників. Процес оцінювання дозволяє виявити як індивідуальні проблеми керівника, так і загальні, характерні для всієї системи ДПС. З одного боку, він дозволяє зібрати необхідну інформацію для планування та організації перепідготовки та підвищення кваліфікації керівника органу (підрозділу) ДПС, а з іншого – підвищити його мотивацію, скоригувати управлінську поведінку й отримати підстави для матеріального заохочення.

Розділ 5 «Раціоналізація адміністративно-правового статусу керівника в органах державної податкової служби в Україні» складається з п'яти підрозділів, в яких розкриваються

оптимізація адміністративно-правового статусу керівника в органах ДПС, адміністративно-правове забезпечення законності та дисципліни керівниками системи ДПС України, соціальне забезпечення діяльності керівного складу органів ДПС, правовий захист і юридична відповідальність керівників в органах ДПС України, інформаційне забезпечення діяльності керівника в органах ДПС.

У підрозділі 5.1 *«Оптимізація адміністративно-правового статусу керівника в органах державної податкової служби в Україні»* вказано, що ефективність функціонування ДПС значною мірою залежить від професіоналізму, організації діяльності та відповідальності керівного складу органів ДПС України. Головна запорука ефективного виконання поставлених перед податковою службою завдань – якісний підбір та розстановка особового складу всіх ланок від керівників підпорядкованих підрозділів до оперативних працівників.

Акцентовано увагу на основних причинах, пов'язаних із недостатньою організацією кадрової роботи в органах ДПС, що призводить як до зниження рівня професіоналізму, так і до корупційних проявів.

Для підвищення рівня надходження податків до бюджетів усіх рівнів, що є головним завданням керівників органів ДПС, пропонується спільно з іншими правоохоронними органами вживати певних заходів, які б слугували оптимізації діяльності керівного складу ДПС, а саме: спільно з Міністерством внутрішніх справ України та Держмитслужбою України провести комплекс практичних заходів щодо запобігання фактам ухилення та несплати податку на додану вартість; надавати інформацію до органів ДПС щодо розкриття банківської таємниці стосовно суб'єктів господарювання, відносно службових осіб, щодо яких розслідуються кримінальні справи за ст. 205 КК України; щотижнево інформувати ДПС України про зареєстровані факти вчинення злочинів, передбачених ст. 205 КК України, та залучати до складу слідчо-оперативних груп працівників податкової служби; щомісячно надавати МВС України до ДПС України інформацію щодо втрачених або викрадених паспортів громадян України та щодо осіб, по яких є вироки суду за ст. 205 КК України, що сприяло б запобігання схемам конвертації грошових коштів шляхом моніторингу створення суб'єктів господарювання особами, документи яких було втрачено або викрадено, запобігання використанню фіктивних суб'єктів господарювання у схемах ухилення від сплати податків та ін.

Сформульовано пропозиції щодо ефективної протидії сучасній економічній злочинності, зокрема для ліквідації конвертаційних центрів та відпрацювання їх реальних контрагентів, запобігання втратам бюджету за рахунок фіктивного банкрутства, удосконалення порядку банкрутства підприємств тощо. Зроблено висновок, що достатня ефективність виконання покладених на податкову службу завдань можлива лише за умови активної взаємодії з підрозділами внутрішніх справ, Служби безпеки, інших правоохоронних органів та координації і

контролю Генеральної прокуратури України та прокуратур на місцях.

У підрозділі 5.2 «*Адміністративно-правове забезпечення законності та дисципліни керівниками системи ДПС України*» зазначено, що забезпечення законності та дисципліни керівниками ДПС України здійснюється за допомогою певних гарантій, частина з яких отримала назву засобів (способів). Проведено різницю між *гарантіями* та *засобами* забезпечення законності та дисципліни керівниками ДПС України, яка полягає в тому, що перші з них є умовами, необхідними для функціонування режиму законності та дисципліни в органах ДПС, другі – необхідно розглядати як прийоми і способи забезпечення законності та дисципліни.

Наголошено на тому, що для забезпечення режиму законності та дисципліни керівниками ДПС України держава має створити основу для цього, тобто передбачити систему відповідних гарантій, які можна об'єднати у такі групи: правові, службово-професійні, економічні, організаційні та ідеологічні. Вказано, що всі ці гарантії існують у комплексі і нерозривно пов'язані між собою. Під гарантіями забезпечення законності та дисципліни керівниками органів ДПС України пропонується розуміти сукупність умов та юридичних засобів, що сприяють належному виконанню керівниками службових обов'язків, реалізації службових прав, а також спрямовані на неухильне додержання (виконання) встановлених у державі та суспільстві загальнообов'язкових вимог.

З'ясовано, що забезпечення законності та дисципліни керівниками ДПС України за допомогою адміністративно-правових засобів здійснюється у певному порядку, який отримав назву адміністративної процедури, під якою пропонується розуміти передбачений законодавством порядок розгляду і вирішення органами влади індивідуальних адміністративних справ. Змістом таких справ є публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

У підрозділі 5.3 «*Соціальне забезпечення діяльності керівного складу органів державної податкової служби України*» підкреслено, що за умови високого рівня соціального захисту досягається заінтересованість керівників та інших працівників ДПС України в результатах службової діяльності, а сам службовець, розуміючи свою необхідність для держави та побоюючись втратити свою посаду, не буде порушувати дисципліну та законність.

Враховуючи специфіку проходження служби персоналом ДПС, зосереджено увагу на розгляді питання встановлення державою спеціальної системи соціального захисту цієї категорії громадян та низці додаткових гарантій їх соціального захисту. При розгляді окремих видів соціального захисту керівного складу в органах ДПС України підкреслено його матеріально-забезпечувальний характер. До його окремих видів запропоновано віднести: 1) грошове

забезпечення; 2) забезпечення майном; 3) пільги та компенсації; 4) пенсійне забезпечення; 5) державне обов'язкове особисте страхування; 6) житлове забезпечення; 7) медичне та санаторно-курортне забезпечення. Проаналізовано сутність і значення кожного з перелічених видів соціального захисту персоналу ДПС.

Під соціальним захистом керівного складу органів ДПС України пропонується розуміти діяльність держави щодо встановлення та реалізації гарантій соціально-економічних і соціально-культурних прав, які надаються на умовах, передбачених законом чи договором, і спрямовані на формування й розвиток професійних якостей і задоволення матеріальних та моральних потреб відповідно з тим соціально-правовим статусом, який вони мають у суспільстві.

У підрозділі 5.4 *«Правовий захист і юридична відповідальність керівників в органах державної податкової служби в Україні»* встановлено, що працівникам податкової служби, як і іншим громадянам нашої країни, з одного боку, надано право самостійно захищати своє життя та здоров'я, власність, законні інтереси, а з іншого – вимагати від відповідних державних органів, у тому числі органів податкової служби, такого захисту. Зазначені правові можливості створюють для працівників податкової служби стан правової захищеності, від наявності якого залежить і ефективність виконання покладених на них завдань.

У ході розгляду сутності правового захисту керівників та посадових осіб в органах ДПС встановлено, що зазначене поняття передбачає низку різноманітних заходів, які є головною причиною відсутності одноманітного його розуміння. Під правовим захистом керівників в органах ДПС України пропонується розуміти систему юридичних гарантій та засобів їх реалізації, за допомогою яких уповноважені на те державні органи, їх посадові особи та інші уповноважені суб'єкти здійснюють охорону та захист їх життя, здоров'я, честі, гідності, особистої недоторканності, інших громадянських та політичних прав з метою як забезпечення стану їх правової захищеності під час державно-службової діяльності, так і забезпечення якісного виконання покладених на них управлінських завдань та функцій.

Вказано, що причиною поділу об'єктів правового захисту на зовнішню та внутрішню складові слугує наявність у них самостійної мети. Метою правового захисту працівників податкової служби як представників держави є їх правова захищеність від негативного впливу зовнішніх факторів, тобто факторів, які перебувають поза межами системи органів податкової служби. Метою правового захисту під час проходження служби в органах податкової служби є правова захищеність у внутрішньосистемних відносинах.

Наголошено на тому, що для керівників та посадових осіб в органах ДПС слід передбачити підвищену відповідальність за неналежне виконання своїх обов'язків, оскільки вони наділені найбільшим обсягом владних повноважень, а їх протиправна поведінка може заподіяти більшої шкоди, ніж правопорушення інших державних службовців.

Юридичну відповідальність керівників та посадових осіб органів ДПС України запропоновано визначати як застосування до правопорушника, який вчинив протиправне, винне (умисне чи необережне) діяння (дію чи бездіяльність) передбачених санкцією юридичної норми заходів державного примусу, які виражаються у формі певних обмежень.

У підрозділі 5.5 *«Інформаційне забезпечення діяльності керівника в органах державної податкової служби України»* досліджено сутність і значення інформації в управлінні ДПС України. Зроблено висновок, що оскільки сфера оподаткування є надзвичайно динамічною, комплексною, вона потребує постійного вдосконалення, взаємодії управлінських структур, що можливе тільки при належному інформаційному забезпеченні.

Метою інформаційного забезпечення в органах ДПС визнається те, щоб на базі зібраних вихідних даних одержати опрацьовану, агреговану інформацію, яка має слугувати основою для прийняття керівником управлінських рішень. Досягнення цієї мети складається із вирішення низки завдань, таких як збирання первинної інформації, її зберігання, перерозподіл між структурними підрозділами органів і їх працівниками, підготовка до переробки, власне переробка, надання суб'єкту управління у переробленому вигляді, аналіз, забезпечення прямих і зворотних зв'язків у її циркуляції тощо.

Підкреслено, що інформаційне забезпечення діяльності керівника в органах ДПС передбачає створення передумов для комплексного вирішення завдань, що стоять перед ДПС, надання суб'єктам управління в системі ДПС науково обґрунтованої інформації для ефективного здійснення управлінських функцій.

Форми інформаційного забезпечення діяльності керівника в ДПС поділено на зовнішню та внутрішню. Управління в органах ДПС як у зовнішньому, так і внутрішньому напрямку ґрунтується на власній інформаційній системі, під якою необхідно розуміти сукупність каналів постачання інформації на всі рівні управлінської ієрархії з метою здійснення керівниками органів ДПС ефективного управління.

Наголошено на тому, що удосконалення інформаційного забезпечення діяльності керівника в органах ДПС насамперед має спрямовуватися на дієву реалізацію таких основних завдань: формування правових та організаційних передумов розвитку інформатизації; застосування та розвиток сучасних інформаційних технологій у відповідних сферах; формування системи національних інформаційних ресурсів; створення загальнодержавних систем інформаційно-аналітичної підтримки діяльності податкових органів; інтеграція у світовий інформаційний простір тощо.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукової

проблеми – на основі комплексного аналізу наукових положень адміністративного права та специфіки правового регулювання і практики управлінської діяльності у сфері оподаткування вироблено нову концепцію адміністративно-правового статусу керівника в органах ДПС і визначено шляхи його удосконалення. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

З'ясовано, що ДПС в Україні є різновидом державної служби та здійснює як уповноважений орган державної влади діяльність, спрямовану на виконання законодавства у сфері оподаткування, забезпечення ефективного функціонування державної податкової системи і податкового контролю.

Наголошено на тому, що відсутність чіткого визначення адміністрування податків, як і податкового контролю, розмиває статус ДПС як різновиду державної служби, її компетенції і повноважень. Доведено, що невизначеність законодавчої термінології, наприклад «неподаткові доходи», «неподаткові платежі», «незаконні доходи», не сприяє чіткому й однозначному виконанню обов'язків ДПС як різновиду державної служби і потребує свого правового уточнення шляхом прийняття Закону України «Про державну податкову службу в Україні» в новій редакції з урахуванням положень Податкового кодексу України та вимог сучасного соціально-економічного розвитку України.

Зроблено висновок, що: 1) методами управління слід вважати способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову управління; 2) методи управління безпосередньо пов'язані з цільовим призначенням управління і проявляються лише у сфері взаємодії об'єктів і суб'єктів управління; 3) методи управління відображають взаємозв'язок управлінських (суб'єктів управління) і керованих підсистем, який реалізується в процесі управління; 4) методи управління в органах ДПС тісно пов'язані з методами оподаткування, під якими розуміється порядок встановлення та зміни ставки податку залежно від стану бази оподаткування, об'єкта оподаткування та порядку обчислення податку тощо.

На підставі проведеного аналізу теоретичних розробок у галузі адміністративного права та теорії управління щодо значення принципів в організації та функціонуванні органів ДПС обґрунтовано висновок, що вони: відбивають найбільш істотні, головні, об'єктивно детерміновані закономірності, відносини й взаємозв'язки в системі організації й функціонування органів ДПС; забезпечують ефективність механізму реалізації й захисту прав і свобод людини й громадянина у сфері оподаткування; визначають законність і стабільність поведінки персоналу органів ДПС; обумовлюють соціальну цінність відносин, які мають місце в системі ДПС; являють собою ядро комплексу правових норм з організації й функціонування системи ДПС.

Проаналізовано види форм управлінської діяльності в ДПС та запропоновано їх класифікацію на: 1) правові, які пов'язані зі встановленням і застосуванням норм права;

2) організаційні, змістом яких є дії, що не викликають безпосередньо юридично значущих наслідків та детально не урегульовані нормами права.

З'ясовано, що усім працівникам органів ДПС (незалежно від їх професії та спеціальності) має бути властива одна загальна якість: соціальна спрямованість на виконання завдань, поставлених перед органами податкової служби державою. Визначено, що соціальна спрямованість управлінської діяльності в ДПС: 1) забезпечується встановленням та безпосередньою реалізацією закріплених у ст. 4 Податкового кодексу України принципів оподаткування; 2) полягає у реалізації передбачених Податковим кодексом України прав платників податків; 3) гарантується закріпленням за посадовими особами ДПС низки відповідних зобов'язань перед платниками податків; 4) проявляється у щоденній взаємодії між органами ДПС та платниками податків тощо.

Встановлено, що завдання керівника полягає у визначенні цілей спільної діяльності органу чи підрозділу ДПС, які фіксують напрям його розвитку, тобто задають образ кінцевого стану, до якого повинен дійти орган ДПС через певний проміжок часу. У визначенні таких цілей, структуруванні діяльності й відносин під час виконання в ДПС різноманітних завдань, у впливі на персонал полягають сенс і сутність процесу керівництва.

Сформулювало авторське визначення поняття управлінського лідерства в органах ДПС як виду лідерства, одного із процесів організації й управління в ДПС, типу управлінської взаємодії між керівником і керованим ним персоналом, заснованого на найбільш ефективному для управлінської ситуації поєднанні різних способів впливу і джерел влади, на їх добровільному і взаємному визнанні і спрямованому на спонукання підлеглих до досягнення спільних цілей очолюваного керівником органу (підрозділу) ДПС в оптимальні терміни та з найкращим результатом.

Визначено, що функції керівника в ДПС є одним із елементів його правового статусу, характеризують цільову спрямованість його діяльності та визначають межі повноважень. Порівнюючи функції посадової особи – керівника в органах ДПС із функціями державної служби в ДПС та вказуючи на похідний характер функції керівника від функцій органу, яким він керує, зроблено висновок, що під функціями керівника в органах ДПС як суб'єкта управління слід розуміти основні напрямки цілеспрямованої діяльності, в процесі якої здійснюється вплив на об'єкт управління (підлеглих), досягається мета та вирішуються поставлені завдання, встановлюється злагоджена й ефективна робота службового колективу.

Доведено, що будучи основними способами забезпечення законності й дисципліни в ДПС, контроль і нагляд за своєю суттю та змістом є різними правовими категоріями. Підкреслено, що з'ясування принципових відмінностей контролю та нагляду за діяльністю керівників в органах ДПС є актуальним у зв'язку з адміністративною реформою і реорганізацією діючої системи

контролю як частини правового механізму забезпечення законності, а також удосконаленням правового регулювання інституту нагляду в цілях зміцнення законності і правопорядку в Україні.

Зроблено висновок, що контроль – явище багатогранне і багатопланове. Залежно від того, на якому рівні та стосовно чого він розглядається, контроль може бути охарактеризований як гарантія, спосіб (засіб) забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні, метод чи принцип діяльності державних органів, вид діяльності, управлінська функція, умова ефективної діяльності тощо. З'ясовано, що наглядові функції з боку держави властиві тільки прокуратурі. Інші органи, незважаючи на їх назву, здійснюють контроль (повний або усічений (неповний)).

На підставі аналізу чинного законодавства та існуючих наукових поглядів встановлено, що основним критерієм визначення видів контролю є суб'єкт (група суб'єктів) його здійснення. За таким критерієм визначено наступні комплексні види контролю за діяльністю керівника в органах ДПС: 1) державний, підвидами якого є парламентський, президентський, урядовий, контроль міністерств та відомств, контроль місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів влади, судовий контроль; 2) самоврядний (представницький); 3) громадський; 4) міжнародний.

У ході дослідження діяльності керівника в різних сферах державного управління визначено та сформульовано систему вимог, якими обов'язково повинен володіти сучасний керівник у системі ДПС. Йдеться про особистісні (особисті), професійні, ділові, психологічні та інші особливості керівника й відповідні вимоги, що ставляться до його управлінської діяльності.

Наголошено, що в інституті проходження державної служби особливе значення має оцінювання ефективності діяльності керівників в органах ДПС, їх професіоналізму та компетентності. Оцінювання праці керівника органу ДПС дозволяє встановити відповідність робочих показників установленим вимогам і нормативам, допомагає виявити ті аспекти роботи керівника, які потребують поліпшення. Зауважено, що визначення придатності конкретного керівника для тієї чи іншої посади має здійснюватися протягом всього часу перебування його на державній службі – від зарахування на посаду до звільнення з неї. Цьому сприяють встановлені чинним законодавством процедури прийняття майбутнього керівника на державну службу та періодичні атестації керівного (начальницького) складу як органів ДПС, так і підрозділів податкової міліції.

З'ясовано причини, які пов'язані із недостатньою організацією кадрової роботи в органах ДПС, що призводить як до падіння професіоналізму, так і до корупційних проявів. Керівникам органів ДПС запропоновано: 1) за рахунок активних оперативних дій встановлювати та ліквідовувати міжрегіональні схеми незаконного обігу алкогольних напоїв, що необліковано виготовляються на діючих лікєро-горілчаних заводах; 2) відпрацьовувати виробників спирту і посилити заходи припинення фактів його контрабандного ввозу; 3) продовжити докладати зусиль до виявлення та запобігання фактам ліквідації підприємств, що використовуються в схемах

ухилення від сплати податків, без перевірки податковими органами через процедуру банкрутства; 4) відпрацьовувати підприємства-посередники, на які перераховуються державні кошти від тендерних закупівель, що розкрадаються і з яких фактично не сплачуються податки; 5) приділити увагу захисту податкових співробітників від злочинних дій криміналітету та тіньового бізнесу тощо.

Засоби забезпечення законності та дисципліни керівниками ДПС України визначено як окрему групу юридичних гарантій, цілеспрямовану діяльність відповідних органів (посадових осіб), яка здійснюється у межах покладених на них завдань, функцій та повноважень з метою встановлення фактичного стану дотримання вимог чинного законодавства та відповідного реагування на нього.

Проаналізовано стан соціального захисту керівного складу органів ДПС України та доведено, що встановлені законом заходи й засоби їх соціального захисту значною мірою декларовані і повністю практично не виконуються, а передбачені до них вимоги та встановлені обмеження, важливість виконуваних ними завдань та функцій, які нерідко пов'язані із ризиком для життя і здоров'я, є не адекватними системі їх грошового, майнового, житлового, медичного та санаторно-курортного забезпечення, державного обов'язкового особистого страхування та пенсійного забезпечення, а також системі відповідних пільг та компенсацій. Наголошено, що неналежний соціальний захист керівного складу органів ДПС України негативно впливає на виконання ним службових завдань та обов'язків, може стати причиною різного роду зловживань під час реалізації наданих їм владних повноважень.

З'ясовано, що правовий захист працівників органів ДПС охоплює велике коло питань, які умовно можна об'єднати у дві самостійні групи: 1) правовий захист працівників органів податкової служби як представників влади та держави; 2) захист прав та законних інтересів особистості працівника при проходженні служби в органах ДПС. Доведено, що причиною поділу об'єктів правового захисту на зовнішню та внутрішню складові є наявність у них самостійної мети.

Розглядаючи мету, принципи, форми, зміст та вимоги до інформаційного забезпечення діяльності керівника в органах ДПС, зроблено висновок про необхідність постійного обміну та ефективного використання позитивного міжнародного досвіду як у правозастосовній, так і в управлінській діяльності керівника в органах ДПС з метою подальшого розвитку і впровадження новітніх інформаційних ресурсів і технологій.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ

ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Головач А. В. Керівник в органах державної податкової служби України: адміністративно-правовий статус : Монографія / А. В. Головач. – Харків : Золота миля, 2011. – 584 с.
2. Головач А. В. Правові засади регулювання податкового боргу в Україні : монографія / А. В. Головач, Д. Г. Мулявка, О. В. Онишко. – Ірпінь. – 2011. – 174 с.
3. Головач А. В. Правове забезпечення діяльності органів податкової міліції України – (законодавство, теорія та практика): навчальний посібник / А. В. Головач, Д. Г. Мулявка, С. К. Гречанюк, В. Ф. Дзюбак. – Ірпінь : Національний університет державної податкової служби України. – 2011. – 409 с.
4. Головач А. В. Режим секретності в органах податкової міліції : навчально-практичний посібник / А. В. Головач, В. Р. Жвалюк, А. М. Супруненко. – Ірпінь. – 2011. – 374 с.
5. Головач А. В. Щодо протидії органами податкової міліції України створенню та функціонуванню «фіктивних» фірм / А. В. Головач // Науковий вісник. – Ірпінь : Академія державної податкової служби України, 2002. – № 4 (18). – С. 165–167.
6. Головач А. В. Поняття та види заходів адміністративного примусу, непов'язаних з відповідальністю, в діяльності органів державної податкової служби України / А. В. Головач // Вісник Одеського юридичного інституту. – 2004. – № 2. – С. 25–29.
7. Головач А. В. Заходи адміністративного попередження в діяльності органів державної податкової служби України: поняття, ознаки, види, нормативні засади / А. В. Головач // Науковий вісник Юридичної академії МВС України. – 2004. – № 3. – С. 281–286.
8. Головач А. В. Застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаного з відповідальністю, у діяльності органів державної податкової служби України: правовий аналіз та пропозиції щодо удосконалення / А. В. Головач // Митна справа. – 2004. – № 4. – С. 57–61.
9. Головач А. В. Поняття та зміст законності в діяльності органів податкової служби / А. В. Головач // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 4 (51). – Ч. 2. – С. 114–120.
10. Головач А. В. Удосконалення управлінського процесу в органах державної податкової служби / А. В. Головач // Право і Безпека. – 2010. – № 4 (36). – С. 119–121.
11. Головач А. В. Реформування органів кримінальної юстиції – справа невідкладна [Електронний ресурс] / А. В. Головач // Форум права. – 2010. – № 4 – С. 207–213. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/index.htm>
12. Головач А. В. Організація особистої діяльності керівника в органах державної податкової служби / А. В. Головач // Право і Безпека. – 2010. – № 5 (37). – С. 242–247.
13. Головач А. В. Державна податкова служба як різновид державної служби України / А. В. Головач // Європейські перспективи. – 2011. – № 1. – С. 23–28.

14. Головач А. В. Соціальні гарантії діяльності керівного складу в органах державної податкової служби України [Електронний ресурс] / А. В. Головач // Форум права. – 2011. – № 1 – С. 211–219. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/index.htm>
15. Головач А. В. Сутність, значення та класифікація принципів управління в органах державної податкової служби України / А. В. Головач // Центральноукраїнський правничий часопис Кіровоградського юридичного інституту ХНУВС. – 2011. – № 1 (спец. випуск). – С. 293–297.
16. Головач А. В. Гарантії та засоби забезпечення законності та дисципліни керівниками органів державної податкової служби [Електронний ресурс] / А. В. Головач // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 58–73. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua/e-journals/prtup/2011_1/pdf/11gavpcu.pdf
17. Головач А. В. Правовий захист та юридична відповідальність керівників та посадових осіб в органах державної податкової служби України / А. В. Головач // Європейські перспективи – № 1. – Ч. 2. – 2011. – С. 24–32.
18. Головач А. В. Керівник органів та підрозділів державної податкової служби України: проблеми законотворення та праворозуміння / А. В. Головач // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 1 (52). – С. 345–353.
19. Головач А. В. Місце і роль керівника в службовій ієрархії органів та підрозділів державної податкової служби / А. В. Головач // Право і безпека. – № 1 (38) – 2011. – С. 101–105.
20. Головач А. В. Проблеми оцінки керівника в органах державної податкової служби України / А. В. Головач // Наше право. – 2011. – № 1. – Ч. 2 – С. 45–51.
21. Головач А. В. Законність в діяльності органів податкової служби / А. В. Головач // Європейські перспективи. – 2011. – № 2. – С. 34–41.
22. Головач А. В. Соціальна спрямованість управлінської діяльності в системі органів державної податкової служби України / А. В. Головач // Право і суспільство. – 2011. – № 2. – С. 116–120.
23. Головач А. В. Стан і перспективи розвитку інформаційного забезпечення діяльності керівника в органах державної податкової служби / А. В. Головач // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 2. – С. 149–157.
24. Головач А. В. Форми управління в органах Державної податкової служби: сутність та види / А. В. Головач // Юридичний вісник причорномор'я. – 2011. – № 3 (3). – Ч. I. – С. 46–54.
25. Головач А. В. Проблеми захисту конфіденційної інформації в Україні / А. В. Головач // Науковий вісник. Львівський державний університет МВС України. – 2011. – № 4 – С. 34–35.
26. Головач А. В. Проблеми класифікації вимог до керівника органу державної податкової служби / А. В. Головач // Європейські перспективи. – 2011. – № 2. – Ч. 1. – С. 94–99.

27. Головач А. В. Функції керівника в органах державної податкової служби України: проблеми теорії та практики управління / А. В. Головач // Наше право. – 2011. – № 2. – Ч. 1. – С. 59–65.

28. Головач А. В. Організована економічна злочинність в регіонах України / А. В. Головач // Збірник наукових праць «Підвищення ролі фінансових відносин у комплексному соціально-економічному розвитку регіону». – Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2002. – С. 74-75.

29. Головач А. В. Основні напрямки удосконалення адміністративно-примусової діяльності, не пов'язаної з адміністративною відповідальністю, органів державної податкової служби України у контексті європейської інтеграції / А. В. Головач // Проблеми гармонізації законодавства країн СНД та Європейського Союзу. – Ірпінь: Національна академія державної податкової служби України, 2004. – С. 105–106.

30. Головач А. В. Поняття кримінальної злочинності у сфері оподаткування / А. В. Головач // Збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції «Теорія та практика кримінального судочинства». – Харків. – 2011. – С. 83–85.

АНОТАЦІЇ

Головач А. В. Адміністративно-правовий статус керівника в органах державної податкової служби України. — *Рукопис*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2011.

Дисертацію присвячено аналізу теоретико-методологічних та організаційно-правових проблем нормативного закріплення та реалізації адміністративно-правового статусу керівника в органах державної податкової служби України. Визначено поняття та сутність системи органів державної податкової служби, проаналізовано її організаційну структуру та функції. Охарактеризовано методи, принципи і форми управління в органах державної податкової служби України та запропоновано їх класифікацію.

Сформульовано поняття керівника в системі державної податкової служби та встановлено низку вимог, яким він повинен відповідати. З'ясовано сутність і значення контролю та нагляду за службовою діяльністю керівника в органах державної податкової служби, визначено критерії їх розмежування.

Розроблено теорію управлінської діяльності керівника в органах державної податкової служби України та викладено теоретичні і практичні рекомендації, спрямовані на удосконалення організаційно-правових засад здійснення цієї діяльності.

Ключові слова: керівник, орган державної податкової служби, принципи управління, форми

управління, адміністративно-правовий статус, соціальна спрямованість, лідерство, контроль, нагляд, інформаційне забезпечення.

Головач А. В. Административно-правовой статус руководителя в органах государственной налоговой службы Украины. — *Рукопись*.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2011.

Диссертация посвящена анализу теоретико-методологических и организационно-правовых проблем закрепления и реализации административно-правового статуса руководителя в органах государственной налоговой службы Украины. В работе раскрыто понятие и сущность системы органов государственной налоговой службы, проанализирована их организационная структура и функции. Охарактеризованы методы, принципы и формы управления в органах государственной налоговой службы Украины, которые составляют суть управленческой деятельности руководителя и зависят от структуры и функционального назначения конкретного органа или подразделения, целей и задач, стоящих перед руководителями в органах государственной налоговой службы; предложена их классификация. Раскрыта сущность и содержание социальной направленности управленческой деятельности в системе органов государственной налоговой службы, которая заключается как во внешних, так и во внутренних взаимоотношениях и связана с выполнением задач, поставленных перед органами налоговой службы государством.

Проведен сравнительный анализ руководства и лидерства как основных феноменов организации и осуществления управленческого процесса. Исследованы сущность и значение формального (официального) и неформального лидерства в системе государственной налоговой службы. Охарактеризованы три основных стиля лидерства и проанализированы субъективные и объективные факторы, определяющие его эффективность. Рассмотрены сущность и особенности правового статуса руководителя в системе государственной налоговой службы Украины и раскрыто юридическое содержание его элементов: прав, свобод и обязанностей. Проанализировано содержание компетенции и полномочий руководителя (начальника) в подразделениях налоговой милиции.

Исследована сущность и особенности административной деятельности руководителя в органах государственной налоговой службы, определено его место и роль в этих органах. Раскрыты основные составляющие управленческого процесса в государственной налоговой службе Украины, функции руководителя и организация его личной деятельности. Предложена классификация руководящего состава органов государственной налоговой службы в соответствии

с их полномочиями и уровнем управления. Сформулировано понятие руководителя в системе государственной налоговой службы, определены и изложены ряд требований, которым он должен соответствовать, охватывающие его личностные, профессиональные, деловые, психологические и другие качества.

Обосновано значение существования процедуры оценки личности руководителя в течение всего времени пребывания его на должности. Определена сущность и значение, цели и задачи контроля и надзора за служебной деятельностью руководителя в органах государственной налоговой службы Украины, разработаны критерии их разграничения и соотношения.

Раскрыта сущность и значение обеспечения законности и дисциплины руководителями государственной налоговой службы Украины и обосновано их разграничение.

Осуществлен анализ социальной защиты руководящего состава органов государственной налоговой службы Украины и подчеркнут его ненадлежащий уровень, что негативно влияет на выполнение служебных задач и обязанностей и является причиной различного рода злоупотреблений при реализации предоставленных им властных полномочий.

Рассмотрена сущность правовой защиты и особенности юридической ответственности руководителей и должностных лиц в органах государственной налоговой службы Украины; указано на необходимость установления для руководителей этих органов повышенной ответственности за ненадлежащее выполнение своих обязанностей.

Определены цели, принципы, формы и содержание информационного обеспечения деятельности руководителя в органах государственной налоговой службы Украины и обоснована необходимость постоянного обмена и эффективного использования позитивного международного опыта.

Разработана теория управленческой деятельности руководителя в органах государственной налоговой службы Украины и сформулированы теоретические и практические рекомендации, направленные на совершенствование организационно-правовых основ осуществления этой деятельности. Высказаны предложения по эффективному противодействию современной экономической преступности.

Ключевые слова: руководитель, орган государственной налоговой службы, принципы управления, формы управления, административно-правовой статус, социальная направленность, лидерство, контроль, надзор, информационное обеспечение.

Golovach A.V. Administrative and Legal Status of a Chief within the State Tax Service of Ukraine. – *Manuscript*.

Thesis for a doctoral degree by specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law. – Kharkiv National University of Internal Affairs. – Kharkiv, 2011.

This thesis is devoted to the analysis of theoretical and methodical, organizational and legal matters of consolidation and realization of administrative and legal status of Ukrainian state tax service's chief. The notion and essence of the state tax service's system are defined; its organizational structure and functions are analyzed. Methods, principles and forms of management within the state tax service of Ukraine are characterized; their classification is offered.

The notion "chief" within the system of state tax service is formulated; the number of requirements for this position is fixed. The essence and meaning of control and supervision under the state tax service chief's activity are elucidated; criteria of their differentiation are determined.

The theory of Ukrainian state tax service chief's managing activity is elaborated; theoretical and practical recommendations directed on improving organizational and legal grounds of this activity realization are set forth.

Key words: chief, state tax service, principles of management, forms of management, administrative and legal status, social orientation, leadership, control, supervision, informational guaranteeing.