ДЕРЖАВНА ПОДАТКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

(за загальною редакцією професора П. В. Мельника)

Ірпінь - 2010

УДК 336.225 : 342.97 : 351.713

Рекомендовано Міністерством освіти і науки України як навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів
(Лист № 1/11 -5786 від 29.06.2010)

Рецензенти: ***Берлач Анатолій Іванович,*** проректор Одеського державного університету внутрішніх справ з наукової роботи, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

Калюжний Ростислав Андрійович, начальник кафедри управління в органах внутрішніх справ та спеціальних операцій Київського Національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор

Буханевич Олександр Миколайович, Перший заступник Голови ДПА України, кандидат юридичних наук, професор

Авторський колектив:
Касьяненко М.М., – к.с.-г.н., доцент (розділи 2 і 7 одноособово, розділи 3, 4, 10 у співавторстві);
Яцюк О.В. – к.ю.н. (розділи 5, 8 – одноособово, розділи 10, 11 у співавторстві);
Цимбал П.В. – к.ю.н., професор (розділи 3, 4, 10 у співавторстві);
Власова Г.П. – к.ю.н., доцент (розділи 3, 4 у співавторстві);
Кузьменко О.О. – к.ю.н. (розділи 6, 9 – одноособово, розділ 11 у співавторстві);
***За загальною редакцією* д.е.н. професора П. В. Мельника (передмова, розділ 1).**

Управління органами державної податкової служби України : Навчальний посібник для студентів (курсантів, слухачів) вищих навчальних закладів

У навчальному посібнику визначені і охарактеризовані основні категорії соціального управління та розкриті організаційні засади управління органами державної податкової служби України, розглянуті етапи становлення ДПС України як органа виконавчої влади зі спеціальним статусом, проаналізовані проблеми, що виникають в практичній діяльності підрозділів та запропоновані шляхи щодо їх розв'язання.

Положення цього навчального посібника апробовані при читанні авторами навчальних дисциплін "Теорія управління органами державної податкової служби України", „Управління підрозділами податкової міліції", „Основи управління в органах державної податкової служби України".

Посібник призначений для студентів, курсантів, слухачів, аспірантів, викладачів вищих закладів освіти та працівників державної податкової служби України.

УДК 336.225 : 342.97 : 351.713

Касьяненко М.М., Яцюк О.В., Цимбал П.В.,
Власова Г.П., Кузьменко О.О., 2010
Національний університет ДПС України

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА..... 6
ЧАСТИНА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ 8
РОЗДІЛ 1. Поняття, витоки та зміст соціального управління. 8
1.1. Виникнення і розвиток поглядів щодо управління. 8
1.2. Основні школи соціального управління. 16
Контрольні питання. 28
РОЗДІЛ 2. Зміст науки управління та становлення управління як навчальної дисципліни. 29
2.1. Зміст науки управління..... 29
2.2. Управління як навчальна дисципліна. 35
Контрольні питання. 42
РОЗДІЛ 3. Механізм соціального управління. 42
3.1. Цілі соціального управління. 42
3. Проблема методологічного підходу до визначення цілей орієнтацій. 47
3.2. Функції соціального управління. 52
3.3.Принципи управління. 59
3.4. Методи управління..... 64
Контрольні питання. 72
РОЗДІЛ 4. Система та процес управління. 72
4.1. Поняття, ознаки, сутність системи. 72
4.2.Поняття системи управління та її елементи. 74
4.3. Зміст, основні характеристики процесу управління. 78
4.4. Сутність, класифікація та вимоги до управлінських рішень. 83
4.5.Управлінський цикл: поняття, етапи. Підготовка, прийняття управлінського рішення та організація його виконання. 93
Контрольні питання. 102
Контрольні питання для самоперевірки (частина 1) 103
Завдання для самопідготовки..... 106
Список рекомендованої літератури..... 107

ЧАСТИНА 2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ 110
РОЗДІЛ 5. Державна податкова служба у структурі державного управління. **110**
5.1. Становлення та розвиток державної податкової служби України. 110
5.2. Структура державної податкової служби. 122
5.3. Основні завдання та функції державної податкової служби. 125
Контрольні питання. 132
РОЗДІЛ 6. Організація системи управління органами державної податкової служби. 132
6.1. Функціональна структура органів державної податкової служби. 132
6.2. Організаційна структура органів державної податкової служби. 142
6.3. Інформаційна структура органів державної податкової служби. 164
6.4. Соціально-психологічна структура органів державної податкової служби 171
Контрольні питання. 177
РОЗДІЛ 7. Організація процесу управління о органах державної податкової служби. **178**
7.1. Аналітична робота в органах ДПС. 178
7.2. Система управлінських рішень в органах державної податкової служби. 187
7.3. Прогнозування та планування в органах державної податкової служби. .. 196
7.4. Взаємодія і координація в органах державної податкової служби. 214
7.5. Контроль і облік в органах державної податкової служби. 216
Контрольні питання. 223
РОЗДІЛ 8. Забезпечення управління органами державної податкової служби **224**
8.1.Інформаційне забезпечення управління органами державної податкової служби. 224
8.2. Документаційне забезпечення. 244

8.3.Правове забезпечення управління органами
державної податкової служби 253
8.4. Кадрове забезпечення управління органами державної податкової служби.
..... 259
8.5.Матеріально-технічне та фінансове забезпечення управління органами
державної податкової служби. 266
Контрольні питання. 268
РОЗДІЛ 9. Організація управлінської праці в органах державної податкової служби. 269
9.1.Поняття, завдання, основні напрями організації управлінської праці. 269
9.2.Особливості управлінської праці окремих категорій співробітників органів
державної податкової служби. 275
Контрольні питання. 281
РОЗДІЛ 10.Організаційно-управлінські проблеми діяльності державної податкової служби. 281
10.1.Ефективність податкової системи і управління органами державної
податкової служби..... 281
10.2. Оптимізація системи оподаткування – ефективний інструмент
вдосконалення управління органами ДПС України. 289
Контрольні питання. 298
РОЗДІЛ 11. Зарубіжний досвід управління податковими органами та можливості його використання в Україні. 298
Контрольні питання. 325
Контрольні питання для самоперевірки 325
Завдання для самопідготовки..... 330
Тестові завдання для самоконтролю. 331
Список рекомендованої літератури..... 338
Нормативні джерела..... 344
Словник термінів..... 350

ПЕРЕДМОВА

На сучасному етапі ефективне функціонування будь-якої системи залежить від управління нею. У зв'язку з цим перед країнами, що будують нову політичну систему, постає задача вироблення власної теорії соціального управління, що відповідає сучасним реаліям та повинна слугувати інструментом у руках керівників різного рівня й організацій, дозволяючи їм не тільки прогнозувати зміни соціальних процесів, але і підказувати способи оптимального впливу на них.

Сьогодні до навчальних планів з гуманітарних наук, включають дисципліни управлінського циклу. Теоретико-методологічні засади управління та організаційні засади управління органами державної податкової служби України складають основу курсів "Теорія управління органами державної податкової служби України", „Управління підрозділами податкової міліції", „Основи управління в органах державної податкової служби України", які вивчаються у зв'язку з підпорядкованістю Національного університету державної податкової служби України Державній податковій адміністрації України. Цей навчальний посібник спрямований на засвоєння студентами, курсантами і слухачами основних положень теорії соціального управління та набуття практичних навичок у сфері управління органами державної податкової служби України (далі – ДПС України) для досягнення ефективності управлінської діяльності та створення належних умов виконання завдань та функцій, визначених Законом України "Про державну податкову службу в Україні".

Навчальний посібник складається з двох частин:

1. Теоретико-методологічні засади управління.

2. Організаційні засади управління органами державної податкової служби України.

Основним завданням вивчення першої частини є формування наукового уявлення про суть управління взагалі та соціального, зокрема, а також розглядається зміст механізму, системи та процесу управління; історія розвитку

та становлення управління як науки та як навчальної дисципліни; методологічні основи, особливості та проблеми соціального управління; школи соціального управління та сучасні концепції його розвитку.

Друга частина присвячена вивченню системи організації роботи та управління органами ДПС України, її функціональної, організаційної, інформаційної структур, особливості підготовки і прийняття управлінських рішень, здійснення таких специфічних функцій управління як аналіз, прогнозування, планування, організація і контроль, виконання управлінських рішень взагалі та у державній податковій службі України, зокрема.

До списку рекомендованої літератури включені теоретичні джерела, які є обов'язковими для самостійного опрацювання і необхідними для більш поглибленого вивчення проблем, порушених у навчальному посібнику. Засвоєння матеріалу можливе лише за умови ознайомлення та вивчення основних положень низки законодавчих та нормативних актів, які пропонуються в переліку нормативних джерел. При цьому звертаємо увагу студентів (курсантів), слухачів на необхідність ретельно перевіряти чинність нормативних актів або їх окремих положень, у зв'язку із великою кількістю змін та доповнень до них, з якими зручніше ознайомлюватися за допомогою мережі Інтернет на сайті: www.rada.gov.ua/, www.sta.gov.ua/.

Комплекс питань для самоперевірки, завдань для самопідготовки та тестових завдань для самоконтролю спрямовані на те, щоб зорієнтувати студентів, курсантів та слухачів щодо перевірки рівня засвоєння обсягу та якості тих знань, які вони мають отримати, під час вивчення курсів "Теорія управління органами державної податкової служби України", „Управління підрозділами податкової міліції", „Основи управління в органах державної податкової служби України".

Ректор Національного університету ДПС України,
доктор економічних наук,
професор,
заслужений економіст України
П. В. Мельник

ЧАСТИНА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ

РОЗДІЛ 1. Поняття, витоки та зміст соціального управління.

1.1. Виникнення і розвиток поглядів щодо управління.

У деяких випадках термін *“управління”* використовується для визначення цілеспрямованої дії на об’єкт для зміни його стану або поведінки, збереження певної структури підтримання оптимального режиму діяльності та реалізації наміченої програми стосовно технічних (управління верстатом, автомобілем), біологічних (управління кровообігом, обміном речовин в організмі), соціальних (управління суспільством, державою, колективом) та інших організованих систем.

Управління як сфера людської діяльності виникло разом із формуванням соціуму – сукупності людей, що існують, певним чином взаємодіючи між собою у процесі спільного виконання тих чи інших робіт [9, с. 1164]. Перші, найпростіші форми впорядкування й організації сумісної праці існували на стадії первіснообщинного ладу. Старійшини та вожді родів і племен уособлювали керівний початок усіх видів діяльності того періоду.

Еволюція управлінської думки найбільш яскраво відображена в управлінських моделях, які були розроблені вченими і фахівцями, а потім реалізовані на практиці, з метою розвязати назрілі проблеми, висунуті суспільством і реальними потребами розвитку. При керуванні економічними процесами ці потреби (точніше новий рівень потреб) обумовлюються закономірностями і тенденціями розвитку: матеріально-технологічної бази виробництва; середньостатистичного працівника як носія творчого потенціалу; економічного і соціального середовища; управлінської науки взагалі.

Відповіді на питання, що ставить життя, складають сукупність принципів, підходів, концептуальних поглядів на те, як вирішувати оперативні, тактичні і стратегічні задачі. Усе це і визначає "плоть" і "душу" моделей керування, що на момент їхнього формування представляють, як правило, вершину еволюції управлінської думки. При цьому самі моделі не застигають, а трансформуються і перетворюються разом і відповідно до змін, що відбуваються в суспільстві. Модель може неадекватно відбивати потреби – і тоді, реалізована на практиці, вона стримує (а то і відкидає назад) економічний і соціальний розвиток. Мистецтво, відповідальність і призначення керівника полягає в тому, щоб правильно врахувати, проінтегрувати всі найважливіші фактори і тенденції і прийняти на озброєння найбільш ефективну модель.

Зі змістовної точки зору еволюція управлінської думки являє собою процес формування і трансформації сукупності поглядів на систему керування відповідно до об'єктивних умов і потреб економіки протягом історично тривалого періоду часу. Керування як практична діяльність зародилося відразу ж як тільки далекий предок нинішньої людини став усвідомлювати себе соціальною істотою, що було природньою реакцією на потребу в координуванні спільних дій людей для досягнення загальних цілей, пов'язаних, насамперед, з життєзабезпеченням.

Визначальним етапом у розвитку управління стало зародження і становлення державності. Перші приклади свідомого управління відносяться ще до V-III тисячоліть до н. е., що було зафіксовано на глиняних табличках, які дійшли до наших днів і засвідчили існування певного регламенту управлінської діяльності у стародавньому Єгипті та Шумері, пов'язаного з комерційними операціями і управлінням державою.

Мислителі Древньої Греції також зробили значний внесок у розвиток науки управління. Зокрема, Сократ, підкреслюючи важливість поділу праці і спеціалізації, вбачав завдання управління у тому, щоб поставити кожну людину на належне їй місце. В подальшому це положення розвив в межах концепції «раціональної бюрократії» М. Вебер. Давньогрецькі філософи стверджували,

що причиною бідності суспільства, як правило, є відсутність кваліфікованого керівництва. Платон у своїх «Політичних діалогах», «Республіці» і «Законах» виклав теорію «ідеальної держави». Він розглядав управління як науку про загальне харчування людей і доводив, що діяльність з управління є важливим елементом системи життєзабезпечення суспільства. Аристотель, вивчаючи існуючі на той час держави, виділив дві системи господарювання: економію, за якої виробляється майже все необхідне для власного користування, і хрематистику – мистецтво багатства. Він же заклав основи вчення про домашнє господарство й управління ним [32, с. 30].

Вищесказане свідчить, що людство вже давно усвідомило важливість управління як особливого виду діяльності. Як окрема галузь знань управління почало формуватися тільки у другій половині XVIII ст., а його становлення відбувалось на початку XX ст., в епоху індустріалізації і народження величезних за масштабами діяльності організацій.

Систему управління можна розглядати і як похідну (результат), і як форму прояву суспільних відносин. Якщо суспільні відносини носять примітивний характер (наприклад, у доісторичний, стародавній період), то і керування виражається в зародковому або спрощеному виді. По мірі того, як розвивалися й ускладнювалися суспільні відносини, по мірі становлення і розвитку господарської, виробничої діяльності, ускладнювалося, структурувалось і змістовно збагачувалося саме керування. Образно кажучи, управління і за формою, і за змістом, пройшло у своєму історичному розвитку приблизно такий же шлях, який пройшли за всі епохи знаряддя праці людини – від ціпка і кам'яної сокири до гнучких автоматизованих виробництв і суперсучасної електронної техніки зі штучним інтелектом.

У історичному контексті теорія управління виділяє п’ять значних стрибків у становленні управлінської науки, які виводять її на новий етап розвитку [20, с. 49-54]. Саме тому зазначені «стрибки» можна назвати революціями.

Перша управлінська революція характеризується як *релігійно-комерційна* і пов'язується із виникненням писемності у давньому Шумері (V-III тисячоліття до н.е.). Вважається, що це сприяло виникненню особливої касти жерців-бізнесменів, які вели діловий перепис і комерційні розрахунки. Цьому передувала заміна священного звичаю приносити людські жертви на ритуальні жертви у виді дарунків – грошей, коштовностей, продуктів сільськогосподарської, домашньої, ремісничої праці. Поступово церква, яка власне кажучи була невіддільною від держави, стала контролювати величезне майно та цінності, що вимагало системного здійснення функцій обліку, контролю, розподілу й обміну. Письмова фіксація ділових угод підвищувала їх надійність і захищеність.

Проте, перші, найпростіші, зародкові форми упорядкування й організації спільної праці існували вже на стадії первіснообщинного ладу. У цей час керування здійснювалося спільно, усіма членами роду, племені або громади. Старійшини і вожді родів і племен уособлювали собою керівний центр усіх видів діяльності того періоду. На цьому етапі відбувається відмирання старого типу життєзабезпечення: полювання, рибальство, збір природних плодів і перехід до принципово нового типу забезпечення продуктами – до організації їхнього виробництва (землеробство, тваринництво), що стало імпульсом у розвитку господарського керування. Вважають, що виникнення писемності в Шумерії пов'язане головним чином із управлінськими потребами жерців вести облік і контроль збору податків і накопиченням величезної кількості майна. Перехід до виробляючої економіки став початком відліку в еволюції мистецтва керування, віхою в накопиченні людьми знань у цій сфері.

При будівництві споруджень Стародавнього Єгипту також в усій красі було виявлено управлінське мистецтво й уміння планувати й організовувати довгострокові роботи, мобілізовувати і використовувати матеріальні та людські ресурси. У результаті відбулося відокремлення (якісне перетворення, стрибок) керування і його перетворення в інструмент комерційної і релігійної діяльності. Єгипетське мистецтво зі зведення пірамід і гробниць (між 4000 і 525

р. до н.е.) – свідчення досягнень не лише будівельної механіки, але і керування виробництвом і величезною кількістю робітників (до 100 000 чол.) протягом 20 років. Очевидно, що люди, які будували споруди Стародавнього Єгипту, не лише знали як планувати об'єкт, але й володіли здатністю до мобілізації і використання людських ресурсів, вони контролювали і координували процеси виробництва і керування.

Друга управлінська революція має назву «*світсько-адміністративної*» і пов’язується з діяльністю вавилонського царя Хамурапі (1792-1750 рр. до н.е.). При ньому був створений відомий кодекс Хамурапі, що містив 285 законів, які дозволяли вибудувати ефективну систему керування великими володіннями і регулювати відносини між соціальними групами населення, спираючись не на особисту волю і розмиті племенні традиції, а й на сформульовані в письмовій формі правові норми. Хамурапі ввів новий лідерський стиль, що на відміну від попередніх правителів, наочно демонстрував його прагнення бути турботливим "батьком" і захисником своїх підданих, формуючи тим самим відповідну атмосферу і мотивацію поведінки. Кодекс вавілонського царя Хамурапі встановив юридичні норми визначення мінімальної заробітної плати і винагороди, контролю і відповідальності.

Третя управлінська революція дістала назву «*виробничо-будівельної*». Вона відноситься до періоду царювання ассирійського правителя Навуходоносора (652-605 рр. до н.е.), що був автором проектів Вавілонської вежі і висячих садів, системи виробничого контролю на текстильних фабриках і зерносховищах, про нього згадіється в Біблії. В часи Навуходоносора застосовувалося кольорове кодування при контролі продукції та виплата прогресивної заробітної плати. Третю революцію в менеджменті характеризує застосування методів керування у проведенні будівельних робіт і розробці технічно складних проектів, ефективних методів керування і контролю якості продукції. У Стародавньому Римі вона дала систему територіального керування Диоклетіана (243-316 р. р. н. е.) і адміністративну ієрархію Римської

католицької церкви, що і зараз вважається найбільш досконалою формальною організацією західного світу.

Стародавні філософи вважали, що причиною тяжкого стану суспільства, як правило, є відсутність ефективного керування. Тому питання про принципи справедливого й ефективного управління було предметом міркувань багатьох великих мислителів античності. Зокрема, Платон розглядав керування як науку про загальне харчування людей і доводив, що діяльність керівника є важливим елементом системи життєзабезпечення суспільства. Мудре керування повинне ґрунтуватися на загальних і розумних законах. Однак закони самі по собі занадто абстрактні і догматичні для того, щоб на їхній основі можна було відшукати правильне рішення в кожній конкретній ситуації. Тому, на його погляд, доцільна передача владних повноважень не законам як таким, а якомусь політикові, що володіє мистецтвом керування суспільними справами на основі розуму, здатного до правильної інтерпретації і застосування цих законів. У свою чергу Аристотель вказував на необхідність розробки “панської науки”, що навчає рабовласників навичкам поводження з рабами, мистецтву керування ними.

Четверта управлінська революція (індустріальна) відноситься до періоду зародження капіталізму і стрімкого індустріального розвитку європейської цивілізації (XVII-XVIII ст.) ЇЇ головним результатом стало виникнення професійного управління. Важлива роль у цьому належить А. Сміту, Р. Аркрайту, Р. Оуену, Ч. Бебіджу та ін.

Перехід від мануфактури (ручного виробництва) до фабричного (великого машинного) виробництва ознаменував різкий поділ праці з закріпленням за працівниками і виробничими підрозділами власних функцій, що не могло не викликати появи армії працівників, чиєю єдиною функцією стало "зведення" воєдино діяльності людей, зайнятих на визначеній ділянці, з метою зробити продукт за найменших витрат. Власник знарядь виробництва в міру укрупнення фабрики перестає безпосередньо брати участь не лише у виробничому процесі (для цього він винаймає робітників), але й у процесі

керування виробництвом товарів і відтворенням капіталу, перекладаючи і доручаючи цю функцію найманим керівникам. Контрольна функція при цьому залишається за власником. Адміністрування й управління виділяються в самостійний вид діяльності, а керуючі стають найважливішими учасниками господарсько-економічних процесів. Керування поступово стало перетворюватися в специфічну галузь знань і умінь, які необхідно накопичувати, збільшувати і передавати іншим. Велика заслуга в розвитку уявлень про державне керування в період, що його називають індустріальним (1776 – 1890 р.) належить А.Сміту. Зокрема, він зробив аналіз різних форм поділу праці, дав характеристику обов'язків государя і держави.

Великий вплив на формування багатьох наукових напрямків, що сформувалися до теперішнього часу, шкіл управління здійснило вчення Р.Оуена. Він був першим реформатором у поглядах на керування організацією. Його надихала віра в те, що свідомість людини визначається його буттям і тому може змінюватися на краще. Серед тих благ, якими забезпечувалися його робітники були: пристойне житло, безкоштовна освіта для дітей і сільський магазин, де продукти відпускалися по їх собівартості. Також він заборонив працю дітей, що не досягли віку десяти років, і скоротив тривалість робочого дня з 14 до 12 годин. Він розробляв системи відкритої і справедливої оцінки працівників і за допомогою додаткових виплат за гарну роботу розвивав матеріальну зацікавленість. Оуен також показав, що обраний ним підхід позитивно впливає на виробництво, тому що якість вироблених на його фабриках у Нью-Ленарку ниток постійно поліпшувалося, а доходи Оуена і його партнерів примножувались з кожним роком. Багато його ідей гуманізації керування виробництвом, а також визнання необхідності навчання, поліпшення умов праці і побуту робітників актуальні і сьогодні.

Перший переворот у теорії і практиці управління пов'язаний зі створенням і використанням обчислювальної техніки. У 1883 р. англійський математик Ч. Беббідж розробив проект “аналітичної машини” – прообраз

сучасної цифрової обчислювальної техніки, за допомогою якої вже тоді управлінські рішення приймалися більш оперативно.

Історія наукової думки показує, що теоретичне осмислення управлінських процесів протікало нерівномірно. Причому успіхи в теорії управління завжди залежали від розвитку промисловості, успіхів в інших, зв'язаних з управлінням областях, таких як математика, інженерні науки, психологія, соціологія, антропологія. При цьому варто пам'ятати зауваження Ф. Тейлора про те, що мистецтво наукового управління – це еволюція, а не винахід.

Проте, ці дослідження були розрізненими. Наука управління як цілісна система із своїм категорійним апаратом, принципами, методологією, рекомендаціями виникла лише у XX ст. ЇЇ появу пов’язують із *п’ятою управлінською революцією*, що відома під назвою «*бюрократична*». В її основу була покладена концепція «раціональної бюрократії», у якій наголошено про важливість у забезпеченні ефективності управління створення ієрархічних структур, розподілу управлінської праці, чіткого визначення посадових обов’язків і встановлення відповідальності менеджерів за їх виконання. Сутність якісної зміни полягає в тому, що менеджери, зайнявши ключові позиції в керуванні виробництвом, принциповим образом потіснили власників підприємств і акціонерів і у виконанні контрольних функцій. Ідею про перехід контролю над виробництвом до управлінського персоналу і перетворенні останнього в непереможну силу ще в середині XX століття підтримували і розвивали у своїх роботах П.Сорокін, Т.Парсонс, П.Друкер.

Якщо попередні якісні, революційні зміни у практиці управління відбувалися через значні часові відрізки, то стрімкий розвиток наукової думки у XX ст. прискорив всі соціально-економічні процеси разом із процесами їх управління. Тому революційні стрибки не обмежуються виділеними п’ятьма. Наступною, *шостою управлінською революцією* можна вважати всебічне впровадження у практику управління інформаційних технологій, що неймовірно прискорило процеси отримання й обробки інформації та зробило можливості росту організацій практично безмежними. Така революція має

назву «*інформаційної*». Здатність управлінського апарату швидко опрацьовувати великі масиви інформації зробила домінуючим у системі загального менеджменту не організацію виробничих процесів, а переорієнтувала систему управління організацією на виявлення і задоволення потреб споживачів.

На наш погляд, сьогодні є підстави говорити про початок *сьомої управлінської революції*, яку можна назвати «*глобалізаційною*». Настання цього етапу обумовлене сучасними світовими тенденціями до інтеграції суспільства і вироблення глобальних концепцій розвитку і функціонування всіх сфер суспільного життя і, зокрема, сфери управління.

Незважаючи на велике значення революційних перетворень, розвиток управління проходив в основному еволюційним шляхом. Відбувалося поступове зміщення акцентів і орієнтирів у системі управління, яке відповідало змінам у всій системі соціально-економічних відносин. Теоретики і практики управління не переставали шукати відповіді на запитання «Чим визначається успіх організації і, що може зробити керівник для його забезпечення?». Особливо ретельним цей пошук став у XX столітті.

1.2. Основні школи соціального управління.

Кінець XIX – початок XX ст. характеризується великими зрушеннями, зумовленими науково-технічним прогресом. З’явились гігантські підприємства, на яких працювали тисячі людей. Потрібно було координувати і контролювати їх діяльність, забезпечувати високу якість роботи. Стара система управління, що використовувала в основному емпіричні надбання, із цим завданням не справлялася. Особливо відчутною невідповідність старої практики і нових умов була на американських підприємствах, які бурхливо розвивалися. Саме на цих підприємствах і були започатковані експерименти, мета яких полягала у вивченні впливу різних факторів і умов праці на її продуктивність. Результати експериментів, які проводили незалежно один від одного Ф. Тейлор, Г. Гант, Ф.

і Л. Гілбрети, Г. Емерсон та інші, дали можливість сформулювати основні положення школи наукового управління, яка відноситься до класичного напряму в теорії управління. Засновником цієї школи (її ще називають "раціоналістичною") по праву вважається Ф. Тейлор. Пройшовши за вісім років шлях від простого робітника до головного інженера сталеливарної компанії, він особливу увагу приділяв питанням нормування праці, організації робочих місць і аналізу трудових рухів на основі вдосконаленої методики обліку витрат робочого часу. У його роботах містяться конкретні рекомендації щодо поліпшення використання праці робітників і засобів виробництва, введення чіткого регламенту і стандартів на засоби праці, інструменти, робочі операції та рухи, чіткого обліку робочого часу, використання диференційованої оплати праці, тощо. Завдяки його дослідженням продуктивність праці на заводах компанії Bethlehem Steel зросла у 3,5-4 рази, заробітна плата – на 60%, причому не за рахунок інтенсифікації праці, а завдяки раціональнішій її організації. Свої погляди на управління, що стосувалися нормування та стимулювання праці, ролі менеджерів він узагальнив у книгах "Управління підприємством" (1903 р.) та "Принципи наукового управління" (1911 р.). Ф. Тейлор рекомендував дотримуватись таких принципів управління: 1) науковий підхід до вивчення кожної задачі; 2) ретельний підбір працівників і навчання їх раціональним методам виконання роботи; 3) забезпечення робочих місць всім необхідним для виконання роботи; 4) стимулювання виконання виробничих завдань [30].

Ф. Тейлор пропагував активне управління виробництвом, суть якого вбачав у тому, щоб робота кожного виконавця планувалась керівником заздалегідь. Вміння ставити і реалізовувати цілі Ф. Тейлор визначав як мистецтво точно знати, що належить зробити і як зробити це найкращим і найдешевшим способом.

Послідовниками Ф. Тейлора були Г. Гант, Г. Емерсон та подружжя Гілбретів: Ліліан і Френк. Зокрема, Г. Гант запропонував використовувати в оперативному управлінні графічні методи, відомі нині як «графіки Ганта», започаткувавши тим самим виробниче календарне планування на сучасній

технічній основі. Ф. та Л. Гілберти вивчали питання, пов'язані з виконанням фізичної роботи у виробничому процесі, досліджували зв'язок між науковим менеджментом та соціологією і психологією. Г. Емерсон розробив принципи підвищення ефективності не тільки виробничої праці, але й будь-якої доцільної діяльності людини: у державному управлінні, у зовнішній політиці, у військовій справі, на транспорті і в домашньому господарстві. Г. Емерсон дав визначення ефективності як максимально вигідного співвідношення між витраченими зусиллями, грошима, обладнанням тощо і економічним результатом, яке не втратило свого значення і досі [34, с. 147].

Незважаючи на великий внесок раціоналістичної школи у формування наукового підходу до управління, вона мала й певні недоліки, що заважали ефективно використовувати весь потенціал виробничих підприємств. Зокрема, основна увага приділялася раціоналізації виробництва, при цьому не враховувалися індивідуальні якості працівників, нехтувалися соціальні аспекти робочих стосунків, ігнорувалися професіоналізм і здатність кваліфікованих працівників подавати ідеї та пропозиції щодо вдосконалення роботи. Це не дозволяло її прихильникам

Дещо інший підхід до управління організацією використав німецький вчений М. Вебер (1864-1920). Створена ним школа управління у межах класичного напряму носить назву “раціональної бюрократії”. М. Вебер відстоював думку про те, що управління організаціями має здійснюватися на суто раціональному, знеособленому ґрунті, що дає можливість чітко визначити посадові обов’язки та відповідальність працівників і реально оцінювати їх роботу. М. Вебер вважав, що така організація буде ефективнішою, гнучкішою, оскільки вона меншою мірою залежатиме від волі і бажання конкретних людей. Та це виявилось справедливим лише для великих компаній і відносно стабільних умов господарювання, що було характерно для першої половини ХХ ст. Далі, як показав досвід, надмірна бюрократизація правил і процедур стала негативно впливати на розвиток підприємств [13, с. 38].

Засновником ще однієї гілки класичного напрямку управління став француз А. Файоль. Його дослідження стали підгрунтям формування школи адміністративного управління. Він досліджував і описував суто управлінську працю. Вивчаючи дії управлінців, А. Файоль виділив функції управління: планування, організацію, координацію, мотивацію та контроль, які здійснюються у єдиному процесі, послідовно і безперервно. У забезпеченні такої послідовності та безперервності полягало, на думку А. Файоля, головне завдання управління [35]. Отже, А. Файоль виявився і засновником процесуального підходу до управління організацією. Його школа істотно змінила управлінську парадигму: якщо традиційний підхід робив наголос на самостійності окремих елементів організації, то процесуальний – на їх взаємній обумовленості.

Досліджуючи закономірності функціонування організацій, А.Файоль сформулював відомі 14 принципів адміністративного управління, які не втратили свого значення і досі.

Школа наукового управління і класична школа з'явилися на світ, коли психологія ще перебувала в зачатковому стані. Багато хто на початку XX сторіччя серйозно ставив під сумнів нову фрейдівську концепцію підсвідомого. Більш того, оскільки ті, хто цікавився психологією, рідко цікавилися управлінням, існуючі тоді мізерні знання про людську свідомість не були ніяк пов'язані з проблемами трудової діяльності. Отже, хоча представники шкіл наукового управління та класичної визнавали значення людського фактора, дискусії їх обмежувалися такими аспектами як справедлива оплата, економічне стимулювання та встановлення формальних функціональних відносин. Адміністративна школа управління сформувала підгрунтя для дещо ширшого вивчення можливостей підвищення ефективності управління організаціями, які крилися у сфері людських стосунків.

Тому школа людських стосунків була своєрідною реакцією на нездатність повністю усвідомити людський фактор як основний елемент ефективності організації. Створенням школи людських стосунків у науці управління

зв'язують з іменами двох вчених – Мері Паркер Фоллет та Елтона Мейо, яких вважають найбільшими авторитетами в цій сфері. М.П. Фоллет запропонувала свою концепцію лідерства, яка започаткувала новий напрям у менеджменті – гуманістичний. Прихильники цього напрямку приділяли основну увагу аналізу поведінки людей у процесі виконання роботи, їхній соціальній взаємодії. У межах цього напряму сформувалися три школи: школа людських стосунків, поведінкова школа і концепція людських ресурсів. Фолет була першою, хто визначив менеджмент як "забезпечення виконання робіт за допомогою інших осіб".

Знамениті експерименти Елтона Мейо, особливо ті, що проводилися на заводі "Уестерн Електрик" в Хоторпі, відкрили новий напрям в теорії управління. Мейо довів, що чітко розроблені робочі операції і добра заробітна плата не завжди мали своїм результатом підвищення продуктивності праці, як вважали представники школи наукового управління. Сили, які виникали при взаємодії людей, могли перевищити і часто перевищували зусилля керівника. Іноді працівники набагато сильніше реагували на тиск з боку колег по групі, ніж на бажання керівництва та матеріальні стимули. Засновуючись на цих висновках, дослідники школи людських відносин вважали: якщо керівництво виявляє велику турботу про своїх працівників, то і рівень задоволеності працівників повинен зростати, що приводитиме до підвищення продуктивності праці. Вони рекомендували використовувати прийоми управління людськими відносинами, які включають більш ефективні дії безпосередніх начальників, консультації з робітниками і надання їм більш широких можливостей для спілкування на роботі.

Представником “школи людських стосунків”, крім М.П. Фоллет і Е. Мейо, був також Ч. Бернард, який присвятив свої дослідження вивченню неформальних організацій у межах формальних і сформулював теорію прийняття влади, яка визначала, що люди самі вирішують, виконувати їм накази, чи ні. Як правило, накази виконуються тоді, коли це приносить особисту вигоду виконавцям.

Ще однією школою гуманістичного напряму була поведінкова школа або, як її ще називають, “біхевіористська”. Головним завданням її прихильників (Ф. Герцберг, Д. МакКлеланд та ін.), які взяли за основу класифікацію потреб А. Маслоу, було визначення й аналіз мотивів поведінки працівника і його взаємодії з іншими людьми в організаційному оточенні. Надбання цієї школи використовуються сьогодні практично всюди, вони дозволяють підсилити мотивацію людей до праці.

Завершити перелік шкіл управління, що виникли на початку формування цієї науки, можна характеристикою школи управління, яка використала кількісний підхід до управління. Вона отримала свій розвиток в роки другої світової війни, яка примусила Англію, а потім і США почати використовувати кількісні підходи до розподілу ресурсів найефективнішим способом.

Кількісні методи фокусуються на використанні математики, статистики, а також інформаційного забезпечення з метою розробки, обґрунтування управлінських рішень та підвищення їх ефективності. У подальшому вони дістали назву «дослідження операцій» і найбільше використовуються в управлінні операціями для розв’язання виробничих завдань. Значно підвищили ефективність цих методів сучасні комп’ютерні системи, які дозволили застосовувати для вирішення складних задач новітні інформаційні технології .

Сучасні підходи до управління

Як видно із викладеного вище, уявлення про управління як систему знань формувалось під впливом світового суспільного й економічного розвитку. У другій половині ХХ ст. країни-лідери вступили у постіндустріальну епоху, якій притаманні нові риси і закономірності. Прискорення науково-технічного прогресу і концентрація наукового і виробничого потенціалу стали головними факторами цих змін. Відповідно до вимог часу у 60-70-ті роки сформувалися два підходи до управління, які інтегрували попередній досвід. Вони були названі системним та ситуаційним.

Системний підхід до управління – це логічно обґрунтований підхід до дослідження об'єктів як складних систем, які складаються з окремих елементів

з численними внутрішніми і зовнішніми зв'язками. Системний підхід до управління дозволить глибше вивчити об'єкт управління, отримати повніше уявлення про нього, виявити причинно-наслідкові зв'язки між окремими частинами об'єкту. Системний підхід є необхідною умовою використання математичних методів, проте його значення виходить за ці рамки. Він припускає усесторонній облік специфічних характеристик відповідного об'єкту, що визначають його структуру, а, отже, і організацію.

Системний підхід — це не набір правил чи принципів, якими мають керуватися управлінці, а загальний спосіб мислення і підходу щодо організації і управління. Суть системного підходу полягає у пошуку простого у складному, декомпозицією проблеми на складові частини, аж до виходу на прості запитання типу: «Є- потрібно визначити».

В основі системного розгляду управління і проблем, які виникають у ході його здійснення, лежить поняття системи.

Система – це певна цілісність, яка складається із взаємозалежних частин (елементів), кожна з яких вносить свій внесок у характеристики цілого. Система складається з багатьох частин, кожна з яких працює у взаємодії з іншими, для створення цілого, що має якості, яких немає у її складових частин. Однак складові частини системи взаємозалежні. Якщо хоч одної з них не виявиться, то вся система або не буде працювати, або працюватиме неправильно.

Великі складні системи складаються з частин, які можна розглядати, в свою чергу, як системи. Ці частини називаються підсистемами. Поняття підсистем має надзвичайно велике значення для управління, оскільки дає змогу створювати всередині системи необхідні структурні підрозділи для потреб управління: відділи, сектори, дільниці та ін.

Системний підхід дав можливість зрозуміти, що ефективність будь-якої організації забезпечується не якимось одним її елементом, а є результатом, що залежить від багатьох факторів. У будь-якій системі важлива робота цілого – як результат досягнутої динамічної рівноваги. Системний підхід об'єднав внески

різних управлінських шкіл, які в той чи інший час домінували в теорії та практиці управління.

Одним із представників системного підходу, що першим розглянув підприємство як соціальну систему, був американський дослідник Ч. Бернард. Основні функції управління, на його думку, полягають у визначенні цілей організації, підтримці зв'язку між її окремими елементами та забезпеченні їх ефективного функціонування [32, с. 45-46].

Іншим представником системного підходу можна вважати П. Друкера. Основні його погляди зводяться до таких положень: виняткова роль професійного управлінця в організації та сучасному суспільстві; ідея самоврядування трудового колективу; у першу чегру визначаються цілі організації, а вже після їх вироблення – функції, система та методи взаємодії елементів процесу управління. Останнє положення – концепція цільового управління – було революційним: воно повністю спростувало логіку, прийняту ще за часів А. Файоля, згідно якої на перше місце ставилися функції та процес управління [17, с. 128-135].

У 80-ті роки однією з найбільш популярних теорій системного підходу стала концепція «7-S», розроблена Е. Атосом, Р. Паскалем, Т. Пітерсом, Р. Уотерменом, яка передає спосіб осмислення проблем, пов'язаних з розвитком або перебудовою організації [21, с.231-233]. ЇЇ назву утворено з назв семи взаємозалежних змінних: стратегія (strategy), структура (structure), система управління (system), персонал (staff), кваліфікація працівників (skill), організаційні цінності (shared values), стиль (style).

Як доповнення до системного підходу, у 60-х роках виник підхід ситуаційний, який передбачає відмову від узагальнення, від виявлення універсальних закономірностей функціонування системи. Ситуаційний підхід концентрується на ситуаційних розходженнях між організаціями й усередині самих організацій. Він намагається визначити, які значимі перемінні ситуації і як вони впливають на ефективність організації. Методологію ситуаційного підходу можна пояснити як чотирьохступеневий процес:

1) керівник повинен бути знайомий із засобами професійного управління, що довели свою ефективність;
2) кожна з управлінських концепцій і методик має свої сильні і слабкі сторони чи порівняльні характеристики у випадку, коли вони застосовуються до конкретної ситуації, тому керівник повинен уміти передбачати ймовірні наслідки (як позитивні, так і негативні) від застосування даної методики чи концепції;
3) керівник повинен уміти правильно інтерпретувати ситуацію;
4) управлінець має забезпечувати досягнення цілей організації найефективнішим шляхом в умовах існуючих обставин.

Ситуаційні теорії управління дають деякі рекомендації щодо того, як варто управляти в конкретних ситуаціях. При цьому виділяються чотири обов'язкових етапи, що повинні бути здійснені для того, щоб домогтися ефективного управління в кожній конкретній ситуації:

по-перше, управління повинно вміти здійснювати аналіз ситуації з погляду того, які вимоги до організації пред'являє ситуація і що для неї характерне;

по-друге, має бути обраний відповідний підхід до здійснення управління, який би найбільшою мірою і щонайкраще відповідав вимогам, висунутим до організації з боку ситуації;

по-третє, управління повинно створювати потенціал в організації і необхідну гнучкість для того, щоб можна було перейти до нового управлінського стилю, що відповідає ситуації;

по-четверте, управління повинно зробити відповідні зміни, що дозволяють підлаштовуватися до ситуації.

Відповідно до цього підходу, головним у забезпеченні ефективного управління організацією є вивчення конкретних умов її діяльності. Засновниками ситуаційного підходу стали американські дослідники П. Лоуренс та Дж. Лорш, які на підставі вивчення діяльності реальних організацій дійшли висновку, що від характеристик зовнішнього середовища залежать такі

компоненти внутрішнього упорядкування організації як цілі, структура, технології та персонал [32, с. 47].

Ситуаційний підхід передбачає, що підприємство в процесі своєї діяльності може опинитись в різних ситуаціях, які для свого вирішення вимагають застосування різних прийомів і методів управлінської діяльності.

У сучасних умовах факторами ефективності управління визнаються:

1) гнучкість систем управління; 2) адаптованість їх до умов зовнішнього середовища, яке визначає стратегію і тактику організацій; 3) орієнтація на соціальні аспекти, пов'язані з життєдіяльністю персоналу та можливостями використання його інтелекту.

Ситуаційний підхід дав поштовх появі новітніх управлінських концепцій, націлених на підвищення життєздатності і конкурентоспроможності організацій. Наприкінці 60-х років XX століття теорія управління стала збагачуватися дослідженнями у найрізноманітніших галузях – психології, антропології, математики, соціології, філософії, економіки, права, логістики та інших. Представники цих галузей стали інтерпретувати управління відповідно до своїх уявлень, відмінних від загальноприйнятого розуміння, внаслідок чого у теорії склалася ситуація, яку стали характеризувати як «справжні джунглі» [36, с. 59]. Зокрема, представники технократичного управління переносили методи управління технічними системами на процес управління людьми. Найбільш відомими школами цього напряму є теорія еліт, теорія технократії і теорія індустріального суспільства.

Внесок українських вчених у розвиток управлінської науки.

Серед тих, хто стояв біля витоків української управлінської науки, найвідомішим є український економіст М.І. Туган-Барановський (1865-1919). Проблеми управління народним господарством фігурують у більшості його наукових праць. Його теорії продовжували опрацювувати англійські економісти А. Пігу, Дж. Кейнс, політичні діячі К. Каутський, Р. Люксембург, Е. Бернштейн та В. Ленін. Вчений розглядав майбутнє суспільство як сукупність кооперативних форм виробничо-господарської діяльності людей. У

своїй праці «Соціальні основи кооперації» він всебічно розглянув природу кооперації, її форми і види, проблеми управління кооперативами [11, с. 63-71].

Також значний внесок у світову науку управління зробив український економіст і математик Є.Є. Слупський (1880-1946), якого можна вважати засновником математичного моделювання економічних та управлінських процесів, а також праксеології – галузі наукових досліджень, яка вивчає загальні умови й методи правильної, ефективної та раціональної людської діяльності.

Управлінську проблематику досліджували українські історики В.Б. Антонович, М.П. Драгоманов, М.М. Ковалевський, економісти М.І. Зібер, Г.М. Цехановський та інші. Дослідження учених-управлінців цього періоду стали суттєвим внеском у розвиток світової теорії управління, отримавши визнання й відображення у працях багатьох дослідників. Тоді були започатковані основи української національної наукової школи управління, принципові засади якої релізують сучасні вчені.

Після закінчення громадянської війни в Росії керівництвом країни було поставлене завдання перебудови державного апарату на науковій основі. У зв'язку з тим, що дореволюційна наука адміністративного права не могла забезпечити цей процес необхідними науковими знаннями, виникла потреба у розвитку вітчизняної управлінської науки. У січні 1921 року була скликана конференція з наукової організації праці та виробництва, де було визнано можливим запозичення окремих досягнень буржуазної науки управління (результати досліджень Ф. Тейлора, А. Файоля, Г. Емерсона та інших) і визнано необхідним розпочати підготовку управлінських кадрів.

Для широкого вивчення та впровадження наукової організації праці й управління був створений цілий ряд науково-дослідних організацій, діяльність яких була спрямована на створення систематизованих концепцій у галузі організації праці та управління. Як вважають сучасні дослідники, у цей час чітко намітились дві основні групи вітчизняних концепцій управління: організаційно-технічні та соціальні. До першої можна віднести концепції

«Організаційного управління» О.О. Богданова; «Фізіологічного оптимуму» О.А. Єрманського; «Вузької бази» А.К. Гастєва. До другої групи – концепцію «Організаційної діяльності» П.М. Кєрженцева; «Соціально-трудову концепцію управління виробництвом» Н.А. Вітке і «Теорію адміністративної ємності» Ф.Р. Дунаєвського.

О.О. Богданов (1873-1928) був видатним природознавцем, економістом, філософом. Створення ним загальної організаційної науки – тектології – стало важливим досягненням у сфері управління. Ідеї Богданова, в тому числі ідея рівноваги галузей економіки, підхід до галузей як до комплексів, були використані при складанні перших народногосподарських планів і балансів.

Одним із засновників руху за наукову організацію праці став А.К. Гастєв (1882-1941), в основі праць якого була ідея упорядкування праці кожного члена колективу – від керівника до рядового виконавця. Він є автором концепції трудових настанов, що містила у собі основи кібернетики та інженерної психології. А.К. Гастєв наголошував, що наукова огранізація праці – це організація, що спирається на весь попередній досвід, на найяскравіші та найефективніші зразки, кращі, передові методи праці [10, с.25].

Пізніше з’явилася соціально-трудова концепція управління виробництвом Н.А. Вітке, яка чітко розмежовувала управління речами та людьми і зосереджувалася на останньому. Головне завдання управління цей вчений вбачав у доцільній організації людей як учасників єдиної трудової кооперації. Сутність адміністративної роботи полягає у створенні сприятливої соціально-психологічної атмосфери у виробничих колективах, чого ані ідеальна організація технологічного процесу, ані регламентація службових функцій забезпечити не могли.

Провідним представником соціального напряму був П.М. Кєрженцев (1881-1940), що сформулював теорію организаційної діяльності [8, с.116]. Головним завданням наукової організіції праці він визнавав отримання максимального ефекту при мінімальних витратах людської енергії та матеріальних засобів. Під науковою організацією управління вчений розумів

визначення найбільш раціональних прийомів та методів виконання управлінських дій, таких як формування організаційних структур, розподіл обов'язків, планування, облік, підбір та розподіл персоналу, дисципліна.

Цікавою була теорія адміністративної ємності, висунута в працях Ф.Р. Дунаєвського (1887-1960). Він справедливо вважав, що адміністратор може безпосередньо керувати тільки обмеженою кількістю підлеглих, причому число підлеглих може дещо збільшуватись, якщо керівник має солідний досвід, володіє мистецтвом управління і його праця забезпечена технічними засобами управління.

Подолання наслідків культу обистості Сталіна у другій половині 50-х років сприяло подальшому розвитку теорії управління, яка стала все ширше застосовувати математичні методи. Праця академіка Л.В. Канторовича «Математичні методи організації та планування виробництва» заклала основи лінійного програмування. Становленню та розвитку теорії систем і системного підходу сприяли праці П.К. Анохіна та В.Г. Афанасьєва. Особлива роль у розвитку теорії управління, становленні та пропаганді автоматизованих систем управління, біологічної кібернетики належить таким відомим ученим як О.І. Берг, В.М. Глушков, М.М. Амосов та інші [36, с. 91].

Сучасні вітчизняні науковці вважають управління прикладною наукою, оскільки вона безпосередньо впливає на вирішення практичних завдань, пов'язаних із підвищенням ефективності управління й виробництва. Аналогічної думки дотримується багато зарубіжних авторів.

Зараз вітчизняна наука опинилася перед необхідністю переоцінити деякі теоретичні уявлення і концепції минулого, осмислити масштабні проблеми економікі й управління на етапі переходу до ринку, в умовах глобалізаційних процесів відмовитися від певних схем, критично оцінити зарубіжний досвід менеджменту.

Контрольні питання.

1. Основні періоди розвитку поглядів щодо управління.
2. Наукові погляди представників основних наукових шкіл соціального управління.

РОЗДІЛ 2. Зміст науки управління та становлення управління як навчальної дисципліни.

_2.1. Зміст науки управління.

Людська поведінка та механізм впливу на неї, управління і організація управління – це, як вже зазначалося, вічні проблеми, котрі виникли па перших етапах розвитку людського суспільства, вони існують до цього часу, при цьому постійно ускладнюючись.

Постійно існувала необхідність вивчення цих проблем, причому кожна епоха намагалася розв'язували їх по-своєму. Спроби наукового осмислення проблем управління здійснювалися вченими ще за часів Давньої Греції, але розвиток відповідних теоретичних досліджень відноситься лише до кінця XIX – початку XX сторіччя. Однак і тепер ми не можемо казати, що процес формування даної науки завершився, більш того, окремі вчені вважають, що наука соціального управління взагалі позбавлена перспективи виділитися в самостійну галузь знання і що її проблеми цілком можуть вивчатися в рамках інших наук. З такою позицією навряд чи можна погодитися[26, с.57].

Тривалий час у наукових колах ведеться дискусія щодо питання: що є наука управління – це організаторська діяльність чи мистецтво? Дослідження цього питання дає розуміння потреби та можливості виділення певної галузі знань (у даному випадку управління) в окрему загальновизнану галузь.

Учасники дискусії висловлюють різноманітні, інколи прямо протилежні погляди. Самоврядування, організаційна діяльність, керівництво одними дослідниками розглядається не як наука, а як своєрідне мистецтво, а адміністратор – як свого роду артист, діяльність якого ґрунтується на його вродженому таланті. Адміністратор повинен мати власну концепцію процесу адміністрування і відповідно до неї творити, організовувати. Ці дослідники бачать тільки одну відмінність між адміністратором-артистом і артистом із інших сфер творчості. Адміністратор-артист на відміну від інших працівників повинен діяти постійно, коригуючи та спрямовуючи роботу усього колективу.

Погодитись з такою думкою важко, оскільки закономірності ефективної організації діяльності інших працівників існують і вони досить важливі. Слушною у зв'язку з цим є думка професора Є. Старосьцяка, який вважає, що говорити про "мистецтво адміністрування" можна, але як про здатність застосовувати відомі принципи, про талант встановлення пропорцій переважаючого застосування в певних умовах тих або інших способів вирішення питання" [29, с. 26, 27].

Інший погляд – це категоричне заперечення виділення науки управління у самостійну галузь. Ця думка ґрунтується на великому розмаїтті компетенцій і методів діяльності різних органів управління. Аналізуючи цю точку зору, Є. Старосьцяк пише: "Вона заперечує наявність рис і проблем, спільних для всіх галузей державного управління однорідного типу. А такі спільні питання існують: політика кадрів, ставлення керівника до підлеглого, концентрація витрат, організація обігу документів" [29, с. 31].

З. Леонський з цього приводу висловився так: «Адміністрування є мистецтвом, а наука управління є системою обґрунтованих тверджень і гіпотез, а також знанням про спосіб дослідження – методи» [23, с. 20]. Варто також пригадати концепцію Г. Лангро, який визнавав науку управління комплексною дисципліною, де поєднуються елементи науки і мистецтва, які до кінця розмежувати не можна [28, с. 36]. Справді, здійснення управління, адміністрування є мистецтвом, яким дехто буде послуговуватись краще, натомість роздумування над управлінням може стати наукою про виконання додаткових передумов. Мистецтво управління є для науки джерелом досвіду, наукове ж пізнання управління дає для практики знання про те, як відбуваються процеси й явища. Наука є методологічним пізнанням, застосуванням логічних правил. Як бачимо, підходи до визначення науки управління, трактування її сутності були і залишаються неоднозначними.

Досить чітке бачення науки управління та її предмета у французького вченого Бернара Гурне. На його думку, наука управління може бути визначена як галузь суспільних наук, яка намагається дати опис і пояснення структури і

діяльності органів, що становлять апарат держави і публічних колективів. Вона є наукою тому, що її предмет становлять не чисті випадковості, і спеціаліст у галузі науки управління може давати пропозиції узагальнюючого характеру. Як соціальна наука вона вивчає думки, позицію і поведінку людей і груп, які становлять державну машину або пов'язані з нею. Спеціаліст у галузі науки управління використовує концепції та застосовує методи, вироблені різними галузями соціології або загальною соціологією [14, с. 25].

Отже, наука соціального управління, або наука управління, як її частіше називають, належить до суспільних наук. Це обумовлено тим, що її об'єктом є саме управління як реальний феномен, певна ділянка соціальної практики, своєрідна людська діяльність. Він включає до себе суспільні відносини, які складаються в зв'язку із здійсненням реально необхідної функції – управління суспільством та його складовими – різними соціальними системами.

Відомо, що суспільні науки виконують переважно теоретичні функції – описання, пояснення, прогнозування. Наука ж управління безпосередньо впливає на перетворення практики, і її можна розглядати як прикладну галузь знання, що не виключає наявності в неї власних фундаментальних ідей, які дають підстави вважати її одночасно і методологічною дисципліною, в усякому разі для наукових дисциплін, які досліджують окремі аспекти соціального управління. Це підтверджує необхідність формування самостійної та єдиної науки управління.

Предметом науки управління є структура та діяльність органів, які становлять апарат держави і публічних колективів.

Наведені роздуми щодо поняття науки управління та її предмета дають підставу для висновку, що головною функцією науки управління є кооперація досліджень управлінських процесів, а також забезпечення єдності упорядкованих знань у цій сфері. Вона є комплексною наукою, яка базується не на звичайній сукупності, а на опрацюванні всього здобутку досліджень у всіх аспектах публічного управління.

Науковість управління визначається глибиною з'ясування його закономірностей. У міру зростання та поширення використання знань про них відповідно знижується значення в управлінні стихійних регуляторів. Однак неминуче, що деякі об'єктивні умови, якісь закономірності залишаються невпізнаними. Таким чином, постійним завданням науки управління залишається більш повне дослідження свого предмета, формування принципів та правил управлінської діяльності.

Виходячії із викладеного, можна дати таке визначення науки управління.

Наука соціального управління – це суспільна комплексна (інтегративна) наука, яка досліджує загальні та специфічні (властиві окремим галузям управління в суспільстві) об'єктивні закономірності організації та функціонування соціальних систем, яка виробляє на підставі їх пізнання загальні принципи і теоретичні поняття, а також правила, методи і прийоми управлінської діяльності, які спрямовані на підвищення їх ефективності.

Соціальне управління як комплексна наука.

Зміст науки управління обумовлений комплексністю самого соціального управління, ступенем дослідження його окремих аспектів різними науками. Необхідно підкреслити, що наука управління не є арифметичною сумою внесків у неї інших галузей знання. Будучи на стику багатьох із них, вона інтерпретує порозкривані різними науками окремі закономірності, які належать до сфери управління. В зв'язку з цим її можна віднести до складних комплексних дисциплін. Комплексність науки управління відображається в її змісті, в якому можна виділити три основних аспекти: соціально-правовий, психологічний та організаційно-технічний [33, с. 58].

Соціально-правовий аспект передбачає визначення цілей, які стоять перед системами управління, напрямків та завдань управлінської діяльності. Важлива роль тут належить праву, оскільки останнє значною мірою регулює управлінські відносини. В даному разі право виступає засобом, інструментом, який забезпечує реалізацію в управлінні законів. Науку управління та правові

науки зближує те, що вони вивчають діючі в суспільстві регулятивні механізми, але є далеко не тотожними науковими дисциплінами.

Суб'єктами та об'єктами соціального управління виступають окремі особи або соціальні спільноти. Тому при розробці проблем науки управління враховується психологічний аспект. Положення психології використовуються вказаною наукою при дослідженні проблем, пов'язаних з виявленням впливів на учасників процесу управління, прищеплюванням їм певних поглядів та формуванням міжособистих відносин, підвищенням творчої активності, усуненням конфліктних ситуацій тощо.

Науковий підхід потрібний при дослідженні організаційно-технічного аспекту соціального управління, в межах якого розробляються проблеми, які не є предметом вивчення інших галузей знання, а складають частину власного змісту науки управління. Так, її представниками спеціально аналізуються функціональна та організаційна структури управління, його інформаційне забезпечення, циклічність, практика наукової організації праці. При дослідженні організаційно-технічних проблем наука управління на основі накопичених нею емпіричних даних виробляє власні поняття. Маючи комплексний характер, наука управління інтегрує всю сукупність знання, пов'язаних із організацією та регулюванням функціонування соціальних систем. У творчому процесі її формування дані інших наук перетворюються відповідно до завдань теорії та потреб практики управління. В такому вигляді вони асимілюються в структурних частинах науки управління, тобто в теоріях функцій, організаційних структур, прийняття управлінських рішень, наукової організації праці та інших.

Оскільки основне завдання управління – організовувати працю людей на досягнення певної мети, то наука управління як певна система знань про закономірності організаційних та управлінських процесів та про шляхи їх використання для впливів на ці процеси, врешті-решт підпорядковується цілям та завданням практичної діяльності людей.

Наука управління – це наука, яка розвивається і переживає процес становлення. Людство тривалий час удосконалювало машини, механізми, знаряддя праці, але надто мало займалося розвитком людських відносин. Сьогодні наука управління намагається усунути значні прогалини в цій сфері.

Зміст науки соціального управління складає система знань про суспільство, яка включає наукові теорії, принципи, поняття, категорії, сформульовані в результаті дослідження об'єктивних закономірностей управління притаманними їй методами. В зміст науки управління слід включити і систему обґрунтованих нею рекомендацій по удосконаленню практичної діяльності. В науці соціального управління, хоча вона сама щодо світоглядних суспільних наук є прикладною, існує власна теоретична частина, оскільки в її предмет входять достатньо загальні закономірності управління, які не вивчаються якою-небудь іншою галуззю знання.

Сучасну науку управління прийнято ділити на два рівні знання. Перший наданий теоріями соціального управління, які є частиною більш загальних політико-економічпих та соціально-філософських концепцій, пояснюючих механізм функціонування соціуму на різних історичних станах. Другий є більш конкретним і забезпечує науково-методичну базу для розробки практичних рекомендацій щодо вдосконалення управління та раціоналізації праці у вигляді прикладних теорій організації та управління. Обидва рівні знання ґрунтуються на фундаментальних законах та закономірностях суспільного розвитку і соціального управління, а також конкретному історичному досвіді, який відображає революційні зміни в управлінні.

Теорія соціального управління – це комплексна система знань, яка використовує різнорідні методи кібернетики, теорії систем, різних соціальних наук. Вона вивчає і розробляє шляхи комплексного використання методів впливу на людей в соціальних процесах[26, с.60].

2.2. Управління як навчальна дисципліна.

Теорія соціального управління — це комплексна система знань, яка використовує різноманітні методи кібернетики (від грецької — мистецтво управління), теорії систем і соціальних наук; вона вивчає й розробляє шляхи комплексного застосування методів впливу на людей у соціальних процесах [31, с. 29]. Характерними рисами соціального управління є пізнання й свідоме використання об'єктивних законів соціального розвитку і виявлених закономірностей керівництва суспільством.

Таким чином, соціальний розвиток як процес життєдіяльності людства є результатом дії об'єктивних закономірностей, з одного боку, а з іншого — соціального управління, яке базується на усвідомленому використанні правильно зрозумілих закономірностей.

Предметом курсу «Теорія соціального управління» є закономірності організації та функціонування соціальних систем, а також принципи, методи і форми ефективного управління явищами та процесами сучасного суспільства.

Мета курсу «Теорія соціального управління» — опанувати знання про основи теорії та практики соціального управління; про закономірності, принципи, методи, форми та механізми управління різноманітними явищами та процесами сучасного суспільства, як на мікрорівнях, так і на макрорівнях. Завдання — навчити студентів раціонально проектувати управлінські відносини та здійснювати ефективні перетворювальні впливи на соціальні об’єкти та процеси, людей, які беруть у них участь, задля отримання бажаних для управлінця результатів. Навчитися управляти — це означає оволодіти наукою та мистецтвом впливу на об’єкт управління, без пригнічення творчого потенціалу суспільства, сприяючи його розвитку та вдосконаленню.

Викладення даної дисципліни покликане сприяти накопиченню у студентів відповідних базових знань, розширенню їх кругозору та підвищенню загального рівня культури управління.

Студенти, які успішно прослухали курс «Теорія соціального управління»:

1) знатимуть основні етапи розвитку управлінської думки та практики;

2) володітимуть базовою термінологією;

3) орієнтуватимуться в різноманітних сучасних управлінських теоріях та соціальних концепціях;

4) розумітимуть процеси соціального управління;

5) матимуть уявлення про сучасні методи та механізми соціального управління [25, с.3-5].

Таким чином, курс «Теорія соціального управління» дає уявлення студентам про:

- предмет, завдання, теоретичні та методологічні засади соціального управління як наукової галузі;

- сучасні та історичні погляди на соціальне управління;

- теоретико-методологічні засади соціального управління;

- особливості перебігу соціальних процесів та управління соціальними механізмами;

- можливі напрями практичного застосування інформації щодо управлінського циклу в різних сферах життєдіяльності.

Завдання вивчення курсу «Теорія соціального управління» полягає в тому, щоб дати студентам загальне уявлення про предмет, об'єкт та методи соціального управління як наукової галузі, про існуючу систему теоретичних знань щодо соціального управління та їхній взаємозв'язок з управлінською практикою. Важливою складовою є засвоєння студентами основних категорій соціального управління, теоретичних основ управлінських концепцій, що сприятиме глибшому розумінню соціальної дійсності та управлінської діяльності, формуванню свідомого ставлення до побудови взаємовідносин в процесі управління на практиці.

Проблеми викладення теорії управління як навчальної дисципліни.

Протягом 60-80-х рр. у колишньому СРСР соціальне управління, під яким розумілося управління суспільством, вважалося одним із ключових напрямків суспільних наук.

На початку 90-х рр. у зв'язку з переглядом ідей про соціальне управління багато ВНЗ у терміновому порядку стали використовувати програми з менеджменту, як запозичення з університетів Заходу.

У 90-ті роки в Україні, як і до речі у Росії, дисципліна «Менеджмент» міцно затвердилася у навчальних програмах не тільки гуманітарних, але і багатьох технічних ВНЗ. Більше того, у довідниковій та й юридичній літературі спостерігається ототожнення соціального управління з менеджментом [40, с. 616].

Сучасні науковці вважають, що сьогодні в Україні та Росії і за кордоном немає адекватної теорії соціального управління. В умовах відсутності такої теорії керівники держави й організацій різного рівня змушені спиратися на сформовані традиції, інтуїцію та суб'єктивний досвід управління, що часто підводять, та нерідко приводить до негативних наслідків.

Гострий дефіцит кваліфікованих фахівців з управління привів до появи в останні роки численних комерційних шкіл бізнесу, університетів, орієнтованих на підготовку бакалаврів, фахівців і магістрів в області управління. Очевидно, що ці заходи вимушені, тому що Марксистсько-Ленінська парадигма соціального управління здала свої позиції менеджменту, а нічого іншого в нас немає. Разом із тим очевидна також необхідність перетворення менеджменту на сучасну теорію соціального управління, що відповідатиме особливостям українського менталітету, традиціям побудови апарату управління.

Така теорія необхідна тому, що:

- менеджмент не охоплює питань управління суспільством;

- західна теорія менеджменту не враховує специфіку національного управління;

- практика соціального управління ввійшла в суперечність з офіційною наукою (менеджментом);

- усе частіше стала виявлятися нездатність наших керівників вирішувати проблеми, що постають перед суспільством. Якби існувала адекватна теорія соціального управління, то навряд чи були можливі грубі помилки, що

призвели до розпаду СРСР, приватизації власності, криміналізації суспільства, масовій убогості і безробіттю [37, с.18].

Перед країнами, що будують нову політичну систему, постає задача вироблення теорії соціального управління, що відповідає сучасним реаліям. Теорія соціального управління повинна слугувати інструментом у руках керівників різного рівня й організацій, дозволяючи їм не тільки прогнозувати зміни соціальних процесів, але і підказувати способи оптимального впливу на них.

Таким чином, проблема вироблення якісної адекватної теорії соціального управління та впровадження відповідної навчальної дисципліни у ВНЗ існує і вимагає від сучасних фахівців якнайскорішого її розв'язання. Вважаємо, доцільно, розробляючи стандарти навчальних планів з гуманітарних наук, включити в перелік нормативних навчальних дисциплін «Теорію соціального управління» та до дисциплін спеціалізації ОКР «магістр» — спеціальні курси з теорії управління чи методологічні засади організації роботи та управління окремими організаційними структурами державних органів (наприклад, державної податкової служби, підрозділів податкової міліції, тощо).

З точки зору предмету нашого курсу найбільший інтерес представляє собою "соціальне управління", тобто управління суспільством, державою, колективом. Цей термін, як і термін управління має безліч трактувань і визначень.

Найчастіше поняття "соціальне управління" використовують для відзначення сукупності реально існуючих управлінських відносин, які визначають сутність управління як суспільного феномену.

Найсуттєвіше, що відрізняє соціальне управління від інших видів управління (технічного і біологічного) є те, що воно здійснюється шляхом впливу на свідомість і волю, а отже на інтерес людини для досягнення поставленої мети.

Об'єктами соціального управління є соціальна організація суспільства з властивими їй соціальною структурою і соціальними процесами.

Таким чином, соціальні інститути управління, які в тій чи іншій формі існували у суспільстві, завжди утворювались для свідомого впливу людей на процеси суспільного розвитку та для регулювання суспільних відносин.

Управління має чітко виражену соціальну сутність, що підтверджується наступними висновками:

1.Суспільство як соціальна організація – складна самокерована система, що самоуправляється і постійно перебуває у русі, не може існувати без наявності безперервного управління.

2.Управління є особливою соціальною функцією, що виникає з потреби самого суспільства як самокерованої системи і супроводить усю історію суспільства.

3.Кожному типу соціальної організації, конкретно-історичному суспільству притаманні свій зміст, специфічні процеси, форми і методи управління. Тому зміст управління не можна відривати від середовища його функціонування.

4.Соціальне управління – елемент системи суспільних відносин, його характер і зміст залежать від їх сутності. В свою чергу соціальне управління зводиться до впорядкування та розвитку суспільних відносин.

5.Організаційний зміст управління найбільш чітко виражається у плануванні колективних зусиль та розподілі обов'язків їх учасників у досягненні конкретних цілей, у регулюванні повсякденної діяльності колективів, в контролі за ходом здійснення поставленої мети, в організаційному забезпеченні всіх стадій управлінського процесу.

6.Мета – є найважливішою характеристикою управління. Власне задля досягнення певних досягнень і здійснюється управління.

Питання видової класифікації соціального управління має дуже важливе як теоретичне, так і практичне значення, оскільки оптимальна, об'єктивна і наукова класифікація дає змогу більш глибоко та детально вивчити специфіку окремих видів соціального управління.

У науці відомо декілька класифікацій соціального управління – проте з врахуванням змін, що відбуваються у суспільстві, **найбільш повною є наступна:**

- державне управління;

- громадське управління;

- приватне управління;

- сімейне управління.

Державне управління – складне і багатогранне явище, з яким пов'язане з'ясування суті, змісту і форми держави, тобто форми державного правління і державного устрою, розкриття функціональних, організаційно-структурних і політико-правових параметрів виконавчої влади як окремої гілки державної влади. Особливістю виконавчої влади полягає в тому, що саме у процесі її реалізації відбувається втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання і управління.

Державне управління – сукупність цілеспрямованих впливів органів державної влади, які справляються ними в рамках відповідної компетенції, на певних осіб, соціальні системи, а також весь соціальний організм в цілому.

Державне управління здійснюється переважно у правових формах: розпорядчо-виконавча діяльність його органів має юридичний, владний характер. Органи державного управління діють за дорученням та від імені держави, яка наділяє їх владними повноваженнями, які необхідні для виконання завдань, що стоять перед ними.

Владні повноваження втілюються в їх компетенції, яка визначається законами та іншими нормативними актами. Разом з тим ряд дій державних органів управління здійснюються формі проведення нарад, інструктування, поширення передового досвіду тощо.

Державне управління у свою чергу складається з управління у галузі соціально-політичного, економічного та духовного розвитку суспільства.

Для успішного розвитку соціально-політичної сфери має значення діяльність, яку здійснює ДПС України, яка є складовою системи правоохоронних органів і важливим важелем державного управління.

Як вже зазначалося, управління державною податковою службою є видом чи напрямком державного управління, тобто йому властиві насамперед риси останнього. Проблемам державного управління як в цілому, так і в окремих сферах в літературі приділялося і приділяється досить багато уваги, що свідчить про його багатогранність і необмеженість для дослідження[1, с.62].

Управління органами ДПС України повинно розглядатися у двох аспектах. По-перше, як управління податковою службою як об'єктом з боку держави. По-друге, як управління, що здійснюється всередині системи, а об'єктами виступають співробітники, служби, підрозділи, органи, а суб'єктами – керівники та апарати управління, які діють на відповідних рівнях і складають у своїй сукупності управляючу підсистему всієї системи даних органів у цілому і кожному з них окремо.

Таким чином **управління органами ДПС України – це особливий вид діяльності спеціально створених апаратів та спеціально призначених посадових осіб щодо створення та вдосконалення системи органів ДПС України, забезпечення її оптимального функціонування і розвитку з метою ефективного вирішення завдань щодо здійснення контролю за додержанням податкового законодавства.**

Зміст цієї діяльності вміщує: визначення цілей, завдань і функцій органів ДПС України, розробку і вдосконалення їх організаційної структури, організацію забезпечення трудовими, матеріальними, інформаційними та іншими ресурсами; підготовку і реалізацію управлінських рішень, забезпечення координованості дій органів, служб, підрозділів, регулювання їх організації і функціонування з врахуванням оперативної обстановки та відхилень від намічених цілей; створення ефективної системи обліку та контролю.

Другим різновидом соціального управління є **громадське управління**. Воно здійснюється недержавними організаціями, переважно засобами

неюридичного характеру і інколи доповнює державне управління, оскільки державне управління не може охопити всі прояви суспільного життя. В умовах демократизації суспільства все більшого значення набуває самоврядування – управління державними і громадськими справами, що здійснюється через виборних представників народом або самодіяльними об'єднаннями.

У даних умовах зростає важливість **приватного управління** (приватно-підприємницьке), яке є породженням реформування суспільства у бік ринкової економіки, а також **сімейного управління,** актуальність якого буде зберігатись у суспільних відносинах.

Контрольні питання.

1. Сутність та зміст наукового управління суспільством.
2. Зміст соціального управління.
3. Поняття теорії соціального управління.
4. Управління як навчальна дисципліна.

РОЗДІЛ 3. Механізм соціального управління.

3.1. Цілі соціального управління.

Поняття механізм використовується у загальному розумінні у двох основних значеннях:

1. Внутрішня будова механізму, приладу, апарату, яка приводить їх у дію.
2. Система, що визначає порядок якого-небудь виду діяльності.

Механізм соціального управління – сукупність цілей, функцій, принципів та методів, взаємодія яких забезпечує ефективне функціонування соціальної системи.

Мета як вихідна категорія управління.

Теорія соціального управління надає великого значення виробленню стратегії та розгляду цілей як системоутворюючої ознаки будь-якої організації. Оскільки організації є цільовими системами, остільки мета є їхньою основною ознакою, яка відрізняє дану систему від іншої.

Формування цілей та завдань соціального управління виходить із глибокого та всебічного аналізу розвитку суспільства, його конкретної сфери та певної системи. Соціальне управління покликане планувати, організовувати, координувати, стимулювати, контролювати діяльність колективів та окремих людей, спрямовану на досягнення поставлених цілей.

Ще Арістотель у своїй "Політиці" вказував, що благо геть усюди залежить від дотримання двох умов:

1) правильного визначення кінцевої мети всякого роду діяльності та

2) відшукування відповідних заходів, які ведуть до кінцевої мети.

Якщо соціальні системи (наприклад, сім'я, територіальна спільність) не мають визначеної мети, то керування ними в традиційному вигляді стає неможливим; воно трансформується в різноманітні форми непрямого стимулювання, з урахуванням впливу на вказані системи різного роду факторів і т.п. Однак і таке управління реальне лише за умови, що суспільство в цілому виробило уявлення про бажаний стан стихійно виникаючих соціальних підсистем, тобто сформулювало мету їхнього розвитку.

Мета є найважливішою характеристикою процесу управління, його змістом. Власне задля досягнення певних цілей і здійснюється процес управління.

Теорія соціального управління надає велике значення виробленню стратегії та розгляду цілей як системоутворюючої ознаки будь-якої організації. Оскільки організації є цільовими системами, то мета є їх основною ознакою, яка відрізняє одну систему від іншої.

Формування та вибір цілей є початковим пунктом управління. Соціальне управління відрізняється від управління інших систем (технічних та біологічних) тим, що вплив суб'єкта управління на об'єкт відбувається насамперед шляхом **визначення мети діяльності.**

Соціальне управління втілюється в системі цілей:

- перспективних і поточних;
- організаційно-технічних і соціально-економічних;

- господарчих;
- галузевих;
- регіональних.

З точки зору науки управління чітке визначення проблеми і, на підставі цього, формування реальної мети складає не менше 50% успіху.

Мета завжди виступає як сутність мотивів, засобів та результатів.

Мотив – прагнення задовольнити ту чи іншу потребу. Для набуття визначеності мотив повинен бути підкріплений наявністю певних засобів (ресурси, умови), використання яких може привести до бажаного результату.

У соціальному розумінні мета ніколи не співпадає з кінцевими результатами, оскільки в результат привносяться інші наслідки, які не збігаються з початковим передбачуваним результатом. Формуючи мету, слід врахувати можливі наслідки, до яких призводить діяльність щодо досягнення мети.

Оскільки мета визначається суб’єктом управління свідомо, то поряд з об’єктивними вона містить і суб’єктивні орієнтири (інтереси, зовнішній тиск тощо). Мета не існує в об’єктивній діяльності у сформованому вигляді. Її належить визначити і сформулювати. на цей процес, перш за все, впливають знання проблеми, досвід, наявні засоби, найбільш актуальні проблеми, інтереси та інші фактори.

Існує три види загальних цілей спільних для всіх організацій:

- цілі завдання;
- цілі орієнтації;
- цілі власно системи.

Цілі завдання ставляться суб’єктами управління вищого рівня, переважно з нормативним закріпленням. Такими цілями відображається призначення системи у зовнішньому світі: охорона зовнішнього природного середовища, підготовка фахівців, боротьба із злочинністю тощо, що закріплено відповідними указами, постановами і наказами.

Цілі орієнтації відображають загальні інтереси особи та колективу, призначеного втілювати поставлену ціль, завдання.

Навіть за відсутності бажання займатися конкретним видом діяльності людина змушена задовольняти певні свої потреби: здобувати засоби для існування, поліпшувати життєві умови, реалізовувати здібності для того, щоб зробити кар'єру.

Цілі власне системи відображають прагнення останньої зберегти свою стабільність, цілісність, рівновагу у взаємодії із зовнішнім середовищем. Тут проявляється зусилля системи, спрямовані на узаконення її структури, забезпечення необхідними ресурсами, забезпечення її стійкості проти несприятливих факторів.

Зазначені цілі не перебувають у відносинах підпорядкування. Проте зв'язок між ними існує щільний, вони можуть доповнювати одна одну, суперечити. Як правило, зазначені цілі перебувають у стані конкуренції. Це і зрозуміло, адже кожна організація зобов'язана виконувати цілі завдання, визначені зверху, як правило, має власні цілі орієнтації, які можуть не співпадати.

Ці обставини не рідко не враховуються суб'єктом управління, який вважає, що організація, яка перебуває в його підпорядкуванні, прагне досягти лише цілей завдань. Разом з тим при постановці цілей завдань обов'язково слід врахувати цілі орієнтації і цілі власно системи. В багатьох випадках це практикується для усунення факторів, що заважають досягти цілі завдання.

Мета розробляється людиною, тому містить елемент суб'єктивного. Одним з критеріїв оптимальності мети є те, що частка об'єктивного повинна переважати суб'єктивну. На цей критерій суттєвий вплив справляє рівень знань, врахування та аналізу інформації про об'єктивні умови, якість методик розробки мети, складу учасників тощо.

Встановлення мети це:

1) початок будь-якого управлінського впливу або дії, основний зміст планів;

2) основа побудови критеріїв, стандартів, нормативів, що використовуються для оцінки діяльності організації загалом, окремих її підсистем, робіт і виконавців;

3) одна з основних складових, що застосовуються для виявлення проблем (порівнюються мета та досягнуті параметри системи, для якої встановлено мету; розрив між ними є полем «проблем», які треба розв'язати);

4) загальний, попередній варіант рішення, що задає джерела та «поле рішень», а також їхній зміст в узагальненому вигляді;

5) стрижень організаційно-практичної діяльності, оскільки усвідомлення мети допомагає згуртувати персонал і мотивувати його на досягнення результату.

Функції цілей, що випливають з ролі, можна сформулювати так: виправдовують існування, законність організації;

регулюють поведінку організації та її членів;

сприяють розподілу відповідальності між структурними підрозділами;

зменшують невизначеність, сприяють пристосуванню до середовища;

забезпечують основу для конструювання організації та взаємодію між окремими її підсистемами.

Мета в управлінні — це ідеальний образ бажаного, можливого і необхідного стану об'єкта, відносно якого формулюється мета[2, с.68-78].

Таким чином формування мети управління – це визначення бажаного, можливого та необхідного стану системи з однозначним відокремленням його від неможливого, небажаного та непотрібного.

Визначення мети в управлінні — це логіко-аналітичний та емоційний процес, який має спиратися на наукові засади, що допомагають вибрати характеристики загальної мети.

У більшості випадків формування мети управління доцільно здійснювати поетапно:

1. Виділення необхідних обставин, закономірних етапів системи та включення їх до мети управління.

2. Визначення можливих, але не бажаних обставин та станів, яких слід уникати та від яких треба відмежувати мету управління.

3. Визначення можливих і бажаних обставин та включення їх в мету управління.

4. Відмежування мети від бажаних, але об'єктивно неможливих обставин.

Враховуючи складність розробки названих етапів, стає зрозумілим, що розробка цілей управління потребує серйозного наукового підходу, використання сучасних досягнень науки і техніки.

Розробка цілей управління зустрічається з цілим рядом проблем, розв'язання яких сприяє вдосконаленню управління системами (організаціями):

1. Проблема збереження мети. Загальна мета конкретизується у завданнях, і це є важливою умовою, що забезпечує її досягнення. Але при цьому виникає небезпека того, що зміст мети не знайде свого повного відображення у поставлених завданнях і якась частина мети буде втрачена (з певних причин).

2. Сприйняття цілей завдань тією організацією, перед якою вони поставлені. Основна складність полягає у подоланні можливих суперечностей між змістом мети та сподіванням членів колективу, призначених її здійснювати. Не останню роль у цьому випуску відіграє якість формування мети.

3. Проблема методологічного підходу до визначення цілей орієнтацій. Тут слід з'ясувати наскільки мета колективу є сумою індивідуальних цілей або метою більшості його членів**.**

Зрозуміло, що з наближенням мети колективу до суми індивідуальних цілей збільшує шанси на досягнення мети, оскільки управління має у своєму розпорядженні досить бідний набір інструментів впливу. На сьогодні одним з найбільш ефективних інструментів впливу, технологія застосування яких досить відпрацьована, є матеріальний стимул.

Значно складніші у застосуванні форми морального заохочення, оскільки у різних групах та обставинах їм надається різного значення.

4. Проблема поширення різноманітності засобів впливу на організацію пов'язана з попередньою. Життя показує, що використання матеріального фактору дає ефективність до певної межі. підвищення зарплати може дати ефект лише на певному етапі і не вплинути істотно на підвищення якості їхньої діяльності в цілому. Досить не високою є ефективність застосування виключно методів караючого плану; певні вади мають методи внутрішньовідомчого контролю.

Усе це спонукає до пошуку таких засобів впливу, які б стимулювали досягнення цілей завдань, враховували б існування цілей орієнтацій і цілей власно системи, а також вивчення мотивів діяльності членів організації, пізнання специфіки орієнтацій різних вікових, кваліфікаційних та інших груп. Наявність такої інформації дозволить суб'єкту управління використовувати творчий потенціал підлеглих у близькому до оптимального режимів.

5. Проблема врахування суб'єктом управління цілей власно системи. Як зазначалося цілі будь-якої організації полягають у досягненні сталості власної системи. Сталість є постійною метою організації, існування якої рівнозначне набуттю нових ресурсів (подолання плинності кадрів, зменшення числа реорганізацій, конфліктів).

Однозначно це може зумовити і розвиток негативних процесів. Якщо організація досягає певного рівня сталості є небезпека набуття одночасної інерційності, небажання перемін, нездатності реагувати на зовнішні зміни.

З іншої сторони, сам процес досягнення сталості загрожує певною мірою підмінити мету організації.

У такій ситуації в організації починають створюватися спеціальні служби, підрозділи, посади, які призначаються виключно або головним чином для підтримки та збереження системи. Їй можуть надаватися контрольні повноваження аж до надзвичайних.

Цілі соціальних систем і цілі управління. Встановлення цілей — складний та трудомісткий процес, у якому поєднуються знання та досвід осіб, відповідальних за формулювання цілей, а також урахування об'єктивних

чинників, що відображають ситуацію у середовищі, стан виробничого потенціалу підприємства та вплив інших об'єктивних факторів. Крім об'єктивних підстав у визначенні цілей важливе значення має питання: хто саме формулює мету? Щодо цього дуже вдалим є вислів Л. І. Євенко: «Мета — це об'єктивно-суб'єктивна категорія, що відбиває як вимоги до фірми з боку конкретного стану економічної системи та її окремих «суботочень», так і суб'єктивні уявлення керівників про цілі розвитку фірми. Суб'єктивне сприймання залежить від низки факторів, а саме від досвіду роботи, кваліфікації, особистих якостей, конкретної ситуації та ін.».

Правильно сформульовані цілі мають відповідати таким вимогам:

реальність, конкретність, досяжність — це означає, що метою не може бути лише досягнення бажаного стану об'єкта, абстракція чи благозвучна банальність. Мета — це результат досліджень і передбачень, початковий варі-ант рішень, у якому потрібно враховувати можливості системи;

вимогливість, орієнтація на високий результат, успіх (а не на процес) — це означає, що в цілях має існувати стимулюючий фактор, який спонукає виконавців, котрі хочуть досягти високих результатів та успіху, докладати додаткових зусиль і використовувати весь виробничий потенціал підприємства;

наукова обгрунтованість, погодженість — це означає, що в меті мають бути враховані об'єктивні закони розвитку середовища та об'єкта управлін-ня, збалансовані об'єктивні та суб'єктивні елементи цілеутворення, а всі цілі, що лежать в основі розвитку організації, треба розглядати у взаємозв'язку та взаємодії;

вимірюваність — це означає, що мета має бути представлена кількісно чи іншим способом для оцінки ступеня її досягнення, що дуже важливо під час формування планових документів, стандартів дій або робіт, нормативів тощо. Особливо важливо встановити часові характеристики цілей;

однозначність для сприйняття, ясність — це означає, що, розглядаючи мету як найзагальніший варіант рішення, виконавці повинні розуміти

необхідність і доцільність своєї роботи, тоді вони зможуть знецінювати більш досконалі варіанти досягнення цілей;

гнучкість — можливість і необхідність внесення коректив у зміст мети та структуру цілей організації під впливом змін у середовищі;

прийнятність — необхідність урахування звичаїв, потреб, бажань, традицій та цінностей, що склалися в суспільстві;

відображення змісту діяльності — це означає, що процес цілевстановлення задає організації загалом, а також окремим її складовим (підрозділам і посадовим особам) певний зміст та порядок дій, який має сприяти досягненню цілей.

Прикладом погано сформульованих цілей можуть бути: «Ми намагаємося бути лідером у галузі» або «Наша мета — вести жорстку конкурентну боротьбу».

Забезпечення вимог щодо цілей управління пов’язано з технологією їхнього формування.

Встановлення цілей у загальному вигляді передбачає проходження чотирьох обов’язкових етапів:

1) виявлення та аналіз тенденцій, що можна спостерігати в оточенні;

2) встановлення загальної мети організації;

3) побудова ієрархії цілей («дерева цілей»);

4) встановлення індивідуальних цілей та задач як інструменту забезпечення їхнього виконання.

Розглядаючи питання цілей соціального управління важливо виділити у загальному вигляді “власне” управлінські цілі, тобто цілі управління соціальною системою, зорієнтовані та підпорядковані досягненню головної мети.

1. Визначення пріоритетів цілей та завдань, що з них випливають. Це набуває особливого значення, якщо керована система не має упорядкованої ієрархії цілей. Прикладом можуть служити ряд органів виконавчої влади,

правоохоронні органи тощо, оскільки у законах та підзаконних актах не завжди визначено, яка ціль є пріоритетною, а яка менш важливою.

2. Розподіл ресурсів для забезпечення максимально повного досягнення цілей системи. Це здійснюється шляхом розподілу (близького до оптимального) неявних сил та засобів між керованими організаціями (системами) з урахуванням різних видів їх діяльності. Ця мета тісно пов'язана з попередньою, оскільки першочергове забезпечення ресурсами повинно здійснюватися лише пріоритетних цілей.

Оптимальний розподіл ресурсів, що, як правило, завжди обмежені, вимагає врахування факторів регіонального та функціонального характеру. Суб'єкт (орган) управління визначає підрозділ та завдання, для розв'язання якого повинен направитися конкретний вид ресурсів. У системі управління, яка має декілька рівнів, питання забезпечення вирішується на одному з них, але з різним ступенем деталізації.

Надлишкова деталізація у розподілі ресурсів на самому верхньому рівні управління паралізує ініціативу, скорочує ступінь маневреності суб'єкта управління, найбільш наближеного до виконавчої діяльності, а також ставить його перед необхідністю використовувати ресурси нераціонально або приховувати реальну картину їх розподілу.

3.Удосконалення ресурсного забезпечення системи досягається шляхом здійснення заходів, що спрямовані на підвищення професійної підготовки кадрів, їх належний відбір, оптимізацію інформаційних потоків, матеріально-технічне та фінансове забезпечення, впровадження передових технологій тощо.

Ресурси забезпечення можуть вдосконалюватися у якісному та кількісному відношеннях. Якісне поліпшення – більш складна проблема, проте її вирішення дає значний позитивний ефект. (Механічне зростання чисельності працівників інспекції чи її підрозділу дасть менший ефект порівняно з комплектуванням кадрів за рахунок кваліфікованих спеціалістів).

Аналогічно може бути з матеріально-технічним забезпеченням: механічне насичення податкових органів чи навчального закладу комп'ютерною технікою не зумовить помітне підвищення ефективності їх діяльності. Якщо ж така техніка буде заданої потужності, з продуманим її територіальним розміщенням, раціональною комплектністю периферійних пристроїв, то природно і загальний ефект буде значно помітнішим.

3.2. Функції соціального управління.

Вдосконалення системи та механізму управління тісно пов'язане з раціоналізацією діяльності його апарату. Активна праця щодо вдосконалення управління не означає заперечення самого апарату управління, як якоїсь сили, що протидіє інтересам суспільства. Мова повинна йти про укріплення апарату управління шляхом усунення перекручень, що суперечать природі держави.

Вдосконалення управління охоплює комплекс заходів, що передбачають:

- уточнення функцій апаратів управління;
- зміну методів та форм управління;
- вдосконалення структури управління;
- впровадження обґрунтованих штатних нормативів;
- упорядкування управлінських процедур;
- підвищення продуктивності управлінської праці.

У комплексі таких заходів особливе місце посідає наукове обґрунтування та чітке визначення функцій апарату управління. Їх правильне уявлення, знання форм та методів виконання сприяє керівникам в успішному вирішенні питань щодо організації роботи підлеглих служб та співробітників.

У загальному розумінні "функція" означає обов'язок, призначення, коло діяльності, виконання тощо (за тлумачним словником).

Поняття «функція» у механізмі управління має дуже важливе значення і у науці управління є одним з основних.

Анрі Файоль, автор початкової розробки концепції процесного підходу, стверджував, що управління розглядається, як серія взаємопов'язаних дій. Ці дії, які кожна окремо є процесом, і називають управлінськими функціями. Сума управлінських функція складає процес управління. Згідно концепції процесного підходу на підприємстві існують шість груп функцій: технічні, комерційні, фінансові, охоронні, облікові та адміністративні.

Аналіз сучасної літератури з управління дає можливість навести сучасний перелік функцій управління: прогнозування, планування, аналіз, інформування, організація, розпорядництво, керування, контроль, мотивація, дослідження, оцінка, прийняття рішень, підбір персоналу тощо. Практично кожен автор наводить певний перелік функцій, які в тій чи іншій мірі може відрізнятися один від одного.

Важливе значення для більш глибокого уявлення про суть і зміст функцій управління має їх класифікація. На жаль дана наука не має чіткої, категоричної позиції. Автори поділяють функції на загальні та особливі, загальні та спеціальні, загальні та конкретні, основні та додаткові.

З нашої точки зору до нашої дисципліни найкраще підходить наступна **класифікація.**

Основні функції – функції, які відповідають призначенню тієї чи іншої соціальної системи. Вони індивідуальні для конкретної системи, що визначається своєрідністю об'єкта впливу, особливостями суспільних відносин, іншими словами – це функції системи управління.

На відміну від них **загальні функції управління**, іншими словами – функції процесу управління, призначені для упорядкування діяльності самої системи управління (системи державного органу) і передбачають різні види управлінської діяльності, яка здійснюється з метою забезпечення виконання основних функцій. Відносно основних, загальні функції управління носять вторинний, допоміжний характер. Будь-яка з функцій є відособленою, відносно самостійною часткою управлінської діяльності, продуктом процесу розподілу праці та спеціалізації в управлінні.

Віднесення до загальних функцій управління того чи іншого виду діяльності ґрунтується на використанні ряду критеріїв:

безпосередньої спрямованості даної діяльності на вирішення завдань управління;

неможливість здійснення без певного виду діяльності самого управління;

складність змісту виду діяльності, яка передбачає виділення ряду спеціальних для конкретної функції підходів управлінської діяльності;

наявність власної методології здійснення;

відносна самостійність виду діяльності.

На базі зазначених критеріїв до загальних функцій управління відносять: аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, контроль.

У рамках єдиної для управління мети (забезпечення упорядкованості, узгодженості функціонування елементів системи) кожна з названих функцій має власне призначення, зміст та методи реалізації.

Аналіз – здійснюється на всіх рівнях управління, є обов'язковою умовою розробки управлінських рішень.

Прогнозування – функція, що дає керівнику інформацію про можливий майбутній стан системи та керованих об'єктів, передбачає вивчення її стану у минулому та в теперішній час.

Планування – передбачає, з метою послідовного розвитку системи, визначення стратегії системи, конкретних цілей наступної діяльності та засобів їх досягнення. Функція планування вирішує те, якою повинна бути мета організації і що мають робити члени організації, щоб досягти її. За своєю суттю, функція планування відповідає натри основні питання:

1.Де ми знаходимось па даний час? Керівники повинні оцінити сильні і слабкі сторони організації в таких важливих галузях, як фінанси, маркетинг, виробництво, наукові дослідження і розробки, трудові ресурси. Все це здійснюється з мстою визначення, чого може реально добитися організація.

2. Куди ми хочемо рухатись? Оцінюючи можливості і загрози в оточуючому середовищі, такі, як конкуренція, клієнти, закони, політичні

фактори, економічні умови, технологія, постачання, соціальні та культурні зміни, керівництво визначає, що може перешкодити організації досягненню цих цілей.

З.Як ми збираємось це зробити? Керівники повинні вирішити як в загальних рисах, так і конкретно, що повинні робити члени організації, щоб досягти виконання цілей організації.

За допомогою планування керівництво намагається встановити основні напрямки зусиль і прийняти рішення, які забезпечують єдність цілі для всіх членів організації. Іншими словами, планування - це один із засобів, за допомогою якого керівництво забезпечує єдиний напрямок зусиль всіх членів організації для досягнення її загальної мети.

Планування в організації не є окремим одноразовим явищем через дві суттєві причини. 1) Хоч деякі організації перестають існувати після досягнення цілі, заради якої вони створювалися, багато з них намагаються продовжити своє існування якомога довше.

2) Друга причина, за якою планування повинно здійснюватись безперервно - це постійна невизначеність майбутнього. В силу змін в навколишньому середовищі або помилок в судженнях явища можуть розвиватися не так, як це передбачило керівництво при розробці планів. Тому плани необхідно переглядати, щоб вони узгоджувались з реальністю. Планування як функція менеджменту – це розробка змісту та послідовності дій, направлених на досягнення запланованих цілей управління.

Першим кроком у плануванні є розробка наступних цілей: внесення моменту організації діяльності, спонукання управлінців до погодження своїх щоденних дій з перспективними, контроль фактичних результатів роботи організації.

Основними принципами функції планування є: повнота (охоплення всіх напрямів діяльності організації), точність (кількісні та якісні показники дій), економічність (окупність затрат на планування), безперервність (зміни як у

просторі, так і у часі), гнучкість (постійне коригування залежно від ситуації), масовість (залучення виконавців до розробки планів).

Основними методами планування є: метод послідовного опису операцій (у вигляді таблиць тощо), побудова графіків виконання (де передбачено строки виконання і виконавці), сітьове планування (графічне зображення послідовності робіт), метод робочого календаря (план на короткий період).

Плани класифікують за такими ознаками: предметами планування (цілей, засобів, процесів), строками планування (довгострокові, середньострокові, короткострокові, оперативні), масштабами планування (загальноорганізаційні, галузеві, проектні), сферами планування (фінансова, виробнича, персоналу тощо).

Основними видами планів є політика організації, обов'язкові документи, процедури, методи, правила, бюджет, програми, проекти, тайм-менеджмент.

Політика організації – це напрям розробки управлінських рішень менеджерами організації.

Обов'язковий документ – це вказівка, яка надходить в організацію ззовні, з вищих за ієрархією управлінських структур.

Процедура – це план багаторазового використання при досягненні цілей.

Метод – це типовий план дій, але більш деталізований, ніж процедура.

Правило – це принцип регулювання, вказівка, які обов'язково необхідно виконати або застосувати.

Бюджет – це план отримання результатів, які показані в кількісному цифровому вимірі, зокрема у грошових сумах.

Програма – це план одноразового застосування для прийняття спеціального рішення в межах загальних цілей організації.

Проект – це частина загальної програми для щоденної діяльності підрозділу в організації.

Тайм-менеджмент – це план менеджера найбільш ефективного використання особистого робочого часу та постійний контроль за його використанням.

Організація – функція, спрямована на формування в системі відповідних відносин, підтримання їх на відповідному рівні. Здійснюється за допомогою проектування організаційних структур, створення системи інформації, підбору. навчання та виховання кадрів, координування діяльності матеріального, технічного, фінансового та інших видів забезпечення.

Функція організації – це процес систематичного коригування багатьох завдань і взаємовідносин між людьми, що їх виконують.

Організація будь-якого технологічного процесу складається зі структурної організації та організації самого процесу.

Структурна організація – це процес визначення відповідальних за певну функцію в організації та перелік виконавчих органів, згідно з нормами керованості, її апарату управління.

Чисельність підлеглих, якими може ефективно керувати одна людина, залежить від можливостей менеджера, кількості його помічників, здібностей працівників, видів виконуваних робіт, їх стандартизації та розміщення робочих зон чи місць.

Організація процесу – це комплекс таких дій менеджера, як формулювання рішень, визначення необхідності ресурсів для виконання рішення, своєчасне доведення рішень до виконавців і контроль за виконанням рішень.

У великих організаціях для визначення відповідальності підлеглих керівник делегує їх повноваження.

Повноваження – це надання підлеглому обмеженого права використовувати ресурси організації та направляти зусилля співробітників на виконання відповідних завдань.

До основних повноважень належать лінійні, рекомендовані, паралельні, функціональні тощо.

Лінійні повноваження – це безпосереднє передавання керівником обмеженого права на розподіл ресурсів підлеглому.

Рекомендовані повноваження – це надання керівником права підлеглому проводити консультації лінійним керівникам за їх проханням.

Паралельні повноваження – це надання керівником права підлеглому відхиляти рішення лінійного керівництва з метою контролю лінійних повноважень.

Функціональні повноваження – це надання керівником права підлеглому як пропонувати, так і забороняти рішення лінійних керівників.

Делегування повноважень – це засіб, за допомогою якого керівники розподіляють між підлеглими багаточисельні завдання, направлені на досягнення цілей усієї організації.

Відповідальність (у контексті делегування повноважень) – це відповідальність підлеглого за результати виконання завдання перед своїм керівником. Вона настає тільки після передачі повноважень.

Регулювання – забезпечення оперативності управління, ефективності функціонування системи в умовах постійних зовнішніх і внутрішніх впливів на неї, передбачає розробку та організацію виконання оперативних управлінських рішень, їх корегування, навчання спеціалістів до дій в конкретних ситуаціях.

Контроль – функція, що оцінює виконану роботу та визначає шляхи підвищення її ефективності. Включає спостереження за діяльністю, зіставлення її результатів з діючими нормативно-правовими актами, а також вжиття заходів, спрямованих на усунення недоліків та порушень. Контроль – це процес, за допомогою якого керівництво організації визначає, чи правільні їх рішення і чи не потребують вони корегування, тобто змін у ту чи іншу сторону.

Процес контролю – це послідовність дій, яка складається із встановлення стандартів, виміру фактично досягнених результатів і проведення корегування у випадках суттєвого відхилення досягнених результатів від попередньо встановлених стандартів.

Функція контролю проводиться за допомогою попереднього, поточного і заключного видів. Попередній відбувається до фактичного початку робіт у

процесі їх планування, поточний – під час проведення робіт і заключний – після проведених робіт. Останні два – за допомогою зворотного зв'язку.

Як і основні, так і загальні функції управління є об'єктивно необхідними видами діяльності, тобто вони не можуть бути вибрані добровільно, оскільки виходять з мети управління.

Разом з тим на відміну від основних функцій, склад і зміст яких повністю залежить від об'єктів впливу, загальні функції управління за своїм складом універсальні.

Загальні функції виконуються будь-яким суб'єктом незалежно від особливостей завдань, котрі вирішуються даною організацією, від її рівня та напряму діяльності. Звичайно на конкретний зміст цих функцій впливає специфіка об'єкта впливу, але цей вплив не змінює складу та основного змісту загальних функцій управління, які за всіх умов являються незмінними.

3.3.Принципи управління.

Питання про наступний елемент механізму управління – принципи управління – є вельми неоднозначним та доволі складним.

Більшість праць з науки управління детально розглядають цілі та функції соціального управління, не акцентуючи увагу на методах та принципах. Окремі науковці взагалі заявляли про негативне ставлення до принципів управління (К.Кіллен). Відомий А.Файоль заявляв, що поняття "принцип" не слід розуміти в науковому значенні.

Протилежної точки зору дотримуються інші фахівці (Т.Куну, С.О. Доннел), які вважають, що саме наявність принципів підтверджує науковість управління.

Принцип – (від латинського principum - початок, основа) - вихідне положення теорії, вчення, науки, світогляду, політичної організації. Вони суб'єктивні за природою, оскільки формулюються суб'єктами (людьми) на основі пізнання закономірностей та досвіду практичної діяльності.

Принципи соціального управління – це основні положення, які відображають пізнані та засвоєні людиною об'єктивні закони та закономірності, якими органи управління керуються у процесі створення і функціонування соціальних систем управління.

Принципи управління являють собою результат узагальнення людьми об'єктивно діючих законів та закономірностей, притаманним їм загальних рис, характерних фактів та ознак.

Таким чином **принципи соціального управління повинні :**

- буди заснованими на законах розвитку суспільства, його соціальних та економічних законах, а також на законах і закономірностях соціального управління;
- відповідати цілям соціального управління, відображати основні властивості, зв'язки та відносини управління;
- враховувати часові та територіальні аспекти процесів соціального управління;
- мати правове оформлення.

Особливе значення набуває систематизація принципів соціального управління, що ґрунтується на пізнанні його закономірностей.

Розрізняють **дві групи принципів:**

- **загальні, що впливають на всі сфери суспільного управління, (суспільно-політичні);**
- **спеціальні - принципи побудови системи управління і здійснення процесу управління.**

Загальні принципи управління. До таких відносять принципи науковості. законності, гласності, гуманізму, розподілу влад, системності, плановості та конкретності:

- Принцип науковості (наукової обґрунтованості, об'єктивності) – передбачає цілеспрямований вплив на суспільну систему в цілому або на її окремі ланки на основі пізнання та використання об'єктивних законів та закономірностей. Управляти науково – це своєчасно виявляти тенденції

соціального розвитку, його закономірності. організовувати, регулювати та контролювати рух цих закономірностей.

- Принцип законності – полягає в обов'язковому виконанні законів і підзаконних актів органами управління, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями. Один з найбільш важливих принципів, тим більш для правоохоронних органів, до яких належить державна податкова служба.

- Принцип гласності – полягає у своєчасному, широкому та регулярному інформуванні громадян про діяльність органів управління, про реальне становище у суспільстві. Реалізація досягається за допомогою обов'язкових звітів органів управління перед населенням, всебічного обговорення у встановленому порядку певних питань та рішень, що приймаються. Цей принцип є засобом формування громадської думки, включення у процес управління громадян, підвищення їх активності. Інструментом реалізації є засоби масової інформації.

- Принцип гуманізму - виражає систему поглядів, що визнає цінність людини як особистості, її права на волю, щастя, розвиток, виявлення здібностей. Є одним з основоположних принципів управління у демократичному суспільстві і проходить червоною ниткою через Конституцію України.

- Принцип розподілу влади – (автор Шарль Монтеск'є, французький правознавець, філософ, письменник, 1689-1755), визначає розподіл влади на законодавчу, виконавчу і судову. Створює гарантії від узурпування влади, безмежних повноважень, зловживань владою, дозволяє розмежувати сфери компетенції та відповідальності.

- Принцип системності – спрямований на з'єднання (при відсутній диференціації) окремих взаємообумовлених видів управлінської діяльності на основі загальної мети. Передбачає тісно пов'язані дії різних органів управління, це здійснюються в рамках однієї спрямованості. Це не означає тривіальну координацію, а передбачає поєднання дій у цілісній цільовій програмі, де окремі органи управління, їх завдання виступають як взаємопов'язані елементи,

наділені своїм місцем та роллю у ході здійснення управлінського процесу. Реалізація вимагає певних зусиль, але забезпечує високий ефект.

- **Принцип плановості** – забезпечує пропорційний розвиток різних регіонів, галузей економіки, інших напрямів соціальної діяльності на різних рівнях системи з урахуванням законів, потреб суспільства, колективів, соціальних груп. Погана практика застосовування цього принципу не робить поганим сам принцип, оскільки без нього управління взагалі неможливе.

- **Принцип конкретності** – полягає у тому, що необхідно вивчати конкретні процеси управління, зіставляти їх з відповідними законами, аналізувати їх дію у конкретних обставинах та готувати висновки і пропозиції для практичного використання.

Спеціальні принципи управління – поділяють на 2 підгрупи.

До першої підгрупи (принципи побудови, системи управління) відносять принципи: ієрархічності, функціональний, територіально-галузевий, норми керованості ті ін.

- **Принцип ієрархічності** побудови системи управління відображає батагоступінчастий розподіл обсягу повноважень між ланками структури, згідно з яким ланка вищого рівня управління керує ланкою нижчого управління, в той же час сама може бути об’єктом управління.

- **Функціональний** – означає, що організаційна структура будь-якої системи будується виходячи з основних функцій, виконання яких покладаються на неї, і вимагає створення такої структури, яка б виключала виникнення структур з дубльованими функціями.

- **Територіально-галузевий** – суть полягає у сполученні галузевої організації управління з державним устроєм країни, адміністративно-територіальним розподілом і економічним районуванням.

- **Принцип норми керованості** (обсягу контролю) полягає у тому, виходячи з певної межі, можливості засвоєння людиною інформації та практичного досвіду і спостережень видатних адміністраторів, обмежується чисельність безпосередньо підпорядкованих працівників одному керівнику. А.

Файоль визначив граничну чисельність підпорядкованих осіб одному керівнику – 6. Л. Гулік, зазначив, що при однорідності функцій керованою є група в 10-12 осіб, неоднорідності 5-8 осіб.

Друга підгрупа спеціальних принципів – принципи, що визначають здійснення процесу управління: цілеспрямованості, головної ланки, відповідності, поєднання єдиноначальності та колегіальності, відповідальності органів і посадових осіб за дії або бездіяльність, раціональне співвідношення цілей та способів їх досягнення з відповідним ресурсним забезпеченням.

- **Цілеспрямованість** – забезпечення чіткої спрямованості процесів відповідного регулювання для збереження або підтримки управлінських відносин у певному вигляді або надання їм нових якостей.

- **Принцип головної ланки** – визначає, що у ланцюгу подій необхідно відшукати головну ланку, основне завдання, вирішення якого дозволить вирішити всю сукупність або частину проблем, тобто на головному завданні повинні бути зосереджені основні завдання системи.

- **Принцип відповідності** – передбачає делегування керівництвом виконавцю стільки повноважень, скільки йому потрібно, щоб виконати завдання, за які той несе відповідальність.

- **Принцип поєднання єдиноначальності та колегіальності** – керівник конкретного рівня управління користується правом одноособового вирішення питань, що входять до його компетенції. Колегіальність передбачає вироблення колективного рішення на основі думок керівників різного рівня, а також виконавців конкретних рішень. Дотримання оптимального співвідношення між єдиноначальністю і колегіальністю складає одне з найбільш важливих і складних завдань управління, від якого багато в чому залежить ефективність управління.

- **Принцип відповідальності органів та посадових осіб за дії або бездіяльність** - пов’язаний з функціями органів управління, спрямованими на задоволення суспільних потреб. Діяльність вказаних суб’єктів управління являє собою насамперед виконання покладених на них обов’язків, для реалізації яких

вони наділені певними правами у межах норм, визначених законодавством. Якщо такі норми порушуються або посадові особи не виконують належним чином покладені на них посадові обов'язки, наступає відповідальність зазначених посадових осіб.

- Принцип раціонального співвідношення цілей та способів їх досягнення з ресурсним забезпеченням містить вимогу про необхідність попереднього визначення цілей кожного рішення, що приймається, в економічному, політичному, моральному та інших аспектах, тобто вивчаються можливі наслідки прийняття такого рішення. Якщо цілі чітко не визначені або суперечать одна одній, то можуть бути вибрані нераціональні способи їх досягнення, може виникнути дефіцит ресурсів тощо.

3.4. Методи управління.

Основний зміст процесу управління виявляється у здійсненні безпосереднього цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на об'єкт за допомогою відповідного механізму. У процесі такого впливу реалізуються цілі, завдання, функції, принципи та методи, які і складають зміст механізму управління. Певне, досить важливе місце посідають методи управління, за допомогою яких реалізуються функції управління.

Ефективність управління системами, органами, підприємствами значною мірою визначається правильним вибором методів, які використовуються в його процесі.

Метод управління – це спосіб організуючого впливу об'єкта управління на керовану систему або конкретний об'єкт управління, за допомогою якого реалізуються функції та вирішується досягнення цілей.

Управління органами ДПСУ пов'язане з вирішенням ряду специфічних завдань, з працею у звичайних умовах та ускладнених економічною і соціально-політичною ситуаціями.

Якісне вирішення завдань вимагає постійного пошуку нових форм та методів роботи. Виконання нових, нестандартних завдань, особливо в умовах різкої зміни оперативної обстановки, інших факторів, потребує певних змін і в управлінні.

Всі методи, що використовуються в управлінні, пов'язані між собою, доповнюють один одного, використовуються в органічній єдності. Професіоналізм керівника якраз і полягає в тому, щоб з усього комплексу методів управління вибрати найбільш ефективні, що надійно ведуть до мети, скласти їх гнучку комбінацію і використовувати її, віддаючи перевагу певним методам, залежно від ситуації.

Треба відмітити, що останнім часом істотно розширилися межі уявлення про методи управління, зокрема в Україні. Якщо раніше, як методи управління, розглядалися лише переконання та примус, то тепер до них відносяться організаційні, адміністративні, економічні, соціально психологічні, математичні та інші методи. Необхідність використання різних методів у різному їх сполученні дістає все більшого визнання і є природним відображенням комплексного, багатоаспектного характеру самого управління.

Системний підхід як загальний метод дослідження та управління – це загальний метод, сучасна загальнонаукова методологія дослідження та пізнання складних об'єктів (систем), який використовується в усіх сферах науки, техніки, управління, сутність якого полягає у розгляді об'єктів, як систем.

До основних принципів системного підходу відносять:

- підхід до досліджуваного об'єкта, як до цілого;

- наявність системоутворюючих зв'язків, які представляють певну структуру, що дозволяє бачити ряд рівний системи та їх ієрархію;

- можливість реалізації управлінських впливів на систему.

Управління на основі використання системного підходу містить три послідовних етапи:

- визначення сфери системного підходу, галузі та масштабів діяльності суб’єкта управління, встановлення адекватності сфери, галузі та масштабам діяльності інформаційні потреби;
- здійснення необхідних досліджень (системний аналіз);
- розробка альтернативних варіантів розв’язання певних потреб та здійснення вибору оптимального варіанту для кожного завдання на основі експертних оцінок.

Таким чином, у кожному конкретному випадку системний підхід повинен реалізовуватися у вигляді конкретного системного методу (аналізу, інформаційного пошуку), тобто набору правил, процедур, інструкцій, еталонів, прийомів досліджень і технологій побудови та прийняття рішень з врахуванням особливостей об’єкта управління[24, с.65].

Системний аналіз – одна з форм конкретної реалізації системного підходу, що застосовується під час аналізу соціальних систем та проблем управління. Це сукупність методів, що використовуються для підготовки та обґрунтування рішень, особливо у частині найбільш складних проблем соціального, політичного, економічного, військового, наукового, технічного характеру.

На відміну від системного підходу, який є загальною методологією, системний аналіз має діло з системами управління, до складу яких включають людський фактор, тобто штучними системами, що викликані за участю людини.

Процедурною основою системного аналізу є математичне моделювання, технічною – засоби техніки та інформаційні системи.

Особливістю цього методу є те, що він дозволяє розмежувати складну систему на елементи, складне завдання на сукупність простих, виразити їх кількісно, з більшим ступенем точності. Більш того складне завдання може бути зведене не просто до менш складного, але саме до тих, що мають для свого вирішення відпрацюванні методи.

Системний аналіз щодо управління дає можливість:

- чітко сформулювати цілі соціальної системи і з'ясувати їх ієрархію до початку будь-якої діяльності, пов'язаної з прийняттям рішень, особливо стратегічного характеру;
- встановлювати конкретні взаємопов'язані завдання для кожного рівня управління, виходячи з його внеску в досягнення загальної мети, що планується з погодженням строків, потрібних та наявних ресурсів на єдиний інформаційний, методичній, продуктивній основі;
- підготувати та оцінити альтернативні варіанти управлінських рішень за певним критерієм оптимальності;
- здійснити виділення та розподіл матеріальних, фінансових і людських ресурсів з урахуванням пріоритетності цілей та напрямків діяльності;
- оцінити управлінський потенціал системи, з'ясувати необхідність та можливості досягнення відповідальності і повноважень по рівнях ієрархії управління.

Моделювання – метод теоретичного та практичного опосередкованого пізнання, коли суб'єкт замість безпосереднього об'єкта пізнання вибирає або створює аналогічний йому об'єкт, досліджує його, а здобуту інформацію переносить на реальний предмет вивчення.

Під моделлю розуміється об'єкт будь-якої природи, уявлена або матеріально реалізована система, яка відображає об'єкт дослідження, здатна досліджувати його так що вивчення моделі дає нову інформацію про об'єкт.

Моделювання широко застосовується у дослідженні систем різного походження в тому числі і в управлінні. В управлінні органами ДПСУ моделювання може бути застосоване у дослідженні організаційних структур (інспекцій), функціонування окремих служб, планування та проведення спеціальних операцій.

У загальному плані моделювання поділяється на фізичне і математичне.

При фізичному моделюванні модель відтворює досліджуваний оригінал із збереженням його фізичної природи, при математичному – оригінал описується формальною мовою, тобто за допомогою логіко-математичних процедур.

Метод дослідження операцій – це метод дослідження системи оперативних та інших службових заходів, що здійснюються централізовано та за скоординованим планом в короткий відрізок часу при максимальному зосередженні сил та засобів на певному напрямі боротьби з порушенням чинного законодавства. Такі дослідження притаманні в першу чергу органам силових структур і, звичайно ж, податковій міліції.

Найвищу ефективність метод дослідження операцій може мати в наступних напрямках:

- підвищення мобільності та швидкості реагування органів ДПС України на порушення податкового законодавства;
- підвищення ефективності взаємодії органів ДПСУ в операціях;
- інтенсифікація процесів управління операціями;
- підвищення ефективності управління операціями щодо розкриття найбільш небезпечних порушень податкового законодавства.

Цей метод має одну з найбільш складних технологій, без знання якої не можливо вивчити даний метод. Розкриття цієї технології вимагає значно більше часу, ніж це можна виділити в межах лекції.

Організаційно-регулюючі методи управління є способами безпосереднього впливу на функціонування та поведінку керованих об’єктів і осіб.

Характерними особливостями організаційно-розпорядчих методів управління є:

- прямий вплив на об'єкт управління;
- обов'язковий характер виконання вказівок, розпоряджень, постанов та інших адміністративних рішень вищих органів управління для підпорядкованих об'єктів;
- суворо визначена відповідальність за невиконання вказівок та розпоряджень.

Таким чином, в управлінні діяльністю підприємств методам організаційно-розпорядчого впливу належить важлива роль. Вони забезпечують

чіткий розподіл обов'язків в апараті управління, додержання правових норм і повноважень у вирішенні питань господарської діяльності, а також застосування заходів примусу і дисциплінарної відповідальності. Так, організаційно-розпорядчі методи забезпечують підтримку організованості в роботі та високої дисципліни праці, координацію трудових зусиль працівників шляхом прямого (адміністративного) спонукання їх до дій, а також контроль за роботою підприємств, організацій і окремих працівників.

До загальних методів впливу у сфері, що розглядається нами, належить переконання та примус. **Метод переконання** передбачає стимулювання свідомості, бажаної інтересам працівника поведінки людини у процесі діяльності. **Метод примусу** спрямований на спонукання працівника до належної поведінки в супереч його бажанню.

Адміністративні методи – характеризуються підпорядкуванням волі керованого об’єкта волі управляючого суб’єкта. Суб’єкт управління в межах наданих йому повноважень дає обов’язкові до виконання приписи про те, які дії, якими способами і в які терміни належить зробити підлеглим або від здійснення яких їм слід утриматися. Недодержання правил приписів несе за собою відповідальність. По суті це державні методи управління. Разом з тим метод не виключає можливості врахування інтересів керованих шляхом попереднього обговорення управлінських рішень. Адміністративні методи справляють пряму дію на керований об'єкт через накази, розпорядження, оперативні вказівки, що віддаються письмово або усно, через контроль за їх виконанням, а також систему адміністративних засобів підтримки трудової дисципліни і т.д.

Адміністративні методи поділяють на адміністративно-правові, адміністративно-організаційні.

Перші мають державно-владний, юридичний характер – вказівки, розпорядження суб’єкта управління, що виражені у правовій формі, обов’язкові для виконання, що гарантуються силою держави.

Адміністративно-організаційні методи ґрунтуються на авторитеті верховенства органу, керівника або іншої особи, яка є організатором діяльності керованих.

Економічні методи – методи досягнення цілей на основі реалізації вимог економічних законів. Це сукупність способів впливу шляхом створення економічних умов, що спонукають працівників діяти у потрібному напрямі. Іншими словами, це методи, що ґрунтуються на економічних розрахунках, основані на свідомому використанні всієї системи економічних законів та категорій ринкової економіки таких як планування, фінансування, ціноутворення, господарський розрахунок, економічне стимулювання.

Основною ознакою методів є опосередкований вплив через майнові інтереси і потреби, стимулювання у різних економічних формах: податків, субсидій, бюджетного, цінового і тарифного регулювання, преміювання, монетарна та цінова політика, кредитування, тарифікація зарплати, а також санкції – штрафи, пені, неустойки, матеріальні стягнення тощо.

Економічні методи не передбачають адміністративності у чистому вигляді, проте такі методи, що використовуються державними органами набувають обов'язкового характеру. Наслідки невиконання полягають у матеріальних збитках і, як наслідок, – санкціях.

Управлінська тактика не може обійтися ні без адміністративно-організаційних, ні без економічних методів. Найбільш ефект досягається при оптимальному їх поєднанні. Це дає можливість органам управління, в першу чергу, державним:

- створювати, підтримувати, гарантувати юридичні рамки економічної діяльності суб'єктів і підприємств;
- виступати фіскальним інститутом, збирачем податків, скарбницею, контролером, регулятором прибутків;
- бути власником, управителем, планувальником у державному секторі економіки;

- брати участь у ролі співвласника у матеріальній сфері виробництва, культурно-освітньої діяльності тощо;

- реалізовувати інвестиційний режим загальнонаціональних, економічних, наукових, соціальних програм, бути гарантом реалізації загальнодержавних економічних, науково-технічних інтересів у міжнародних відносинах;

- гармонізувати (через планування, прогнозування, координацію) економічні і соціальні інтереси, потреби, запити різних груп населення, запити окремих регіонів та етнічних груп, брати на себе припинення конфліктних ситуацій.

Психологічні методи – це способи впливу на об'єкт управління, що базуються на використанні соціально-психологічних факторів і спрямовані на управління соціально-психологічними відносинам, що складаються у колективі, для досягнення поставлених перед організацією цілей.

До таки умов належать:

- формування трудових колективів з врахування соціально-психологічних характеристик людей: здібності, риси характеру, тощо;

- введення системи соціального регулювання, котра включає використання договорів, зобов'язань, встановлення порядку розподілу благ, черговості їх одержання;

- соціальне стимулювання – створення соціально-психологічної зацікавленості у виконанні якої-небудь важливої праці, досягнення результатів, рубежів;

- підвищення соціально-виробничої активності – обмін досвідом, новаторство;

- методи соціальної наступності – посвячення у професію, присяга, урочисті зібрання, огляди, конкурси тощо.

Безумовно всі методи перерахувати неможливо. Вони постійно вдосконалюються, доповнюються. У даний час набуває ваги метод психофізіологічного тестування з метою визначення придатності певного

працівника для виконання визначеного виду діяльності: працівника силових структур, податківця, льотчика, диспетчера, що дозволить уникнути зарахування на посаду випадкових людей та небажаних конфліктних ситуацій.

Контрольні питання.

1. Цілі соціального управління, класифікація та механізм їх формування.
2. Суть і поняття функцій управління, їх класифікація.
3. Принципи соціального управління.
4. Методи соціального управління, їх класифікація

РОЗДІЛ 4. Система та процес управління.

4.1. Поняття, ознаки, сутність системи.

Незважаючи на досить поширене поняття “система”, до теперішнього часу не існує загальновизнаного його значення.

Система - це сукупність елементів (частин), що утворюють єдине ціле і взаємодіють один з одним та навколишнім середовищем.

Основні ознаки системи:

1. Кожна система володіє сталими зв’язками між її елементами. Систему не слід розглядати лише як сумарний вираз, конгломерат якихось елементів (купа каміння, натовп не являють собою системи). В системах не можна змінювати елементів, не порушуючи зв’язків між ними.

2. Система володіє певною якістю, що не притаманно окремим її частинам.

3. Система і її частина не можуть розглядатись ізольовано одна від одної. Найбільш яскравим прикладом є зв’язок системи з її елементами у живому організмі.

4. Зв’язки системи з її частинами сильніші за зв’язки системи або її елементів з іншими системами. Таким чином система, взаємодіючи з середовищем, виступає як єдине ціле.

5. Всі системи не є незмінними. Вони не є вічними, оскільки їм притаманні внутрішні суперечності, вони зазнають зовнішніх впливів. Будь-яка

система переживає періоди свого зародження, становлення, розвитку, розквіту, занепаду та загибелі.

Перераховані системоутворюючі ознаки є універсальними і характеризують усі види систем.

Найбільш складними та значущими є соціальні системи, загальною ознакою яких виступає їх людська природа та сутність: соціальні системи створюються людьми, служать сферою діяльності та об'єктом їх впливу. Це зумовлює творчий характер соціального управління з однієї сторони та можливість виявлення суб'єктивізму, валюнтаризму, абсолютизму – з іншої.

Системність – це об'єктивна властивість усіх складних об'єктів, з якими доводиться мати справу в процесі управління. Особливий інтерес становить поняття «соціальна система». Вона визначається як структурний елемент соціальної реальності, певне цілісне утворення, основними елементами якого є люди, їх зв'язки і взаємодія. Це – обєднання людей, які спільно реалізують деяку програму чи мету і діють на основі певних норм, процедур і правил.

Соціальні системи володіють певними ознаками:

1.Цілеспрямованість (наявність мети) системи, тобто організації, суспільства, класи, соціальні групи створюються або об'єднуються з певними цілями.

2.Наявність функцій системи (для досягнення повної мети система вживає певних зусиль, дій).

3.Прагнення до самозбереження (кожна система прагне збереження в існуючій якості; якщо система досить високо організована, то вона не тільки пристосовується, а й прагне впливати на інші системи).

4.Інформаційність (існування та розвиток соціальних систем не може здійснюватись без інтенсивного обміну інформацією між системою та середовищем, між ланками системи, між різними системами).

5.Відкритість (передбачає інтенсивний обмін із зовнішнім середовищем інформацією, предметами, тощо. Ступінь відкритості залежить від об'єктивних (державна, службова та професійна таємниця) та суб'єктивних факторів

(надумані причини, викликані бюрократизмом, необґрунтованими заборонами тощо).

6.Здатність до самоуправління, тобто до підтримання своєї діяльності в оптимальному для системи режимі з метою підтримання цілісності.

На відміну від загального поняття «система», соціальна система має ряд додаткових значущих ознак: ієрархія статусів елементів, наявність у системі механізмів самоврядування, самосвідомість об'єктів і суб'єктів управління, система цінностей, формальні і неформальні відносини та ін.[12, с.24].

4.2.Поняття системи управління та її елементи.

Кожна система управління складається з двох взаємопов'язаних підсистем: управляючої підсистеми або суб'єкта управління (тобто того, хто управляє) та керованої підсистеми або об'єкта управління (того, ким управляють).

До управляючої підсистеми відносять всі елементи, що забезпечують процес управління, тобто цілеспрямованого виливу на колективи людей, зайнятих у керованих системах.

Від всебічного вивчення специфіки суб'єктів управління значною мірою залежить ефективність управління, яка досягається розмежуванням або об'єднанням функцій, визначенням мети на тому чи іншому етапі розвитку, запобіганням дублювання функцій тощо.

Головною кінцевою метою системи управління є не особиста діяльність, а організація та забезпечення належного стану її об'єкта. Останній може розглядатись двояко:

як організована підсистема управління;

як об'єктивні явища, процеси матеріального світу, що підлягають впливу, перетворенню та використанню.

Зміни в об'єктах зумовлюють етапи розвитку системи управління та оцінку ефективності її функціонування. Тому об'єкт управління володіє

властивістю певною мірою впливати на управлінську діяльність з точки зору кінцевих результатів.

Більше того, об'єкт управління визначає стан функціонування суб'єкта, впливаючи на його побудову, організацію діяльності, вибір цілей, використання комплексу засобів їх досягнення.

Система управління складається із декількох однорідних груп елементів (технічних, технологічних, організаційних, та соціальних).

Технічні елементи – збалансований комплекс окремих видів технічного обладнання спеціальних засобів.

Технологічні елементи – це елементи, що визначають розподіл політичної або духовної діяльності, матеріального виробництва на етапи, стадії, процеси. Як правило такі елементи – це набір правил і норм, що визначають послідовність операції у процесі певного виду діяльності та управління ними.

Організаційні елементи – це елементи, які безпосередньо через розробку структури управління, відповідних інструкцій, положень та інших нормативних документів визначають раціональне використання технічних засобів, предметів праці, інформації, трудових та матеріальних ресурсів.

Економічні елементи – це сукупність господарських та фінансових процесів, операцій та зв'язків.

Соціальні елементи – сукупність соціальних відносин, що створюються в результаті спільної діяльності соціальних груп.

За Г.В. Атаманчуком система управління покликана обовязково охоплювати:

а) організацію і функціонування суб'єкта управління;

б) структуру взаємозв'язків керуючої системи із суспільною системою;

в) компоненти суспільної системи чи їх окремі прояви, що створюють у взаємозвязку структуру керованої системи і безпосередньо сприймають керуючі впливи або беруть участь у їх формуванні. Тобто змістом управління є не тільки керівний вплив, а й зворотні зв'язки, які відображають рівень,

глибину, адекватність сприйняття керованими об’єктами керуючих впливів компонентів суб’єкта управління.

Прикладом системи управління є органи державної податкової служби, які складаються з великої частини специфічних, у функціональному та організаційному відношеннях, підсистем: податкова міліція, підрозділи, що займаються документальними перевірками дотримання податкового законодавства, податковими розслідуваннями, примусовим стягненням податків відповідно до норм чинного законодавства, а також підготовкою та підвищенням кваліфікації кадрів. Ці підсистеми функціонують і структуровані згідно з особливостями виконуваних завдань та методів, що при цьому використовуються .

Складність організаційної побудови системи управління податковою службою обумовлена, з одного боку багатогранністю функцій, що використовуються її підсистемами, а з іншого – розподілом їх з врахуванням адміністративно-територіального поділу України.

Зазначена система має центральні та місцеві органи управління. До першого відносяться ДПА України, до другого – податкові адміністрації в АР Крим, областях і м. Києві та Севастополі, а також всі податкові інспекції.

Кожний орган управління має свій апарат управління, що представляє собою комплекс служб, які входять до його складу.

У системі апаратів управління, як правило, виділяють три основних рівні: стратегічний, оперативний, тактичний.

На стратегічному рівні, на підставі вимог законодавства, розробляються і приймаються найважливіші рішення за всіма напрямами організації функціонування ДПС України. Виконання таких рішень забезпечується шляхом централізованого керівництва з боку центрального апарату ДПА України.

Оперативний рівень характеризується повсякденним управлінням підлеглими органами і службами, що спрямований на здійснення постанов Верховної Ради, Указів Президента, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з

врахуванням соціально-економічних, географічних та інших особливостей регіонів. Даний рівень управління забезпечують ДПА АР Крим, областей, м. Києва та Севастополя.

Тактичний рівень управління передбачає безпосереднє здійснення функцій у сфері контролю за дотриманням податкового законодавства, повнотою і своєчасністю сплати податків та інших обов'язкових платежів тощо, а також проведення в життя розпоряджень органів управління ДПС України вищого рівня.

Звичайна, подібна диференціація містить певну умовність, яка, проте не порушує наведеного принципу розмежування.

Центральним напрямом діяльності ДПА України є стратегічне управління системою органів ДПС України, тобто стратегічне управління. Разом з тим, у діяльності центрального апарату є елементи повсякденного оперативного управління обласним ДПА. Силами працівників апарату ДПА України здійснюється в окремих регіонах і тактичне управління, переважно в екстремальних ситуаціях (розкриття, розслідування податкових злочинів тощо).

Для системи органів ДПС України характерна розгалужена мережа зовнішніх і внутрішніх інформаційних зв'язків, що забезпечують інформацію органам державної влади, взаємний інформаційний обмін між органами ДПС України, її управлінськими ланками та службами тощо.

Організація і функціонування системи ДПС України базується на загальних принципах державного управління, які, проте, мають ряд особливостей:

1. Об'єктом впливу є певний комплекс суспільних відносин, що володіють специфічними властивостями. Властивості об'єкта визначають характеристики системи управління, її завдання, форми і методи діяльності;

2. Дисциплінарні вимоги, з однієї сторони, за рахунок того, що частину ДПС України складають підрозділи ПМ (проходження служби, звання, майже військова дисципліна, статути, присяга, форма тощо) , а з іншої те, що більшу

частину працівників складають цивільні податківці, яким те ж присвоюються спеціальні звання;

3. Виконання органами ДПС України широкого кола обов'язків щодо здійснення нагляду за дотриманням посадовими особами та громадянами законодавчих та інших нормативних актів з питань забезпечення повноти і своєчасності внесення до бюджету обов'язкових платежів. Певним категоріям працівників органів ДПС України надано право розглядати та застосовувати до правопорушників заходи адміністративного впливу.

4. Реалізація системою ДПС України процесуальних функцій, тобто у наявності права та обов'язку здійснювати податкові розслідування;

5. Використання, у межах закону, специфічних методів оперативно-розшукової роботи і застосування до правопорушників спеціальних засобів впливу.

4.3. Зміст, основні характеристики процесу управління.

Процес управління посідає у системі управління особливе місце. Якщо механізм управління характеризує основоположні, фундаментальні категорії системи управління, то процес управління реальне життя системи.

У процесі управління діють і взаємодіють елементи системи управління, тому процес управління означає постійне виникнення якісно нових ознак у системі управління. Процес управління, порівняно з іншими категоріями системи управління, має більш творчий характер. Тут більше суб'єктивізму, тут важче знайти суворі правила та принципи, а характер конкретної ситуації набирає дуже великого значення.

Таким чином, на підставі вище зазначеного можна зробити висновок:

Процес управління – це діяльність об'єднаних, у певну структуру, суб'єктів та об'єктів управління, спрямована на досягнення поставлених цілей управління шляхом реалізації певних функцій та застосування відповідних методів та принципів управління.

Ця діяльність має макроплан – процеси між всіма або групами органів управління та мікроплан – процеси всередині органу управління, на окремо взятому робочому місці і т. ін.

Процес управління має три основні характеристики: *змістовну, організаційну та технологічну.*

Змістовна характеристика або зміст процесу управління визначається характером розв'язуваних проблем і являє собою сукупність стадій (операцій), які характеризують послідовність якісних змін робіт у процесі управління. У зв'язку з цим розрізняють:

- методологічний зміст процесу управління - передбачає виділення певних закономірно минаючих етапів та стадій, які відображають специфічні риси управлінської діяльності. Виходячи з цього, процес управління можна уявити як послідовність двох основних станів: перший - підготовка та прийняття управлінського рішення; другий - організація виконання управлінського рішення;

- функціональний зміст – виявляється у масштабній послідовності та реалізації основних функцій управління: прогнозування, планування, організації, регулювання і контролю;

- економічний зміст – втілюється у формі визначення економічних потреб, оцінці, розподілі та використанні ресурсів;

- соціальний зміст – визначається тим, що суб'єктом та об'єктом соціального управління завжди є людина;

- організаційно-правовий зміст процесу управління виявляється у послідовності використання організаційних важелів впливу: регламентування, нормування, інструктування, відповідальності з відповідним правовим закріпленням;

- інформаційний зміст полягає – полягає у нерозривному зв'язку процесу управління та процесів добування, передавання та обробки інформації.

У багатьох джерелах використовується і така характеристика процесу управління, як його ***властивості.*** Процес управління, безумовно, володіє

такими специфічними властивостями, як, наприклад, безперервність, циклічність, послідовність, мінливість (динамічність), сталість.

Безперервність відображає необхідність постійності управлінської діяльності. Ця властивість по-різному виявляється залежно від рівня управління. В системі органів ДПС ця властивість процесу управління певною мірою реалізується, зокрема, черговими частинами.

Циклічність виявляється у закономірному повторенні етапів та стадій процесу управління все в нових і нових циклах. Результатом управлінської діяльності є переведення керованої системи, або її частини, в новий стан, що приводить до постановки нової мети управління або до корегування попередньої. При цьому стадії і етапи управлінського циклу повторюються. Іноді нема необхідності в зміні мети управління. В цьому разі процес управління повторює цикл, спонукаючи до пошуків найбільш ефективних шляхів досягнення раніш поставленої мети.

Послідовність характеризує певний порядок здійснення етапів та стадій процесу управління. Як правило, процес управління стає менш ефективним, якщо при його здійсненні не дотримують певної послідовності або не виконують деяких його стадій та груп операцій. Нерідко рішення розробляються без врахування реальних умов. При такому підході відсутня або слабко виражена стадія аналізу ситуації, що іноді призводить до волюнтаризму. Можлива також інша крайність, коли рішення розробляються тільки на ситуаційній основі, без достатнього з’ясування цілей. Тоді рішення бувають суперечливими, позбавленими довгострокової орієнтації. Мета систематизує сукупність рішень, додає їм загальну спрямованість; ситуація визначає практичну значущість рішення. Кожна стадія процесу управління є обов’язковою, також як і послідовність їх виконання.

Мінливість (динамічність) виявляється в постійній зміні процесу управління за його спрямованістю, проблематикою та характером перебігу, в активній взаємодії його різних етапів, стадій, операцій. Процес управління здійснюється в усій системі управління, і цей вплив залежно від мети буде

різним для різних частин системи. Крім того, пін постійно змінює свою головну орієнтацію, відшукуючи вузькі та слабкі місця в керованій системі або виявляючи послаблення зв'язків при зміні зовнішніх умов функціонування системи. Відповідно до специфіки розв'язуваної проблеми по-різному відбувається процес управління по етапах, стадіях, за операціями. Властивість мінливості, яку іноді ще називають гнучкістю процесу управління, певною мірою визначає оперативність управління, що дуже важливо для ефективності всієї управлінської діяльності. Безперечно, така мінливість має визначені межі, чому сприяє інша властивість процесу управління – сталість.

Сталість виявляється у виникненні в процесі управління і відповідному закріпленні певних форм та каналів його перебігу. Це виявляється, наприклад, у структурі системи управління, що закріплюється в організаційних актах, її стабілізації, і служить організуючим фактором процесу управління.

Деякі автори, характеризуючи змістовну сторону процесу управління, виділяють ***види процесів управління.*** На їхню думку, в різних умовах процес управління може бути побудований різними способами при збереженні всіх його специфічних властивостей. Це дозволяє класифікувати процеси управління, виділити найбільш типові їх види:

цільовий тин процесу управління (має місце тоді, коли в процесі управління, незалежно від його масштабів, умов та особливостей, мета відіграє провідну роль і визначає характер усіх **управлінських** дій);

програмний тип процесу управління заснований на ретельній розробці конкретних завдань, що розподіляються між ланками системи управління з вказівкою послідовності їх виконання. Сукупність таких завдань, що ведуть до реалізації поставлених цілей, називається програмою.

ситуаційний тип процесу управління має місце тоді, коли меті в процесі управління не надається великого значення і її статус не дуже високий (характеризується також тим, що він виникає як би по ситуації, при якій із неї ж головним чином виходить і пошук проблеми, і розробка рішення);

лінійний тип процесу управління (характеризується суворою послідовністю здійснення його етапів та стадій і використовується тоді, коли є повна та достатня визначеність відносної мети впливу, ситуації і т. д.);

коригований тип процесу управління (характеризується необхідністю додаткового коригування кожної стадії процесу управління після проходження попередньої стадії);

розгалужений тип процесу управління (полягає в методологічному розподілі робіт на окремі частини на певних стадіях);

пошуковий тип процесу управління (виходить із повної ясності мети управління, але неможливості оцінити ситуацію та сформулювати проблему. В цьому випадку рішення виробляється на основі мети та найбільш загальної оцінки ситуації і вже потім на основі рішення уточнюється ситуація)[26, с. 213].

Організаційна характеристика процесу управління охоплює ряд моментів:

- наявність характеристики учасників процесу управління та визначення порядку їх взаємодії;

- визначення процедури взаємодії різних органів, підрозділів, конкретних виконавців у процесі управління шляхом передбачення стандартних управлінських дій. Перелік таких дій залежить від змісту процесу управління, а також завдань, поставлених перед ним;

- організація процесу управління описує його як змінювані у часі етапи та стадії процесу, а також включає аналіз процесу управління як процесу прийняття та реалізації управлінського рішення.

Технологічна характеристика процесу управління включає компоненти:

1. Організацію системи управлінської інформації. Управлінська інформація – це сукупність зведень про стан об’єкта і суб’єкта управління;

2. Діловодство (документування та документообіг). З метою раціоналізації потоків документованої інформації (постанов, наказів, розпоряджень, рішень, вказівок, статутів, положень, інструкцій, актів, приписів,

протоколів, звітів, повідомлень, звернень тощо) їх регламентують шляхом визначення отримувача, відправника та номенклатури документів. У принципі схема документування зв'язків повинна відповідати структурі органу управління та зовнішнім його зв'язкам;

3. Процедури, що розробляються для всіх основних видів управлінської діяльності: підготовки плану основних організаційних заходів, проведення службової наради, оперативної наради, засідання колегії, пресконференції тощо. Чітко організована технологія процесу управління завжди передбачає наявність наборів різних управлінських процедур;

4. Техніка управління – знаряддя та засоби праці, що призначені для виконання інформаційних перетворень у процесі управління. Техніка управління може умовно розбиватися на три групи: матеріальні носії інформації, засоби перетворення інформації, засоби оснащення (обладнання, приміщення, споруди та засоби для створення нормальних умов праці).

До носіїв інформації можна віднести як безпосередньо доступні людині, так і носії, що використовуються технічними засобами (паперові, магнітні носії, що використовуються на базі лазерної та цифрової техніки тощо)

До засобів перетворення інформації відносять засоби механічного та логічного перетворення інформації, а також універсальні комплекси (АСУ, технічні комплекси організаційної техніки, локальні, корпоративні інформаційні мережі тощо).

4.4. Сутність, класифікація та вимоги до управлінських рішень.

Управління завжди здійснюється з метою досягнення довгострокових стратегічних цілей або цілей, розрахованих на короткий період часу. Реалізація цілей будь-якого організаційного формування забезпечується шляхом прийняття і виконання численних рішень, від якості яких значною мірою залежить ефективність використання землі, праці і капіталу. Своєчасно прийняте науково обгрунтоване рішення стимулює виробництво. Рішення

слабке, прийняте передчасно або із запізненням, знижує результативність праці колективу чи окремих виконавців.

Рішення — це творчий процес вироблення однієї або декількох альтернатив із множинності можливих ііаріантів (планів) дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей.

Тобто рішення являє собою процес, який реалізується суб'єктом управління і визначає дії, спрямовані на вирішення поставленого завдання в даній фактичній чи запроектованій ситуації. Таке рішення в широкому значенні розглядається як акт реалізації влади з вибором способу дій у конкретній ситуації. Рішенням визначається, хто і що має здійснити, в які строки, з якими затратами праці і коштів, в якому порядку, при якому розподілі обов'язків, прав і відповідальності, за якої організації контролю, яких результатів слід очікувати.

Потреба у прийнятті рішення виникає у зв'язку з обставинами зовнішніми (наказ вищої організації, регулювання взаємовідносин з кооперованними підприємствами та організаціями) і внутрішніми (відхилення від заданих параметрів виробництва, виникнення вузьких місць, виявлення резервів, порушення трудової дисципліни, заохочення працівників і т. ін.). Рішення є відповідною реакцією на внутрішні й зовнішні впливи, вони спрямовані на розв'язання проблем і максимальне наближення до заданої цілі.

Для того щоб виявити сукупність видів і груп рішень, які приймають оцінити їх якість, визначити, з чиєї ініціативи вони приймаються, в якому порядку і якими методами опрацьовуються, які фактичні строки їх реалізації, використовуються документи адміністративного діловодства, проводять спеціальні спостереження за розпорядчою діяльністю апарату управління й анкетні опитування керівників підприємств та їх підрозділів.

Для кожного виду рішень розробляють систему інформації, що орієнтує керівників у підготовці рішень, виборі кращого варіанта і реалізації прийнятого рішення.

Хоча практика прийняття різноманітних рішень нараховує тисячоліття, однак фундаментальна теорія рішень ще не склалася. Проблема прийняття ефективних рішень цікавила ще античних філософів. Давньогрецький філософ Арістотель (384-322 рр. до н.е.) розробив учення про силогізм, обгрунтував твердження про те, що в процесі міркування не можна підмінювати один предмет думки іншим, одночасно визнавати два висловлювання, що виключать одне одного тощо.

Англійський філософ-матеріаліст Ф.Бекон (1561—1626— детально розробив метод дедукції і довів, що в процесі пізнання можна рухатись не лише від загального до часткового (як це робив Арістотель), а й від часткових міркувань до загальних висновків.

У формування теорій рішень чималий внесок зробив французький філософ і математик Р.Декарт (1596—1650), який сформував відомі правила:

1. Не приймати за істинне що б там не було, поки не переконаєшся, що немає упередженості в судженнях, вважати вірним тільки те, що є абсолютно ясним і визначеним і жодним чином не може бути піддане сумніву.

2. Розчленовувати кожну частину цілого, яке підлягає дослідженню, на стільки поділів, скільки можливо і потрібно для правильного розв'язання питання.

3. Керувати ходом своїх думок, щоб, починаючи з найпростішого і легко пізнавального і піднімаючись мало-помалу, як по східцях, приходити до пізнання найскладнішого.

4. Завжди робити перелік настільки повним і огляд усього, що підлягає дослідженню, настільки вичерпним, щоб досягти абсолютної впевненості в тому, що нічого не пропущено.

Нині питанням подальшої розробки і розвитку теорії прийняття рішень займаються економісти, юристи, філософи, кібернетики, математики, соціологи, психологи та ін. Окремі з них розглядають теорію прийняття рішень як самостійну наукову дисципліну. Існують також і інші трактування теорії прийняття рішень. У вузькому розумінні — це статистична теорія, в якій

розробляється чіткий апарат вибору найкращого з певної кількості альтернативних рішень в умовах невизначеності і ризику. Нерідко теорія прийняття рішень розглядається як сукупність формальних прийомів оптимізації рішень.

За більш широким тлумаченням В.Г. Шоріна, теорія прийняття рішень включає дослідження операцій, математичний аналіз, моделювання, а також евристичні методи обгрунтування рішень і теорію ігор.

Крім теорії ігор, лінійного динамічного програмування та інших розділів прикладної математики, американські вчені Ст.Бір і М.Старр складовими кількісної теорії прийняття рішень вважають також системний аналіз, імітаційне моделювання, методи експертних оцінок.

Американський спеціаліст з менеджменту І.Морріс розглядає теорію прийняття рішення, ґрунтуючись на відомій теоремі Байеса. Такий підхід дозволяє використовувати в управлінні деякі методологічні принципи природничих наук, коректувати міркування щодо прийняття рішень в міру накопичення практичного досвіду.

Польський учений Ю. Козедецький розглядає теорію прийняття рішень у двох аспектах:

1) як теорію прийняття раціональних рішень, розроблену математиками і економістами, які дають відповідь на питання "як приймати рішення раціонально?" і "яка з альтернатив є оптимальною?";

2) як психологічну (поведінську) теорію прийняття рішень. Вона являє собою систему тверджень про те, як люди в дійсності приймають особисті та організаційні рішення і яких помилок вони при цьому припускаються.

При детальному розгляді змісту теорії прийняття рішень, її складовими слід вважати питання технології розробки рішень (організації, послідовності робіт при розробці рішень), інформаційне забезпечення процесу підготовки рішень, основи логіки мислення і пізнання), основи психології (усвідомлення та ідентифікація проблеми, генерування альтернативних рішень), якісну оцінку та кількісне обгрунтування рішень, раціональне поєднання логічних і

математичних методів у процесі розробки рішень, питання механізації й автоматизації розрахунків та процесів розробки рішень у цілому[82,с.98].

Останнім часом в Україні велика увага приділяється системному аналізу і підходу до розробки рішень, створенню прикладних моделей і методик. Системний аналіз грунтується на дедукції, що передбачає аналіз складних систем як єдиного цілого. При цьому на перший план висуваються не стільки математичні, формалізовані методи, скільки сама логіка системного аналізу, упорядкування процедури прийняття рішень.

У практиці сучасного менеджменту почали застосовуватися нові прийоми кількісного аналізу ("дерево" прийняття рішень, оцінка можливостей), а також евристичні методи, що грунтуються на використанні неповної інформації (знань) і екстраполюванні її на об'єкт, що вивчається.

Новим напрямом в американській теорії управління є "школа прийняття рішень" на стику теорії організації, економіки, соціології і моделювання організаційних систем.

На відміну від досліджень 60-х років, нині в окремих публікаціях американських учених (Р.Акофф, Дж.Форрестер та ін.) йдеться про недоцільність, надмірність математизації управлінських рішень, про відмову від суворого обгрунтування "жорстких" моделей і заміну їх м'якими, про необхідність розробки спеціальних "методів творчості" для пошуку ідей і прийняття кращих рішень.

Спробою побудови єдиної теорії прийняття рішень є теорія корисності (Дж. фон Нейман і С.Моргенштерн). її зміст випливає з припущення, що характер рішень залежить від переваг логічних висновків особи, яка приймає рішення. Корисність розглядається як приведений показник, що відображає втрати або виграш у результаті прийняття якого-небудь рішення.

В роботах Г.Кунца і С.Донела викладені нові підходи до прийняття рішень в умовах невизначеності, надається особлива увага аналізу ступеня ризику, "дереву рішень" і теорії переваг. Автори окреслюють підходи до прийняття рішень, роблять особливий акцент на дослідницько-аналітичному

підході, методах оцінки альтернатив з урахуванням висунутих цілей, програмах управління за цілями або результатами.

Поглибленому розумінню процесу прийняття управлінських рішень сприяють наукові дослідження французького вченого Б. Гурнея.

Б.Гурней виділяє чотири основних елементи, що характеризують рішення:

1) наявність вибору, коли особа, що приймає рішення, має декілька варіантів можливої поведінки;

2) вибір повинен бути свідомим, тобто грунтуватися на розумовому процесі (інстинктивний акт або непродумана, імпульсивна дія не є рішенням);

3) вибір повинен бути орієнтованим на одну або декілька цілей;

4) вибір повинен завершуватися дією, тобто рішення як розумовий акт і акт волі повинно викликати ланку цілеспрямованих дій, спрямованих на його здійснення.

Проте існує ще певний розрив між теоретичними розробками різних аспектів процесу прийняття рішення і методами, що використовуються на практиці. Більшість моделей, запропонованих науковими працівниками, стосується прогнозування і планування перспективних рішень переважно в межах автоматизованих систем управління. Водночас гострою є проблема розробки методології прийняття тактичних і оперативних рішень, на підготовку яких витрачається більша частина робочого часу керівника, а також чіткого формулювання технології управління, включаючи процедури розробки, прийняття ефективних рішень та їх виконання.

Треба мати на увазі, що прийняття правильного рішення — проблема дуже складна, оскільки не завжди можна скористатися попереднім досвідом (зокрема через невпевненість в аналогічності ситуацій). Не завжди вдається точно оцінити результати прийнятого рішення, часто має місце великий розрив між процесами прийняття рішення і можливістю проаналізувати їх результативність.

Іноді управлінське рішення обмежують лише вибором можливого варіанту дій, що збіднює зміст цієї категорії і не визначає його сутності: можна вибрати добрий варіант дій, але він залишиться лише наміром, якщо не здійснити організаційно-практичну діяльність щодо його виконання, не виявити наполегливості для його реалізації. Не може вважатись повноцінним рішення, яке не виконане з певних причин та не спонукало до практичної реалізації волі керівника.

Категорія "управлінське рішення" має багатоаспектний зміст. В широкому смислі термін "управлінське рішення" можна розуміти як концентрований вираз процесу управління на його заключній стадії, як команду, що надходить від управляючої підсистеми до керованої і підлягає виконанню. Управлінське рішення має соціально-економічну природу. Воно зв'язано з діяльністю людини, яка керує іншими людьми і використовує при цьому всі свої здібності, вміння, знання та навички. Можна виділити три зв'язані між собою аспекти управлінського рішення.

По-перше, управлінське рішення можна розглядати як вид діяльності, яка відбувається в управляючій підсистемі, і зв'язаний з підготовкою, знаходженням, вибором та прийняттям певних варіантів дій. В цьому аспекті управлінське рішення – це вид роботи в апараті управління, певний етап процесу управління.

По-друге, управлінське рішення – це варіант впливу управляючої підсистеми на керовану, своєрідна формула впливу. В цьому смислі управлінське рішення є описом передбачуваних дій управляючої підсистеми щодо керованої.

По-третє, управлінське рішення – це організаційно-практична діяльність керівника в керованій системі. Роблячи акцент на цьому важливому аспекті, управлінське рішення іноді визначають як акт організаційно-практичної діяльності керівника і апарату управління, що здійснюється за заздалегідь розробленим та свідомо вибраним варіантом. Розуміння управлінського рішення тільки в такому трактуванні звужує його повний зміст. Для

правильного розуміння управлінського рішення треба завжди враховувати ці три його аспекти в єдності та взаємозв'язку [6, с.57].

Отже, **управлінське рішення – це свідомий акт організуючої діяльності суб'єкта управління, пов'язаний з вибором мети дії, а також шляхів, способів та засобів її досягнення.**

Управлінське рішення, як специфічний вид діяльності людини, можна уявити у вигляді послідовності певних етапів, про які вже згадувалось нами раніше: етапу підготовки, прийняття рішення та етапу реалізації його рішення.

Рішення об'єднує всю сукупність вказаних операцій, є сполученням інтелектуальної діяльності в управляючій підсистемі з організаційно-практичною діяльністю в керованій підсистемі. Рішення знаходиться на стику процесу управління і процесу виробництва (конкретної предметної діяльності). Воно є важливішою ланкою відносин управління, зв'язуючим фактором управляючої та керованої підсистем.

Управлінське рішення має наступні властивості:

1. Управлінське рішення передбачає наявність можливих варіантів дій і вибору одного з них згідно з об'єктивно існуючою обстановкою, інтересами та потребами;
2. Вибір та прийняття варіанта дій є результатом свідомої, розумово-психологічної діяльності;
3. Необхідність та основний зміст управлінське рішення визначається метою і орієнтується на її досягнення.
4. Управлінське рішення володіє активізуючою та організуючою силою;
5. В основі управлінського рішення лежить організована свідома діяльність людей.

У зв'язку із складністю категорії "управлінське рішення" важливого значення набуває класифікація "управлінських рішень" за певними критеріями.

За функціональним змістом рішення розділяють:

а) планові;

б) оперативні;

в) організаційні;

г) стимулюючі;

д) контролюючі.

Звичайно у чистому вигляді рішення цих видів існують не завжди. Можливі рішення, які стосуються декількох функцій управління. Проте, у кожному рішенні виділяють домінуючу функцію управління.

За сферою дії управлінські рішення розділяють на: економічні, організаційні, соціальні, технічні, технологічні тощо.

За ієрархічністю рівнів управління – рішення 1, 2, 3 і т. д. рівня (рішення 1 рівня – найвищого органу управління, рішення підлеглого органу – 2, ще нижчого – 3).

За організацією розробки – одноособові, колективні, колегіальні управлінські рішення.

Одноособові управлінські рішення готуються та приймаються керівником без обговорення та погодження їх з іншими працівниками або колективом. Найчастіше це оперативні рішення та ті, що не зачіпають принципових проблем розвитку системи. Проте, інколи, це можуть бути рішення надзвичайної важливості.

Колективні рішення – розробляються та приймаються загальними зборами колективу, незалежно від службового становища, рангу та характеру діяльності працівників.

Колегіальні рішення – розробляються та приймаються спільно групою фахівців або відповідних керівників. Колегіальні рішення вимагають серйозної підготовки, мають багатоаспектний зміст і не вступають у протиріччя із системою особистої відповідальності.

За діапазоном проблематики: загальні і часткові.

Загальні рішення спрямовані на вирішення комплексу проблем для даної галузі, сфери діяльності або певної проблеми; часткові – на часткове вирішення проблеми.

За тривалістю здійснення: прогнозні, планові, оперативні (поточні). Тут важливого значення набуває визначення часових меж дії, що особливо важливо для прийняття планових рішень, які передбачають конкретні терміни виконання.

За причинами виникнення: програмні рішення, за розпорядженням або приписом (як управляючих органів більш високого рівня або контролюючих інстанцій), ініціативні, статутні.

За методом розробки: графічні, математичні, статистичні, евристичні.

Для того, щоб управлінське рішення було ефективним, воно повинно відповідати ряду вимог і бути:

1. Науково-обґрунтованим, тобто - відповідати об'єктивним закономірностям, які діють у системі управління, застосовуватись на базі аналізу достовірної та повної інформації, що дає підстави для кваліфікованого визначення цілей, завдань, засобів їх вирішення, а також максимально враховувати всі аспекти питань, які розглядаються;

2. Законним – всі управлінські рішення, незалежно від їх рівня, часу прийняття тощо, приймаються у суворому дотриманні вимог законодавства. Особливої актуальності ця вимога набуває для ДПС України;

3. Актуальним – управлінське рішення повинно розв'язувати найбільш важливі, істотні для системи проблеми і питання, розв'язання яких створить умови для найбільш ефективного функціонування системи у цілому та окремих її елементів;

4. Реальним – управлінські рішення має бути здійсненим. Прийняття нереальних рішень викликає лише досаду виконавців, небажання їх виконувати. Як правило, такі рішення не досягають мети і не виконуються у такому вигляді, як планувалось;

5. Компетентним – управлінські рішення повинні відповідати найбільш вигідним, доцільним, оптимальним засобам, прийомам його реалізації;

6. Конкретним – управлінські рішення мають ясно і чітко сформульовані цілі, завдання, шляхи та засоби їх досягнення, що виключало б можливість двозначного їх тлумачення, з чітким визначенням організатора виконання, термінів, виконавців, а також деяких інших особливостей;

7. Несуперечливим – управлінські рішення забезпечують єдність поставлених у рішенні цілей, завдань, методів та засобів їх реалізації, а також не суперечать іншим власним рішенням та виданим органом управління вищого рівня;

8. Своєчасним – управлінські рішення повинні прийматись з урахуванням стану і розвитку як суб'єкта, так і об'єкта управління та конкретних умов. Іншими словами, рішення залежить від вміння керівника правильно орієнтуватись у ситуації, аналізувати події і приймати рішення тільки тоді, коли воно визріло. Оптимальним (для прийняття за своєчасністю) є те рішення, що прийняте на самому початку виникнення проблеми;

9. Інформативним - управлінські рішення не може обмежуватись загальним, описовим матеріалом, викладенням відомої зведеної, статистичної інформації, що знижує інформаційну цінність рішень та призводить до його розмитості і не чіткості[15, с. 69].

Звичайно, наведений перелік неповний, його можна розширити (ефективність, економність, обґрунтованість, варіативність) іншими характеристиками, які , проте, можуть поліпшити його несуттєво.

4.5. Управлінський цикл: поняття, етапи. Підготовка, прийняття управлінського рішення та організація його виконання.

Термін "управлінський цикл" згадувався дещо раніше. Тепер прийшла черга детально розібратись з ним, оскільки вважливість його для управління важко переоцінити. Для з'ясування змісту управлінського циклу дуже важливим є поняття "рішення", з якого необхідно і розпочати.

Поняття рішення багатозначне. Під рішенням розуміють знаходження певного варіанту дій і сам процес діяльності та її кінцевий результат.

Розглядаючи поняття “управління”, ми зазначали, що це діяльність особливого роду. Кожен вид діяльності має свою технологію, тобто певну послідовність виконуваних операцій.

Таку ж технологію має і управлінська діяльність, яка відома у науці під назвою управлінський цикл.

Управлінський цикл – повторювана сукупність послідовно здійснюваних операцій, що складають технологію процесу управління.

Щодо складу управлінського циклу, то у спеціальній літературі наводиться багато думок.

З точки зору болгарського вченого М. Маркова управлінський цикл складається з наступних етапів:

1. Мета.
2. Проблемна ситуація.
3. Управлінське рішення.
4. Очікуваний стан.

З точки зору Зеленевського Я. (Польща) управлінський (за автором організаційний) цикл складається з визначення мети, планування процесу діяльності, вишукування ресурсів і створення необхідної організаційно-технічної бази, реалізація, контроль.

З точки зору сучасної науки управління, структура управлінського циклу має наступний вигляд:

1. Формування мети;
2. Підготовка і прийняття рішення;
3. Організація виконання рішень (організація соціальної дії);
4. Аналіз результатів.

1. Формування мети. Ця процедура є початковою стадією управлінського циклу і охоплює кілька операцій – діагноз стану системи та

керованого об’єкта; виявлення, усвідомлення та формування проблеми, постановка мети.

Діагноз стану системи управління дає змогу її керівникам та співробітникам виявити проблеми і формувати цілі діяльності з тим, щоб система мала функціонувати максимально ефективно.(Стосовно органів ДПС України це проявляється у постійному справлянні на середовище функціонування управлінських впливів, спрямованих на попередження і виявлення порушень податкового законодавства, що не можливо без діагностики об’єкту, уточнення цілей тощо.)

Проблема – це стан, що відображає відмінності між бажаним та дійсним станом системи, передбачуваними та реальними результатами її функціонування.

Проблемні ситуації виникають постійно внаслідок дії об’єктивних і суб’єктивних факторів. Наприклад, проблему у діяльності органів ДПС України можуть створювати суперечності або “білі плями” у податковому законодавстві, недостатня укомплектованість кадрами або неналежна їх кваліфікація тощо

Науково–обґрунтований аналіз достатнього обсягу вихідної інформації є базою для формування проблеми або проблем. Цей же аналіз дає можливість із загального обсягу вирішити головну проблему та сформувати пріоритетну мету діяльності органів ДПС України. Звичайно, одночасно аналізуються і враховуються всі реальні можливості її досягнення, насамперед наявні ресурси та внутрішні резерви системи. Мета повинна чітко відповідати вимогам законодавства та вимогам вищих органів управління.

2.Підготовка і прийняття управлінського рішення передбачає:

- висунення управлінських гіпотез;
- оперування інформацією;
- збирання, обробку, аналіз, оцінку управлінських гіпотез;
- підготовка (розробка) варіантів рішення;
- оцінка варіантів рішень, вибір оптимального варіанту;

- оформлення вибраного варіанту у вигляді проекту рішення;
- обговорення проекту рішення;
- погодження проекту рішення із зацікавленими особами;
- прийняття рішення (надання йому юридичної сили);
- доведення рішення до організаторів виконання та виконавців.

Управлінська гіпотеза – один з варіантів мети припустимої безпосередньої діяльності щодо розв'язання проблеми.

Суб'єкт управління може висунути безліч обґрунтованих гіпотез, з яких, як правило, прагнуть вибрати оптимальну.

Не можна визнати правильним зосередження уваги лише на одній гіпотезі, оскільки це призводить до висунення суб'єктивної, нереальної, недостатньо обґрунтованої мети управління.

Оперування інформацією – надзвичайно відповідальна стадія управлінського циклу, по суті, це інформаційно-аналітична робота. Тут та чи інша гіпотеза остаточно переводиться в ранг мети предметної управлінської діяльності.

Після обробки зібраної інформації, її аналізу, формування висновків та завдань, перевірки висунутих управлінських гіпотез переходять до розробки варіантів рішень, оцінки кожного з них і вибору оптимального. Складність завдання полягає у тому, що необхідно врахувати багато різноманітних факторів: економічних, політичних, психологічних, правових та інших. Як правило, увага активізується на найбільш істотному з них.

Зупиняючи свій вибір на певному варіанті рішення, суб'єкт управління не може бути впевнений, що його реалізація не зустрінеться з перешкодами та непереборними складнощами, передбачити які було неможливо. Як один з виходів може бути експериментальна перевірка.

Наступні стадії не передбачають великих особливостей і проявляються більш-менш виразно, залежно від характеру, складності, масштабності рішення, що приймається.

Стадія – прийняття рішення у більшості випадків означає підписання або затвердження його керівником (суб'єктом управління, тобто йому надається юридичної сили. Тому від суб'єкта управління, який має право прийняття такого рішення, незважаючи на узгодження інших зацікавлених суб'єктів, вимагається самостійного ретельного вивчення та аналізу проблеми.

Доведення до виконавців управлінського рішення – відповідальна стадія процесу управління, від якої залежить отримання виконавцем рішення у такому вигляді, у якому воно було прийняте суб'єктом управління. Суб'єкт управління вживає заходів щодо своєчасного, повного доведення свого рішення до виконавців, що створює передумови до ефективного його виконання.

3. Організація виконання (реалізація) управлінського рішення.

Поняття ***"організація",*** що дуже важливе не тільки в контексті даної теми, але й в науці управління взагалі, застосовується в двох основних значеннях: організація як стан керованого об'єкта (системи) і організація як функція управління, або, що одне і те саме, елемент (стадія, етап) управлінського циклу.

У першому значенні організація – це упорядкований стан керованої системи, її структура. Саме це мають на увазі, коли кажуть, наприклад, про державні або громадські організації. В цьому смислі організаціями є і держава, і державні органи будь-якого призначення і рівня, в тому числі й органи внутрішніх справ. Момент стабільності, притаманний організації в такому розумінні, дозволяє за допомогою організаційних схем дослідити структуру державних органів та здійснити пошук найбільш перспективних шляхів її удосконалення.

На відміну від цього, організація, що розуміється як функція управління, передбачає вже не стабільність, а динамічність. У цьому смислі організація – це діяльність. Організація як діяльність, у свою чергу, має два аспекти: це, по-перше, діяльність щодо побудови та вдосконалення структури будь-якої соціальної системи, і, по-друге, діяльність щодо втілення в життя

управлінських рішень. Другий аспект може бути охарактеризований як складова частина процессу управління (управлінського циклу).

Крім того, поняття "організація" застосовується як рівнозначне поняттю "управління". Це обумовлено не тільки тим, що організація виконання управлінського рішення є центральним робочим елементом управлінського циклу, але й тим, що організаційні моменти буквально пронизують усю діяльність щодо управління. Навіть висунення управлінських гіпотез підчас необхідно організовувати, не кажучи вже про збирання інформації, контроль та облік. Тому прийнято вважати, що само управління потребує організації. Але при цьому слід розрізняти ці поняття, маючи на увазі, що перше, тобто управління, ширше за друге і включає його до свого складу.

За комплексом підготовки та прийняття управлінського рішення йде організація його виконання. Це основний робочий етап процесу управління. Він, як правило, один з найбільш трудомістких. Саме на даному етапі здійснюються управлінської операції, що повинні завершитись досягненням поставлених цілей.

Організація виконання управлінського рішення включає стадії:

1. З’ясування управлінського рішення (організатором його виконання). Це дуже важлива стадія, оскільки навіть цілком обґрунтоване і реалістичне рішення не може бути реалізоване або виконане повністю внаслідок того, що не було правильно зрозуміло виконавцем.

Вивчення рішення починається, як правило, із з’ясування основної ідеї, яку бажає довести до виконавців суб’єкт управління (керівник). Для того, щоб з’ясувати зміст рішення простого ознайомлення недостатньо, потрібне організаційне, кваліфіковане його вивчення.

Як правило, у ході з’ясування виникають питання, на які відповіді повинен дати лише керівник. Інколи виникає потреба у виконавців додатково отримувати відповідну літературу, використати допомогу компетентних осіб (експертів, науковців тощо).

2. Розв’язання питання про наявність або створення необхідних організаційних передумов. Це може включати цілий ряд організаційних заходів, що забезпечували б виконання рішення. Одним з таких передумов може бути створення робочої групи, визначення відповідального за виконанням тощо.

3. Деталізація управлінського рішення. Під час виконання управлінського рішення, особливо складного, часто виникає потреба у деталізації, яка полягає у розділенні завдання на кілька складових частин та встановлення зв’язків між ними. Практично це полягає у тому, що кожний структурний підрозділ отримує певну частину завдання, доводить його до конкретного виконавця із зазначенням строків виконання. Складність деталізації, окрім іншого, полягає і у тому, щоб уникнути дублювання та виявити питання, що не знайшли свого чіткого відображення у загальному рішенні.

4. Добір і розстановка виконавців на основі їх посадової обізнаності і компетентності. Розв’язуючи це завдання, керівник розглядає і враховує комплекс організаційних, кадрових, педагогічних та психологічних факторів. Тут проявляється вміння керівника працювати з підлеглими.

5. Доведення рішення до безпосередніх виконавців, їх інструктаж та навчання. Це завдання за певних умов може частково здійснюватись і на I стадії. Інструктаж проводиться у певний, чітко визначений керівником час, щоб не змішувати поточні справи. Здійснюється безпосереднім керівником, який володіє специфікою виконання службових завдань та індивідуальними особливостями підлеглих. Інструктаж доцільно доповнити навчанням виконавців, особливо у частині знань нормативних матеріалів, з метою отримання додаткових умінь та навичок. Залежно від ситуації, інструктаж супроводжується виясненням, наскільки виконавці оволоділи особливостями завдання та з’ясували суть управлінського рішення.

6. Забезпечення діяльності виконавців (правове, організаційне, кадрове, психологічне, матеріальне, технічне, фінансове). На цій стадії створюються умови виконавцям для ефективної діяльності.

Правове забезпечення полягає у наданні виконавцям необхідних прав (виданням розпоряджень, наказів тощо), які б надали можливість виконати завдання.

Організаційне забезпечення охоплює планування виконання рішення, визначення проміжних етапів його реалізації, а також форми і обсяги поточного контролю. Вирішуються питання, пов'язані з режимом роботи, розподілам часу та зусиль виконавців. Разом з тим їх ініціатива не повинна бути скованою і заорганізованою. Тут рекомендується застосовувати два методи: "ведення" або "стеження", що залежать від рівня самостійності та компетентності виконавців.

Кадрове забезпечення. Кожен орган ДПСУ має певний кадровий склад, обмежений штатним розписом. Це обмежує можливість вибору спеціалістів, необхідних для виконання рішень. Керівник вищого рівня може надати кадрову допомогу маневру чи прикомандируванням до робочої групи фахівців, які є у його розпорядженні.

Психологічне забезпечення – це прямий обов'язок керівників всіх рівнів, задіяних на виконанні рішення. Роз'яснюється виконавцям політичний і соціальний зміст управлінського рішення, проводиться робота з формування дисциплінованості та відповідальності за доручену справу.

Для прищеплювання навичок дій у незвичних умовах, стресових та екстремальних ситуаціях, здійснюються цілеспрямовані заходи з психологічної підготовки працівників тощо.

Матеріальне, технічне, фінансове забезпечення – є об'єктивною передумовою виконання органами внутрішніх справ своїх завдань і кожного управлінського розпорядження. Питання розв'язуються кожним керівником щодо підлеглих, безпосередньо йому підпорядкованих і в межах компетенції та ресурсних можливостей. Це вимагає від керівника знання матеріальних, технічних і фінансових засобів очолюваної ним управлінської структури.

7. Організація взаємодії між виконавцями та координація їх зусиль. Набирає важливого значення, коли у виконанні рішення беруть участь декілька підрозділів або виконавців. Окремі частини завдання можуть виконуватись

паралельно або послідовно, можливе часткове використання результатів на певних етапах, досягнутих іншими підрозділами. Взаємодія насамперед досягається чітким визначенням прав і обов'язків діючих сторін, розмежовуванням відповідальності, термінів та форм виконання завдань. Важливе значення мають особисті контакти між керівниками взаємодіючих сторін.

Взаємодія може набирати наступних форм:

- взаємний обмін інформацією;
- спільне проведення нарад, інструктажів, занять;
- підготовка та видання спільних рішень;
- практична діяльність з подання взаємодопомоги;
- спільне здійснення контролю та загальне підбивання підсумків роботи.

8. Контроль за діяльністю виконавців та облік результатів роботи. На цій стадії отримується оперативна інформація про режим функціонування систем управління, про ефективність зусиль та дозволяє намітити заходи для коригування ходу виконання завдань.

9. Коригування управлінського рішення та регулювання системи управління. Це стадія внесення уточнень та змін в управлінські рішення, що були прийняті раніше. Потреба у цьому може обумовлена різними факторами: суб'єкти соціального управління не завжди мають повну інформацію про всі фактори, які впливають на функціонування певної системи. Тому управлінське рішення може мати припущення або твердження, що не підтверджуються практикою. Практика свідчить, що навіть цілком обґрунтоване в момент прийняття рішення з плином часу вимагає уточнень, доповнень тощо (зміна обстановки, законодавства, політичної, економічної ситуації).

Регулювання системи управління полягає у так званому поточному розпорядництві, під час якого суб'єкт управління оперативно втручається у діяльність підлеглих йому систем та окремих виконавців з метою зміни потоків управлінської інформації. Відмінність терміну регулювання та корегування доволі умовна.

10. Підбивання підсумків виконання рішення. (Діагноз нового стану системи та керованого об’єкта). Організаційна робота завершується після виконання завдання. Ефективність діяльності виконавців визначається шляхом оцінки:

суб’єктом управління вищого рівня - ступеня досягнення цілей загального управлінського рішення;

керівником органу-виконавця - якості і термінів здійснення розпоряджень, відданих ним у плані конкретизації загального рішення;

особою, що керувала безпосередніми виконавцями – оперативності та професійної майстерності виконання завдань конкретними працівниками;

Якщо внаслідок цього встановлено, що мета досягнута, завдання виконане та система перейшла у новий стан, суб’єкт управління повинен знову здійснити оцінку її можливостей, виявити та сформувати проблеми, які слід розв’язати. Тобто один управлінський цикл завершується і без паузи переходить в інший. Цей процес відбувається безперервно. Слід мати на увазі, що в системі ДПА України одночасно здійснюється безліч управлінських циклів. Вони, як правило, різноспрямовані, проте, деякі з них можуть мати спільні елементи.

Всі стадії управління, як процесу, звичайно розмежовуються умовно з навчальною метою, і кількість їх за потребою або бажанням можна збільшувати або зменшувати за рахунок розподілу стадії на більш дрібні або об’єднання у більш великі.

Теорія управління вважає управлінську роботу центральною ланкою у практичній діяльності. Яким би чудовим не було управлінське рішення, воно неминуче залишиться лише в образі намірів, якщо не доповнювати його цілеспрямованою діяльністю, спрямованою на досягнення мети.

Контрольні питання.

1. Визначення, ознаки та сутність системи.
2. Поняття системи управління та її елементи.
3. Органи державної податкової служби як систем управління.

4. Процес управління та основні його характеристики.

5. Управлінський цикл, його поняття та етапи.

6. Підготовка, прийняття управлінського рішення та організація його виконання.

Контрольні питання для самоперевірки (частина 1)

1. Історичні етапи розвитку управління в суспільстві.
2. Наукові школи соціального управління та сучасні тенденції в теорії організації та управління.
3. Сутність та зміст соціального управління.
4. Види соціального управління.
5. Загальна характеристика етапів розвитку управління в історії людства.
6. Положення представників класичної школи управління.
7. Цілі та функції соціального управління
8. Єдність між суб'єктом та об'єктом соціального управління
9. Значення соціального управління
10. Загальні риси права і управління
11. Співвідношення права з управлінням
12. Роль права в удосконаленні управління
13. Сучасні підходи до управління.
14. Внесок українських вчених у розвиток управлінської науки.
15. Зміст науки управління.
16. Соціальне управління як комплексна наука
17. Проблеми викладення теорії управління як навчальної дисципліни.
18. Передумови виникнення науки управління
19. Основні теорії управління
20. Предмет, структура і методи науки управління
21. Розвиток науки управління в Україні
22. Напрями наукового формування сучасної вітчизняної моделі менеджменту

23. Класифікація соціального управління
24. Особливості управління органами ДПС України
25. Мета як вихідна категорія управління
26. Вимоги, що висуваються до формування цілей та їх класифікація.
27. Методи формування і обґрунтування цілей.
28. Проблеми визначення та поставлення цілей управління
29. Цілі соціальних систем і цілі управління
30. Мета й ефективність управління
31. Етапи формування мети
32. Проблеми визначення та поставлення цілей управління
33. Цілі соціальних систем і цілі управління
34. Вимоги до цілей управління
35. Поняття та сутність функцій управління
36. Основні функції управління
37. Загальні функції управління
38. Функції ДПС України.
39. Поняття, сутність та зміст принципів управління.
40. Основна класифікація принципів управління.
41. Принципи соціального управління
42. Загальні принципи управління
43. Спеціальні принципи управління
44. Сформулювати поняття та охарактеризувати діяльність органів ДПС України
45. Загальні принципи адміністрування
46. Поняття, сутність та класифікація методів управління
47. Пізнавально-програмуючі методи управління
48. Організаційно-регулюючі методи управління
49. Системний підхід: принципи, структура, управління на основі системного підходу
50. Метод моделювання

51. Методи дослідження операцій
52. Адміністративні методи
53. Поняття «модель»
54. Співвідношення «моделі» та «моделювання»
55. Розкрити зміст видів моделювання
56. Основні поняття теорії систем
57. Характеристика і види соціальних систем
58. Елементи системи управління
59. Основні рівні апаратів управління
60. Підрозділ податкової міліції як система управління
61. Формально-логічні умови ефективної організації і функціонування системи органів ДПС
62. Поняття і типи організаційних структур управління
63. Фактори, що визначають формування та принципи побудови
64. Організаційні структури управління
65. Загальна характеристика процесу управління
66. Процес управління та інформація.
67. Комплексна характеристика процесу управління
68. Зміст процесу управління
69. Види процесу управління
70. Організаційна та технологічна характеристика управління
71. Техніка управління
72. Властивості процесу управління
73. Управлінське рішення
74. Сутність і властивості управлінського рішення
75. Класифікація управлінських рішень
76. Вимоги до управлінських рішень
77. Загальне уявлення про управлінський цикл
78. Структура управлінського циклу

79. Перший етап управлінського циклу: підготовка та прийняття управлінського рішення

80. Другий етап управлінського циклу: організація виконання (реалізація) управлінського рішення

Завдання для самопідготовки

1. Скласти графічну схему соціального управління.
2. Підготувати плакат на тему «Наукові школи соціального управління та сучасні тенденції в теорії організації та управління».
3. Скласти порівняльну таблицю «Право і управління».
4. Підготувати 5 визначень поняття «Управління» з різних джерел.
5. Підготувати повідомлення на тему «Розвиток науки управління в Україні».
6. Підготувати повідомлення на тему «Напрями наукового формування сучасної вітчизняної моделі менеджменту».
7. Підготувати плакат на тему «Предмет, завдання та система курсу «Теорія управління органами Державної податкової служби України»,
8. Підготувати плакат на тему «Предмет, завдання та система курсу «Організація роботи та управління органами Державної податкової служби України».
9. Підготувати плакат на тему «Предмет, завдання та система курсу «Управління підрозділами податкової міліції».
10. Скласти схему функцій соціального управління.
11. Скласти схему методів соціального управління.
12. Підготувати реферат на тему «Сучасні соціальні системи».
13. Підготувати реферат на тему «Умови формування організаційних структур управління».
14. Побудувати схему техніки управління.
15. Скласти схему управлінських рішень.
16. Скласти схему принципів соціального управління.

17. Скласти проект механізму соціального управління в органах ДПС України.
18. Скласти схему методів прогнозування.

Список рекомендованої літератури

1. Авер'янов В.Б. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні. – Наукова доповідь. – К.,1995
2. Аверьянов В. Б. Организация аппарата государственного управленим (структурно-функціональний аспект). — К., 1985. — С. 68-78.
3. Аверьянов В.Б. Некоторые вопросы гносеологической характеристики социально-управленческих отношений // Правовые проблеми управлення народним хозяйством. — К., 1976. — 185с.
4. Алексеев С.С. Право й управление в социалистическом обществе (общетеоретические вопросы) // Сов. госуд. й право. — 1973. — № 6. — С. 13.
5. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание й управление. — М., 1981. —С.19
6. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. – Харків: Ун-т внутрішніх справ, 1999. – 268с.
7. Бачило І.Л. Функции органов управления. – М., «Юрид.лит.», 1976. – 200с.
8. Будзан Б. Менеджмент в Україні: сучасність і перспективи. – К.: Основи, 2001. – 359 с.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
10. Гастев А.К. Как надо работать. – М.: Прогресс, 1972. – 220 с.
11. Горкіна Л. Михайло Іванович Туган-Барановський: сторінки життя і творчості // Економіка України. – 1993. №11. – С. 63-71.

12. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т.1 /Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – М: «Статут», 2002. – 366с
13. Гріфін Р., Яцура В. Основи менеджменту: Підручник / Наук. ред. В. Яцура, Д. Олесневич. – Львів: Бак, 2001. – 624 с.
14. Гурне Б. Введение в науку управления. – М.: Прогресс, 1969. – с.
15. Гурне Б. Державне управління: Пер. з франц. В.Шовкуна. – К.: Основи, 1993. – 165с.
16. Державне управління: теорія і практика/ Заг. ред. проф. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432с.
17. Друкер Питер Ф. Задачи менеджмента в XXI веке : учебное пособие / Питер Ф. Друкер ; пер. с англ. – М. : Изд. дом „Вільямс", 2003. – 272 с.
18. Дубенко С.Д. Державна служба в Україні. Посібник. – К.: УАДУ, 1988. – 168с .
19. Злупко С.М. Михайло Туган-Барановський: (Український економіст світової слави). – Львів: Каменяр, 1993. – 192 с.
20. Кравченко А.И. Управленческие революции // Социалистический труд. – 1991. - №1. – 236 с.
21. Кредисов А.И. История учений менеджмента. – К.: ВИРА-Р,2000.– С. 231-233.
22. Лазарев Б.М. Формы советского государственного управления. – М.: Институт государства и права АН СССР, 1983. – 150с.
23. Леонский З. Наука администрации. – Познань, 1979.
24. Нижник М., Машков О. Системний підхід в організації державного управління: Навчальний посібник. – К.: Вид-тво УАДУ, 1998. – 160с.
25. Петренко-Лисак А.О. Навчальна програма дисципліни «Теорія соціального управління» (для бакалаврів, спеціалістів). – К.: МАУП, 2006. – 16 с.
26. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник. – К.: Національна академія внутрішніх справ України,1999. – 702с.

27. Райт Г. Державне управління / Г. Райт : переклад з англійської В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. – К.: Основи, 1994. – 191 с.
28. Слепенков И.М., Аверин Ю.П. Основы теории социального управления. – М.: 1990.
29. Старосьцяк Е. Элементы науки управления. – М.: Прогресс, 1965. – С. 26.
30. Тейлор Ф.У. Принципы научного менеджмента. – М.: Контроллинг, 1991.
31. Теория управления социалистическим производством / Под ред. О. В. Козловой. — М., 1983.
32. Теорія управління в органах внутрішніх справ: навч. посібник / За ред. В.А. Ліпкана. – К.: КНТ, 2007. – 884 с.
33. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
34. Управление – это наука и искусство: А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд. – М., 1992. – С. 112, 147.
35. Файоль А. Общее и промышленное управление. – М.: Экономика, 1992.
36. Хміль Ф.І. Основи менеджменту: Підручник. – К.: Академвидав, 2005. – 608 с.
37. Хміль Ф.І. Становлення сучасного менеджменту в Україні. К.: ІЗИН; Львів: ЛКА, 1996. – 206 с.
38. Цветков В. В. К вопросу об зффективности й качестве управлення // Сов. госуд. й право. — 1980. — № 6
39. Щёкин Г.В. Теория социального управления: Монография. – К.: , 1996.
40. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр.енцикл.», 2001. – Т. 3. – 829 с.

ЧАСТИНА 2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ

РОЗДІЛ 5. Державна податкова служба у структурі державного управління.

5.1. Становлення та розвиток державної податкової служби України.

Державне управління – це певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий та розпорядчий характер, полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування державно-владних повноважень.

Організаційна структура державного управління — це особливе державно-правове явище, яке обумовлене суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом державного управління в суспільстві. Вона включає визначений склад, організацію та взаємозв'язок людських ресурсів, технічних та інших засобів, які виділяються та витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінського впливу і підтримку життєздатності самого суб'єкта управління. Звідси відокремлення організаційної структури державного управління з багатогранних зв'язків держави та суспільства і її спеціальне розуміння.

Державний орган виступає як системоутворюючий елемент організаційної структури державного управління, який зв'язаний з формуванням і реалізацією державно-управлінського впливу, причому як у цілому, в єдності їх складових проявів, так і за окремими проявами: цілевизначення, організація та регулювання.

Органи державної податкової служби займають важливе місце у здійсненні податкової політики та забезпечують фінансовий інтерес держави у сфері сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) шляхом здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства, боротьби з податковими правопорушеннями та притягнення до відповідальності осіб, які

вчинили зазначені правопорушення. Зокрема, за січень – червень 2009 року зібрано 5 540,7 млн. грн. платежів до бюджетів усіх рівнів. Розрахункову базу ДПА України виконана на 103,6 відсотки, додатково надійшло 191,1 млн. гривень. До Державного бюджету забезпечено збір платежів у сумі 3 895,0 млн. грн., з нього до загального фонду Державного бюджету – 3 659,7 млн. грн., або на 312,4 млн. грн. більше січня – червня 2008 року. Значного приросту досягнуто по акцизному збору з вироблених в Україні товарів – 780,2 млн. грн., по податку на додану вартість – 79,6 млн. гривень.

Всебічне і повне з'ясування призначення державної податкової служби України, діяльності щодо виконання останньою покладених на неї сьогодні завдань та функцій, перспектив подальшого її розвитку вимагає погляду у недалеке минуле, часи зародження та становлення державної податкової служби молодої України.

Історичний аналіз становлення державної податкової служби необхідно розпочинати з моменту виникнення незалежної держави Україна, оскільки саме на цьому етапі відбулося реформування старих та формування принципово нових державних інституцій, до яких належить і податкова служба України.

Становлення сучасної державної податкової служби України, безумовно пов'язане із виникненням і розвитком системи оподаткування, щодо якої податкова служба мала виконувати забезпечувальну, а у деяких випадках і організуючу, роль. Отже, в першу чергу, необхідно дослідити генезис системи оподаткування в Україні, у сфері якої власне і функціонує податкова служба.

Сформована ще на початку 90-х років, відразу після проголошення у 1991 році незалежної держави, податкова система України постійно змінювалася в напрямі пошуку оптимальної структури, яка б відповідала перехідному стану економіки і зіграла свою позитивну роль на етапі становлення незалежності держави.

Так, Закон Української РСР “Про систему оподаткування” було прийнято ще 25 червня 1991 року, до проголошення Акту про незалежність України, і кілька місяців потому при оподаткуванні використовувались нормативні акти колишнього СРСР. Згаданий закон був доволі недосконалим як за структурою, так і за змістом, але ним фактично було проголошено нову систему оподаткування та основні принципи податкового регулювання. У зв’язку з цим у грудні 1991 та у 1992 році з’являються нові види податків: податок на доходи підприємств, на додану вартість, акцизний збір.

Занадто складним виявився період 1992-1993 року, під час якого велися дискусії щодо перспектив подальшого розвитку податкової системи. Дискусії точилися навколо найбільш ефективного податкового механізму наповнення державного бюджету. У цей період сформувалося декілька основних концепцій:
1) в основу позиції Верховної Ради було покладено оподаткування обсягів реалізації за звітний період та диференціація ставок залежно від сфери та виду діяльності;
2) застосування єдиної ставки 30-35% та пільг при інвестуванні, оподаткування фізичних осіб з річного сукупного доходу пропонували Головна державна податкова інспекція, Міністерство фінансів та Міністерство економіки;
3) позиція Українського союзу промисловців та підприємців відповідала попередній, але передбачала пріоритетність товаровиробників.

Вже з 1992 року починають впроваджуватися зміни в системі оподаткування. Так, основним серед прямих податків стає податок на прибуток підприємств (Декрет КМУ від 26.12.1992 №12-92). На жаль, спроба виявилася невдалою – на той час спостерігався дефіцит бюджету.

Тому вже з другого кварталу 1993 року було відновлено оподаткування доходу підприємств, тобто обрано посилення податкового тиску основним важелем політики подолання дефіциту бюджету. Проте були й позитиви – у 1993-1994 роках було введено податковий кредит, таким чином підприємства отримали право на термінову відстрочку сплати податку.

На початку 1994 року в Україні почали формуватись податкові механізми, зокрема з’явилися податок на промисел, місцеві податки та збори, почала запроваджуватися контролююча функція фізичних осіб шляхом створення державного реєстру фізичних осіб (Закон України від 22.12.1994 №320/94-ВР «Про Державний реєстр фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів»).

Протягом 1995 року відбувалося налагодження роботи податкового механізму: вдосконалювалась робота, яка була спрямована на забезпечення сталого надходження коштів до бюджетів усіх рівнів. Крім того, з метою забезпечення прозорості діяльності органів податкової служби та підвищення податкової культури населення створено редакцію журналу „Вісник податкової служби України”.

Таким чином, період 1991 – 1995 років можна назвати періодом перших кроків на шляху становлення та розвитку державної податкової системи.

Процес формування державної податкової служби науковці пропонують класифікувати на п’ять періодів в залежності від проходження певних етапів творення даної служби. Перший період, потрібно характеризувати як початок становлення ДПС України, що проходив з 1990 до початку 1992 р. Другий період характеризується оновленням системи оподаткування, яке протікало з 1992 до 1993 р.р. 1994 – 1995 роки є періодом оновлення податкової системи. 1996 – 1997 р.р. – період формування нової податкової політики, а з 1998 р. розпочався період реформування державної податкової служби в Україні.

Виникнення Державної податкової служби в Україні пов’язується з прийняттям 12 квітня 1990 р. Радою Міністрів УРСР постанови за № 74 «Про створення державної податкової служби в Українській РСР». Відповідно до зазначеного нормативного акта в системі Міністерства фінансів УРСР створювалася державна податкова служба в складі: Державної податкової інспекції Міністерства фінансів УРСР; державних податкових інспекцій по областях, районах, містах і районах у містах. Цим нормативним актом

установлено загальну чисельність працівників державних податкових інспекцій у республіці на 1990 рік 12053 одиниці, в тому числі 6873 одиниці за рахунок чисельності працівників фінансових органів і 5180 одиниць за рахунок додаткового виділення чисельності (включаючи 80 одиниць для Державної податкової інспекції Міністерства фінансів УРСР).

У грудні 1990 року Верховна Рада УРСР ухвалила Закон "Про державну податкову службу в Українській РСР", а у 1993 р. - Закон "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про державну податкову службу в Україні". На підставі зазначених законодавчих актів основне місце в системі податкових органів відводилось державним податковим інспекціям.

22 серпня 1996 р. Президентом України видано Указ №760/96 "Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій" та 30 жовтня №1013/96 "Питання державних податкових адміністрацій", що обумовлено об'єктивною необхідністю:

- не досягалась головна мета податкової діяльності – забезпечення своєчасних надходжень до бюджету коштів, необхідних для фінансування державних видатків;
- податкова служба діяла переважно як фіскально-конфіскаційний орган, спрямовуючи свої зусилля на легальний бізнес;
- податкова служба використовувалась як інструмент для вирішення складних соціально-економічних проблем.

Податкова інспекція на той час майже вичерпала свої можливості і вже не могла повною мірою виконувати поставлені перед нею завдання. Через кризовий стан в економіці, злиття її частини з кримінальним елементом, недосконале законодавство, застарілі методи роботи податкової інспекції виникли проблеми, вирішення яких вимагало принципово нових підходів. Це стосувалось і підрозділів з боротьби з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування, які діяли в системі МВС України.

Крім того, необхідність реформування податкової служби була обумовлена значним зростанням кількості суб'єктів господарювання;

залученням в економіку країни іноземних інвестицій та створенням підприємств іноземних держав, що вимагало переходу до світових стандартів в оподаткуванні; збільшенням концентрації оподатковуваних оборотів у фізичних осіб; необхідністю створення інформаційного простору для державного контролю за товарно-грошовим потоком у країні, а також високим рівнем тінізації економіки; умови оплати працівників податкової служби, що існували на той час, призвели до відтоку висококваліфікованих кадрів.

Зазначеним Указом передбачалось, що ДПА України є центральним органом виконавчої влади, а державні податкові адміністрації в областях, районах, містах і районах у містах є самостійні одиниці і не входять до складу місцевих державних адміністрацій. Одночасно ДПА України були підпорядковані підрозділи МВС з боротьби з кримінальними видами ухилень від оподаткування.

Суттєві організаційні і кадрові заходи щодо забезпечення розвитку податкової служби знайшли відображення в Указі Президента України "Питання державних податкових адміністрацій" від 30 жовтня 1996 року, яким Кабінету Міністрів України доручено встановити нові умови оплати праці і грошового забезпечення працівників податкових адміністрацій та податкової поліції, що передбачали вдвічі вищі посадові оклади осіб, які мають спеціальні звання, та осіб начальницького складу податкової поліції. Вжиті заходи позитивно вплинули на формування професійного ядра податкової служби.

Тож у 1996-1997 році почався новий етап розвитку державної податкової служби в Україні. У цей час створено та розпочато функціонування Державної податкової адміністрації України (Указ Президента України від 22 серпня 1996 року №760/96 „Про створення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій", постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 1996 року №1385 „Про забезпечення діяльності Державної податкової адміністрації України").

З цього року також розпочато спроби послаблення податкового тиску, про що засвідчили Указ Президента України від 31.07.1996 №621/96 "Про

заходи по реформуванню податкової політики" та постанова Верховної Ради України від 04.12.1996 №561/96-ВР "Про Основні положення податкової політики в Україні", згідно з якими передбачалося значне реформування правових норм оподаткування. Зокрема передбачалося введення законів прямої дії та створення умов для прийняття Податкового кодексу України, що має стати основним нормативним актом у процесі регулювання оподаткування.

Починаючи з 1997 року державна податкова служба займається пошуком найбільш ефективних важелів, які мають посприяти процесу вдосконалення роботи її органів. Саме у цей час виникає необхідність у проведенні докорінної модернізації органів державної податкової служби – починають розроблятися Концепція та Стратегія напряму розвитку Державної податкової служби України.

Так, до річниці створення податкової служби в липні 1998 року вже було сформовано Адміністративну раду та Робочу групу з розробки та впровадження проекту модернізації податкової служби.

У лютому 1998 р. Верховна Рада України схвалила нову редакцію Закону України "Про державну податкову службу в Україні" та Закон України "Про внесення змін і доповнень до Кримінально – процесуального кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з утворенням податкової міліції".

1999 рік можна вважати початком докорінних змін податкових органів. Так, у червні цього року розпочався експеримент зі створення та розробки нових підходів до питання примусового стягнення податкової заборгованості. Саме тоді й було визначено головні стратегічні напрями розвитку державної податкової служби України.

З метою здійснення координації робіт з розробки та впровадження проекту модернізації державної податкової служби у жовтні 1999 року в Державній податковій адміністрації України було створено Управління розвитку та модернізації ДПС.

Наступним кроком на шляху модернізації стало утворення Департаменту розвитку та модернізації державної податкової служби України як самостійного функціонального підрозділу Державної податкової адміністрації України з правами юридичної особи. За пропозицією ДПА України була ухвалена постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2000 року № 1454 „Про утворення Департаменту розвитку та модернізації державної податкової служби".

З метою залучення широкого кола фахівців державної податкової служби до процесу модернізації ДПС України, належної координації роботи працівників всіх рівнів організаційної структури ДПС було створено Внутрішню консультативну групу з впровадження Програми модернізації на центральному, обласному та районному рівнях наказом ДПА України від 18 червня 2001 року №376 «Про координацію роботи структурних підрозділів ДПА України при впровадженні поекту Програми модернізації ДПС».

До складу зазначеної групи входили представники органів ДПС України усіх рівнів. Загальна кількість членів вказаної групи налічувала 3238 членів.

19 жовтня 2001 року Головою ДПА України було затверджено Стратегічний план розвитку державної податкової служби України до 2013 року, в якому визначено основні напрями модернізації:

- організаційна структура;
- основна операційна діяльність;
- виконавче управління;
- управління людськими ресурсами;
- інформаційна-аналітична система;
- взаємодія з іншими державними установами;
- взаємини із суспільством.

У цьому ж році з метою забезпечення реалізації державної політики у сфері виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів та підвищення ефективності контролю в цій сфері у складі Державної податкової адміністрації України утворено Департамент з питань адміністрування

акцизного збору і контролю за виробництвом та обігом підакцизних товарів як самостійний функціональний підрозділ з правами юридичної особи. У складі державних податкових адміністрацій в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі утворено регіональні управління цього Департаменту та їх територіальні підрозділи.

Також у 2001 році на виконання Указу Президента від 19 липня 2001 року №532/2001 з метою вдосконалення роботи щодо боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, створення комплексної системи державного контролю за сумнівними операціями, що здійснюються суб'єктами підприємницької діяльності, у складі Державної податкової адміністрації України утворено Департамент боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом.

У 2002 році триває процес вдосконалення роботи податкових органів. Так, з метою створення неупередженої діяльності Державної податкової служби України, орієнтованої на формування партнерських взаємовідносин з платниками податків та на підтримку громадськості у травні 2002 року створено Громадську колегію при ДПА України як постійного дорадчого органу ДПА України, до складу якого увійшли представники неурядових, громадських організацій та об'єднань, бізнесових кіл, представники засобів масової інформації. Діяльність Громадської колегії призначена для забезпечення відкритості та прозорості дій ДПА України. Головним завданням Громадської колегії є сприяння реформуванню державної податкової служби України відповідно до світових вимог і стандартів.

Організаційна структура органів ДПС є одним з основних засобів створення ефективних технологій адміністрування податків. Її реалізація повинна забезпечувати виконання ДПС України поставлених завдань і досягнення визначених цілей. Концепція вдосконалення організаційної структури ДПС – це сукупність основних принципів та цілей управління наявною матеріально-технічною, науковою базою та персоналом органів Державної податкової служби України, конкретизованих відповідно до

Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України до на період до 2013 року.

У 2003 році було затверджено Концепцію вдосконалення організаційної структури державної податкової служби України (наказ ДПА України від 15.09.2003 №431), основним завданням якої є аналіз стану та визначення актуальних проблем у сфері вдосконалення організаційної структури органів ДПС України, а також визначення основних правових, організаційних, фінансових, інших засад, їх вирішення відповідно до Конституції та законодавства України.

У цьому ж році був започаткований проект "Модернізація державної податкової служби України-1" – широкомасштабний загальнодержавний інституційний проект, актуальність і значимість якого доводить відповідність напрямів модернізації податкової служби головним завданням Уряду України, серед яких – виведення економіки з тіні, перемога над корупцією, забезпечення незалежної судової системи, наведення макроекономічного порядку, створення благодатного клімату для інвестицій, впровадження нових інформаційних технологій та інтеграція до світових економічних структур.

Для чіткої взаємодії, обміну інформацією між Урядом, міністерствами та відомствами, органами державної влади результатів діяльності ДПА України в реалізації Проекту модернізації у 2004 було створено відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13.05.2004 №631 Міжвідомчу робочу групу з питань координації та контролю за реалізацією Проекту модернізації.

Основною метою цієї групи як координаційно-дорадчого органу Кабінету Міністрів України є координація та контроль за реалізацією Проекту модернізації, цільовим та ефективним використанням коштів позики.

У цьому ж році для здійснення незалежної оцінки прогресу впровадження Проекту модернізації податкової служби міжнародними експертами з питань оподаткування було створено наглядову раду (постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. №697 «Про утворення наглядової ради з питань

реалізації проекту «Модернізація державної податкової служби України –1»). У її складі – експерти - члени наглядової ради: Джеймс Оуенс – громадянин Сполучених Штатів Америки, Юп ван Люнтерен – громадянин Королівства Нідерланди**,** Матс Генріксон – громадянин Королівства Швеція та громадянин України Віталій Ільїн.

У 2005 – 2006 роки – період зміцнення позитивного іміджу державної податкової служби України.

Так, у 2005 році було сформовано законодавчу базу щодо покращення взаємовідносин з платниками податків. Зокрема було прийнято низку законів:

Закон України від 12 січня 2005 року №2322-IV „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист)";

Постанову Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 року №179 „Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій".

Крім цього, організація ефективної роботи з платниками податків у 2006 році стає пріоритетним напрямом модернізації Державної податкової служби України. Зокрема покращення професійного рівня працівників державної податкової служби, підтримка функціонування автоматизованих інформаційних систем, удосконалення податкової звітності, вдосконалення системи адміністрування податків, співробітництво з податковими органами іноземних держав і міжнародними податковими організаціями є основними завданнями напряму у цей час.

Так, у рамках етизації податкової служби розроблено та прийнято низку нормативно-правових документів:

Кодекс професійної етики працівника Державної податкової служби України;

Концепція управління персоналом Державної податкової служби України на 2006-2010 роки;

Кодекс честі працівника Державної податкової служби України;

Концепція вдосконалення організаційної структури органів державної податкової служби.

У рамках вдосконалення професійного рівня працівників ДПС Національну академію державної податкової служби України було перетворено на Національний університет державної податкової служби України від 01 березня 2006 року „Про утворення Університету державної податкової служби України, а Указом Президента України від 03 квітня 2006 року №279/2006 йому було присвоєно статус національного.

У 2007 році у рамках Проекту модернізації податкової служби створено Інформаційно-довідковий центр, спрямований на висококваліфіковану та оперативну обробку звернень платників податків (постанова Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. «Про утворення Інформаційно-довідкового департаменту державної податкової служби»). Так, дослідну експлуатацію центру було розпочато у жовтні 2007 року, а з березня 2008 року Інформаційно-довідковий департамент працює в режимі промислової експлуатації.

З початку 2007 року активується робота податківців і у сфері міжнародного обміну досвідом. Так, протягом 2007 року працівники органів ДПС України брали участь у 12 навчальних курсах ОЕСР з питань оподаткування, у форумах та навчальних семінарах, організованих Внутрішньо-європейською організацією податкових організацій.

Протягом 2007 року Державна податкова адміністрація України бере участь в опрацюванні окремих розділів проекту нового Договору між Україною та ЄС в рамках Робочої групи. У цьому ж році починається активна робота над проектом Податкового кодексу, зміст якого відповідатиме загальноєвропейським податковим нормам.

З початком 2008 року ДПА України перейшла на новий етап взаємовідносин з платниками податків, основною метою якого стало створення партнерських відносин між платниками податків та податківцями.

Так, 19 лютого 2008 року було підписано Меморандум про створення сприятливого податкового клімату між Українським союзом промисловців і підприємців (УСПП) та ДПА України.

Запровадження подання разом з декларацією з ПДВ розшифровок податкового кредиту та податкових зобов'язань у розрізі контрагентів (наказ ДПА України від 17.03.2008 року №159 „Про внесення змін до податкової звітності з податку на додану вартість") – стало підґрунтям для подальшого переходу на безконтактний, автоматизований режим відшкодування ПДВ.

Подання звітності в електронному вигляді – це пріоритетний напрям у розвитку партнерських стосунків між органами ДПС та платниками податків, тому ДПА України приділяє велику увагу питанню подання податкової звітності в електронному вигляді згідно з чинним законодавством. ДПА України затверджено Інструкцію з підготовки і подання податкових документів в електронному вигляді засобами телекомунікаційного зв'язку та Примірний договір про визнання електронних документів. (Наказ Державної податкової адміністрації України від 10 квітня 2008 року №233 „Про подання електронної податкової звітності").

Також ДПА України розроблене власне програмне забезпечення "Система формування та подання до органів ДПС податкової звітності та реєстрів податкових накладних в електронному вигляді засобами телекомунікаційного зв'язку", яке розповсюджується серед платників податків.

5.2. Структура державної податкової служби.

Відповідно до Закону України "Про державну податкову службу в Україні" до *системи органів державної податкової служби* увійшли:

державна податкова адміністрація України;

державні податкові адміністрації в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

державні податкові інспекції в районах, містах, районах у містах.

У складі органів державної податкової служби функціонують також підрозділи боротьби з податковими правопорушеннями кримінального характеру (далі податкова міліція).

Державна податкова адміністрація України, залежно від кількості платників податків та деяких інших умов, може утворювати міжрайонні (два і більше райони), об'єднані (місто + район) ДПІ.

У ДПА України та ДПА АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя створено колегії, що підвищило статус колегіальних органів управління. Вони є дорадчими органами і розглядають найбільш важливі напрямки діяльності відповідних державних податкових адміністрацій.

З метою вдосконалення роботи, наказом ДПА України від 06.03.98 №97 затверджена організаційна структура податкових адміністрацій та інспекцій, визначені їх основні функції, чим започатковано діяльність ДПС України на функціональній основі (буде розглянуто дещо пізніше).

Згідно із законодавством України Державна податкова адміністрація України є центральним органом виконавчої влади. ДПА в АР Крим, областях, містах Києва та Севастополі підпорядковуються ДПА України. Державні податкові інспекції у районах, містах (крім Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонні та об'єднані державні податкові інспекції підпорядковуються відповідним державним податковим адміністраціям в областях, АР Крим, міст Києва та Севастополя.

Органи державної податкової служби координують свою діяльність з фінансовими органами, органами Державного казначейства України, органами СБУ, МВС, прокуратури, статистики, державною митною і контрольно-ревізійною службами та іншими контролюючими органами, установами банків, а також з податковими службами інших держав.

Перелік структурних підрозділів ДПА України та самостійних підрозділів з правами юридичної особи:

1. Департамент господарського забезпечення.
2. Управління захисту інформації.
3. Департамент забезпечення діяльності Голови ДПА України (апарат Голови ДПА України).
4. Департамент персоналу.
5. Департамент фінансового забезпечення.
6. Управління капітального будівництва.
7. Управління організації роботи з великими платниками податків.
8. Слідче управління податкової міліції.
9. Юридичний департамент.
10. Управління координації нормотворчої роботи та взаємодії з органами державної влади.
11. Управління міжнародних зв'язків.
12. Організаційно-розпорядчий департамент.
13. Департамент відомчого контролю.
14. Департамент податку на прибуток та інших податків і зборів (обов'язкових платежів).
15. Департамент податку на додану вартість.
16. Департамент оподаткування фізичних осіб.
17. Аналітично-інформаційний відділ.
18. Департамент обліку та звітності.
19. Департамент економічного аналізу.
20. Управління акцизного збору.
21. Департамент контролю за фінансовими установами і операціями у сфері ЗЕД.
22. Департамент податкового контролю юридичних осіб.
23. Департамент погашення прострочених податкових зобов'язань.
24. Департамент апеляцій.

25. Головне управління податкової міліції.

26. Управління по боротьбі з корупцією в органах державної податкової служби.

27. Департамент інформаційно-аналітичного забезпечення процесів оподаткування.

28. Управління реєстрації та обліку платників податків.

29.Департамент масово-роз'яснювальної роботи та звернень громадян.

30. Департамент контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів.

31. Департамент боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом.

5.3. Основні завдання та функції державної податкової служби.

Основні завдання та функції державної податкової служби визначаються Законом України "Про державну податкову службу в Україні":

завданнями органів державної податкової служби є (ст.2 Закону):

здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством (далі - податки, інші платежі);

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 та інших обов'язкових платежів та 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 провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Крім того завданнями податкової міліції є (ст. 19 Закону):

запобігання злочинам та іншим правопорушенням у сфері оподаткування, їх розкриття, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення;

розшук платників, які ухиляються від сплати податків, інших платежів;

запобігання корупції в органах державної податкової служби та виявлення її фактів;

забезпечення безпеки діяльності працівників органів державної податкової служби, захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням службових обов'язків.

Відповідно до завдань регламентуються функції органів ДПС України. Державна податкова адміністрація України здійснює наступні функції (ст.8 Закону):

1) виконує безпосередньо, а також організовує роботу державних податкових адміністрацій та державних податкових інспекцій, пов'язану із:

здійсненням контролю за додержанням законодавства про податки, інші платежі, валютні операції, порядку розрахунків із споживачами з використанням електронних контрольно-касових апаратів, комп'ютерних систем і товарно-касових книг, лімітів готівки в касах та її використанням для розрахунків за товари, роботи, послуги, а також контролю за наявністю свідоцтв про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності та ліцензій, патентів, інших спеціальних дозволів на здійснення окремих видів підприємницької діяльності;

здійсненням контролю за додержанням виконавчими комітетами сільських і селищних рад порядку прийняття і обліку податків, інших платежів

від платників податків, своєчасністю і повнотою перерахування цих сум до бюджету;

обліком платників податків, інших платежів;

виявленням і веденням обліку надходжень податків, інших платежів;

2) видає у випадках, передбачених законом, нормативно-правові акти і методичні рекомендації з питань оподаткування;

3) затверджує форми податкових розрахунків, звітів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків, інших платежів, декларацій про валютні цінності, зразок картки фізичної особи - платника податків та інших обов'язкових платежів, форму повідомлення про відкриття або закриття юридичними особами, фізичними особами - суб'єктами підприємницької діяльності банківських рахунків, а також форми звітів про роботу, проведену органами державної податкової служби;

4) роз'яснює через засоби масової інформації порядок застосування законодавчих та інших нормативно-правових актів про податки, інші платежі та організовує виконання цієї роботи органами державної податкової служби;

5) здійснює заходи щодо добору, розстановки, професійної підготовки та перепідготовки кадрів для органів державної податкової служби;

6) подає органам державної податкової служби методичну і практичну допомогу в організації роботи, проводить обстеження та перевірки її стану;

7) організовує роботу по створенню інформаційної системи автоматизованих робочих місць та інших засобів автоматизації та комп'ютеризації робіт органів державної податкової служби;

8) розробляє основні напрями, форми і методи проведення перевірок додержання податкового та валютного законодавства;

9) при виявленні фактів, що свідчать про організовану злочинну діяльність, або дій, що створюють умови для такої діяльності, направляє матеріали з цих питань відповідним спеціальним органам по боротьбі з організованою злочинністю;

10) передає відповідним правоохоронним органам матеріали за фактами правопорушень, за які передбачено кримінальну відповідальність, якщо їх розслідування не належить до компетенції податкової міліції;

11) подає Міністерству фінансів України та Головному управлінню Державного казначейства України звіт про надходження податків, інших платежів;

12) вносить пропозиції та розробляє проекти міжнародних договорів стосовно оподаткування, виконує в межах, визначених законодавством, міжнародні договори з питань оподаткування;

13) надає фізичним особам - платникам податків та інших обов'язкових платежів ідентифікаційні номери і направляє до державної податкової інспекції за місцем проживання фізичної особи або за місцем отримання нею доходів чи за місцезнаходженням об'єкта оподаткування картку з ідентифікаційним номером та веде Єдиний банк даних про платників податків - юридичних осіб;

14) прогнозує, аналізує надходження податків, інших платежів, джерела податкових надходжень, вивчає вплив макроекономічних показників і податкового законодавства на надходження податків, інших платежів, розробляє пропозиції щодо їх збільшення та зменшення втрат бюджету;

15) забезпечує виготовлення марок акцизного збору, їх зберігання, продаж та організовує роботу, пов'язану із здійсненням контролю за наявністю цих марок на пляшках (упаковках) алкогольних напоїв і на пачках (упаковках) тютюнових виробів під час їх транспортування, зберігання і реалізації;

16) вносить в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення податкового законодавства;

17) організовує у межах своїх повноважень роботу щодо забезпечення охорони державної таємниці в органах державної податкової служби.

Державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, державні податкові інспекції в містах з районним поділом (крім міст Києва та Севастополя) виконують функції, передбачені статтею 8 цього Закону, крім функцій, зазначених у пунктах 2, 3, 8,

11, 12, 13, 16, а також пункті 15 цієї статті у частині забезпечення виготовлення марок акцизного збору. У разі коли зазначені органи державної податкової служби безпосередньо здійснюють контроль за платниками податків, інших платежів, вони виконують щодо цих платників ті ж функції, що й державні податкові інспекції в районах, містах без районного поділу, районах у містах, міжрайонні та об'єднані державні податкові інспекції.

Державні податкові інспекції в районах, містах без районного поділу, районах у містах, міжрайонні та об'єднані державні податкові інспекції виконують такі функції (ст.10 Закону):

1) здійснюють контроль за додержанням законодавства про податки, інші платежі;

2) забезпечують облік платників податків, інших платежів, правильність обчислення і своєчасність надходження цих податків, платежів, а також здійснюють реєстрацію фізичних осіб - платників податків та інших обов'язкових платежів;

3) контролюють своєчасність подання платниками податків бухгалтерських звітів і балансів, податкових декларацій, розрахунків та інших документів, пов'язаних з обчисленням податків, інших платежів, а також перевіряють достовірність цих документів щодо правильності визначення об'єктів оподаткування і обчислення податків, інших платежів;

4) здійснюють у межах своїх повноважень контроль за законністю валютних операцій, додержанням установленого порядку розрахунків із споживачами з використанням електронних контрольно-касових апаратів, товарно-касових книг, лімітів готівки в касах та її використанням для розрахунків за товари, роботи і послуги, а також за наявністю свідоцтв про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, ліцензій, патентів, інших спеціальних дозволів на здійснення деяких видів підприємницької діяльності;

5) ведуть облік векселів, що видаються суб'єктами підприємницької діяльності при здійсненні операцій з давальницькою сировиною у

зовнішньоекономічних відносинах та щомісяця подають інформацію про це місцевим органам державної статистики; здійснюють контроль за погашенням векселів; видають суб'єктам підприємницької діяльності дозволи на відстрочення оплати (погашення) векселів із зазначених операцій;

6) забезпечують застосування та своєчасне стягнення сум фінансових санкцій, передбачених цим Законом та іншими законодавчими актами України за порушення податкового законодавства, а також стягнення адміністративних штрафів за порушення податкового законодавства, допущені посадовими особами підприємств, установ, організацій та громадянами;

7) аналізують причини і оцінюють дані про факти порушень податкового законодавства;

8) проводять перевірки фактів приховування і заниження сум податків, інших платежів;

9) за дорученням спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю проводять перевірки своєчасності подання та достовірності документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків, інших платежів;

10) передають відповідним правоохоронним органам матеріали за фактами правопорушень, за які передбачено кримінальну відповідальність, якщо їх розслідування не належить до компетенції податкової міліції;

11) подають до судів і арбітражних судів позови до підприємств, установ, організацій та громадян про визнання угод недійсними і стягнення в доход держави коштів, одержаних ними за такими угодами, а в інших випадках - коштів, одержаних без установлених законом підстав, а також про стягнення заборгованості перед бюджетом і державними цільовими фондами за рахунок їх майна;

12) проводять роботу, пов'язану з виявленням, обліком, оцінкою та реалізацією у встановленому законом порядку, безгосподарного майна, майна, що перейшло за правом успадкування до держави, скарбів і конфіскованого майна;

13) контролюють дотримання виконавчими комітетами сільських і селищних рад порядку прийняття і обліку податків, інших платежів від платників податків, своєчасність і повноту перерахування цих сум до бюджету;

14) розглядають звернення громадян, підприємств, установ і організацій з питань оподаткування та, в межах своїх повноважень, з питань валютного контролю, а також скарги на дії посадових осіб державних податкових інспекцій;

15) подають відповідним фінансовим органам та органам Державного казначейства України звіт про надходження податків, інших платежів;

16) здійснюють контроль за наявністю марок акцизного збору на пляшках (упаковках) алкогольних напоїв і на пачках (упаковках) тютюнових виробів під час їх транспортування, зберігання і реалізації;

17) роз'яснюють через засоби масової інформації порядок застосування законодавчих та інших нормативно-правових актів про податки, інші платежі;

18) виконують функції, передбачені пунктом 17 статті 8, а також інші функції, пов'язані із здійсненням відповідними підрозділами податкової міліції повноважень, передбачених статтею 21 цього Закону.

Податкова міліція відповідно до покладених на неї завдань (ст.21 Закону):

1) приймає і реєструє заяви, повідомлення та іншу інформацію про злочини і правопорушення, віднесені до її компетенції, здійснює в установленому порядку їх перевірку і приймає щодо них передбачені законом рішення;

2) здійснює відповідно до закону оперативно-розшукову діяльність, досудову підготовку матеріалів за протокольною формою, а також проводить дізнання та досудове (попереднє) слідство в межах своєї компетенції, вживає заходів до відшкодування заподіяних державі збитків;

3) виявляє причини і умови, що сприяли вчиненню злочинів та інших правопорушень у сфері оподаткування, вживає заходів до їх усунення;

4) забезпечує безпеку працівників органів державної податкової служби та їх захист від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням ними посадових обов'язків;

5) запобігає корупції та іншим службовим порушенням серед працівників державної податкової служби;

6) збирає, аналізує, узагальнює інформацію щодо порушень податкового законодавства, прогнозує тенденції розвитку негативних процесів кримінального характеру, пов'язаних з оподаткуванням.

Таким чином, Державна податкова служба України представляє собою централізовану систему, побудовану за принципом багаторівневої ієрархічної організації: державного, регіонального (область, автономна республіка), міського та районного рівнів управління. Кожен рівень має свою специфіку, функції, а також організаційного, матеріального, інформаційного та іншого забезпечення, необхідного для ефективної роботи в усіх напрямках службової діяльності.

Контрольні питання.

1. Етапи становлення та розвитку державної податкової служби України.
2. Структура державної податкової служби України.
3. Завдання та функції державної податкової служби України.

РОЗДІЛ 6. Організація системи управління органами державної податкової служби.

6.1. Функціональна структура органів державної податкової служби.

У попередніх розділах нами з’ясовані поняття функції, її види та характеристики. Головна увага при цьому надана функціям процесу управління.

Функціональна структура органу ДПС України – це сукупність різних видів, напрямів діяльності, що обумовлені його метою та завданням, а також сукупність функцій підрозділів, які його складають, і функціональних обов’язків їх працівників.

Функціональна структура кожної системи визначається, формулюється і нормативно закріплюється так званими управлінськими регламентами, тобто положеннями, інструкціями, переліками функціональних обов'язків тощо.

Конкретний зміст функцій системи управління залежить від її цільового призначення та специфіки діяльності.

Головна мета діяльності органів ДПС України полягає у забезпеченні контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів, а також неподаткових платежів, установлених законодавством.

Ця стратегічна мета деталізується низкою нормативних актів до такого рівня, при якому кожна конкретно визначена мета виступає як завдання безпосередньої управлінської діяльності:

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 Держреєстру фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів, та єдиного банку даних про платників податків – юридичних осіб;

запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесені законом до компетенції податкової міліції, їх розкриття, припинення, розслідування та провадження у справах про адміністративне правопорушення тощо.

Мета управління і завдання, які необхідно виконати для їх досягнення, визначають функції органів ДПС України.

Функція – це науково обґрунтований та логічно завершений набір процедур, видів діяльності, спрямований на досягнення мети, виконання завдання та отримання чітко визначеного кінцевого результату.

Процедура – це логічно завершений набір операцій, які виконуються у визначеній технологією послідовності.

Відповідно до завдань, поставлених перед ДПС України, Законом України “Про державну податкову службу в Україні” регламентуються функції органів ДПС України.

Первинна класифікація **функцій податкової служби має бути здійсненна залежно від спрямованості діяльності**, у якій знаходить прояв конкретна функція. Тобто необхідно виділяти зовнішні і внутрішні функції державної податкової служби. До зовнішніх (основних) можна віднести такі групи функцій державної податкової служби: контрольні, реєстраційно-облікові, нормотворчі, інформаційні, з надання управлінських послуг, правоохоронні. Блок внутрішніх функцій складає: визначення загальної лінії діяльності органу, підрозділу державної податкової служби; здійснення інформаційно- аналітичної роботи; підготовка управлінських рішень, у тому числі поточного та перспективного планування; організація виконання управлінських рішень; організація взаємодії служб і підрозділів органів державної податкової служби; узагальнення та впровадження в практику роботи передового та світового досвіду і науково-технічних досягнень; організація контролю за виконанням управлінських рішень та ефективним використанням сил та засобів органів, підрозділів державної податкової служби.

Функції органів ДПС України, як систем управління, можна розділити на **основні, ресурсні та управлінські**.

До основних відносяться функції, заради яких створена система – ДПС України. Вони пов’язані зі ст. 8 Закону “Про державну податкову службу в Україні” і реалізуються галузевими структурними підрозділами органів ДПС України, для яких виконання цих функцій становить головний зміст їх роботи (відділи та управління оподаткування фізичних осіб, прямих та непрямих податків, місцевих, ресурсних, рентних і неподаткових платежів, валютно-фінансового контролю, примусового стягнення податків, податкового аудиту, апеляцій, правового забезпечення тощо).

Ресурсні функції – це функції, за допомогою яких створюються належні умови для реалізації основних функцій: забезпечувальні, допоміжні, певною мірою другорядні. Це функції кадрового, інформаційного, документального, фінансового, матеріально-господарського, технічного, медичного забезпечення тощо, які виконуються підрозділами кадрів, інформаційними бюро, секретаріатами, канцеляріями, бухгалтеріями, фінансово-економічними та господарськими службами тощо.

Ресурсні функції мають внутрішній характер (добір, розстановка, навчання та виховання кадрів, діловодство, фінансове забезпечення, матеріально-технічне постачання, медичне обслуговування тощо).

Основні та ресурсні функції тісно пов'язані між собою, тому діяльність ДПС України не може бути успішною без комплексного їх виконання.

Управлінські функції – це загальні функції управління, тобто аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання та контроль. Ці функції виконуються як структурними підрозділами ДПА України, АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя, так і посадовими особами цих структур у межах компетенції, визначеної законодавством: Законом України " Про державну податкову службу в Україні", Положенням про ДПА України, ДПА АР Крим, областей, м. Києва та Севастополя.

Поряд з цим треба мати на увазі, що низкою нормативно-правових актів для позначення функцій системи управління, використовується термін "функції – завдання", а, відповідно до завдань, визначаються функції конкретних органів (ст. 2 згаданого Закону "Завдання" та ст. 8 "Функції ДПА", ст. 9 "Функції ДПА в АР Крим, областях, м. Києві та Севастополі.", ст. 10 "Функції податкових інспекції у районах, містах без районного поділу").

З метою вдосконалення діяльності органів державної податкової служби, їх структурних підрозділів та чіткого розмежування функціональних повноважень між ними ДПА України розроблений та затверджений деталізований перелік функцій та процедур. Відповідно до нього на орган

державної податкової служби України може покладатися виконання більше ніж 70 функцій.

Перелік функцій, які може здійснювати орган державної податкової служби України:

1. Загальне керівництво.
2. Керівництво структурним підрозділом.
3. Організація роботи органів державної податкової служби, контроль, планування та координація робіт.
4. Контроль за роботою органів державної податкової служби.
5. Організація роботи та контроль за діяльністю інспекцій з функціями безпосереднього обслуговування та контролю за великими платниками податків.
6. Організація роботи щодо проведення колегій.
7. Робота з кадрами.
8. Фінансова діяльність.
9. Науково-методичне керівництво організацією наукової діяльності закладів та проведення наукових досліджень у системі органів державної податкової служби.
10. Забезпечення виконання міжнародних договорів.
11. Організація протокольних переговорів та зустрічей.
12. Модернізація державної податкової служби.
13. Правове забезпечення.
14. Забезпечення захисту прав і законних інтересів платників податків при оскарженні ними рішень органів державної податкової служби.
15. Методологія впровадження нормативно-правових актів з питань оподаткування.
16. Забезпечення роботи з органами державної влади.
17. Методологічна та контрольна робота зі справляння прямих податків та відрахувань до державних цільових фондів.

18. Методологічна та контрольна робота зі справляння податків підприємствами, що здійснюють свою діяльність у вільних економічних зонах, а також учасниками різного роду економічних експериментів на території України.

19. Методологічна та контрольна робота зі справляння податку на додану вартість.

20. Методологічна та контрольна робота зі справляння акцизного збору.

21. Методологічна та контрольна робота зі справляння місцевих податків і зборів, ресурсних, рентних та неподаткових платежів.

22. Методологічна та контрольна робота за податками з фізичних осіб.

23. Робота з платниками податків.

24. Методологія прогнозування податкових надходжень.

25. Методологія економічного аналізу показників роботи органів державної податкової служби.

26. Методологія проведення аналізу фінансово-економічного стану платників податків.

27. Методологія проведення оперативної роботи регіональних структурних роботи регіональних структурних підрозділів прогнозування та економічного аналізу.

28. Моделювання інформаційних технологій економічного аналізу та впровадження їх у податковій сфері.

29. Організація забезпечення надходжень податків, інших платежів у бюджети.

30. Оперативний облік податків і неподаткових платежів.

31. Оперативна звітність.

32. Податкова статистика.

33. Методологія планування та координації контрольно-перевірочної роботи в податковому органі та між контролюючими органами.

34. Методологія та організація документальних перевірок юридичних осіб.

35. Оперативне супроводження Національного плану проведення документальних перевірок юридичних осіб.

36. Методологія та організація контролю за розрахунками у сфері торгівлі, громадського харчування і послуг.

37. Методологія та організація документального контролю оподаткування у сфері ЗЕД.

38. Методологія та організація документального контролю за банками, страховими компаніями, торговцями цінними паперами, трастами, ломбардами, кредитними спілками, недержавними пенсійними фондами та іншими фінансово-кредитними установами.

39. Методологія та організація документального контролю з питань валютного регулювання.

40. Забезпечення співробітництва з податковими органами інших країн та міжнародними організаціями.

41. Методологія та організація стягнення податкової заборгованості.

42. Оперативне забезпечення стягнення податкової заборгованості.

43. Розробка методології та організація обліку платників податків.

44. Контроль за повнотою і достовірністю бази даних.

45. Ведення інтегрованого банку даних податкової інформації.

46. Розробка й використання програмних засобів оперативного аналізу інформації баз даних обласного та центрального рівнів.

47. Інформаційне забезпечення функціонування автоматизованих інформаційних систем (АІС).

48. Організація розробки, супроводження, підтримки в робочому стані програмного забезпечення перехідної інформаційної системи.

49. Забезпечення сучасного технічного рівня, створення, розвитку та функціонування інтегрованої автоматизованої інформаційної системи (АІС) державної податкової служби України.

50. Адміністрування Центральної бази даних.

51. Підтримка та розвиток Пошуково-довідкової системи (ПДС).

52. Впровадження та адміністрування корпоративної мережі.

53. Захист податкової інформації.

54. Забезпечення охорони державної таємниці.

55. Забезпечення відомчого режиму.

56. Забезпечення шифрованого зв'язку.

57. Виявлення, розкриття та упередження кримінальних порушень податкового законодавства.

58. Організація боротьби з незаконним обігом товарів.

59. Організація контролю за обліком, зберіганням та зверненням у власність держави конфіскованого та вилученого майна.

60. Контроль за розслідуванням кримінальних справ і організація досудового слідства.

61. Організація та проведення дослідчих перевірок.

62. Організація та проведення податкових розслідувань.

63. Організація боротьби з приховуванням неоподаткованих доходів та відмиванням доходів, одержаних незаконним шляхом.

64. Організація заходів щодо забезпечення безпеки діяльності працівників органів державної податкової служби.

65. Організація роботи по боротьбі з корупцією в органах державної податкової служби.

66. Здійснення заходів щодо військово-мобілізаційної роботи, військового обліку та бронювання військовозобов'язаних.

67. Загальне діловодство.

68. Збереження податкових документів на паперових носіях.

69. Адміністративно-господарська діяльність.

70. Матеріально-технічний розвиток податкової служби.

71. Організація роботи Музею.

72. Виявлення шляхів ухилення від оподаткування в зовнішньоекономічній сфері, банківської системи та фінансово-кредитних установах, а також у сфері валютного регулювання.

У додатку № 2 до Наказу ДПА України від 05.06.08 № 375 затверджено Перелік функцій, які здійснюють структурні підрозділи Державної

податкової адміністрації України. В зазначеному переліку названо 127 функцій, до яких віднесено, наприклад, загальне керівництво, керівництво структурним підрозділом, роботу з кадрами, правове забезпечення діяльності органів державної податкової служби України, контроль за роботою органів державної податкової служби, масово-роз'яснювальну роботу, організацію роботи із зверненнями громадян, модернізацію державної податкової служби України тощо.

Кожна із наведених функцій розгортається в конкретні процедури, тобто відповідні дії, логічно закінчений набір операцій, які виконуються у визначеній технологічній послідовності і спрямовані на виконання відповідної функції. Наприклад, в межах здійснення функції «керівництво структурним підрозділом» виконуються такі процедури:

1) організація роботи структурного підрозділу та оцінка результатів його роботи;

2) підготовка пропозицій та (або) прийняття рішень:

— при розгляді вхідної кореспонденції;

— з кадрових питань;

— по доповідних записках, поданнях, проектах листів, наказів, інших документах;

3) підготовка проектів документів, що мають юридичне значення;

4) надання пропозицій щодо вжиття заходів до порушників виконавської, трудової дисципліни;

5) прийом платників податків;

6) прийом громадян;

7) надання пропозицій щодо присвоєння спеціальних звань відповідно до займаної посади працівникам структурного підрозділу;

8) проведення нарад;

9) взаємодія з керівниками інших структурних підрозділів;

10) затвердження посадових інструкцій працівників структурних підрозділів;

11) оцінка роботи структурних підрозділів та надання пропозицій щодо морального і матеріального заохочення працівників;

12) контроль за використанням робочого часу працівниками;

13) контроль за станом збереження державної таємниці;

14) участь у нарадах, які проводять керівництво ДПА України, центральні органи виконавчої влади;

15) надання практичної допомоги органам державної податкової служби;

16) участь у роботі колегії ДПА України;

17) складання плану роботи структурного підрозділу та контроль за його виконанням;

18) організація роботи структурного підрозділу щодо виконання доручень керівництва ДПА України, рішень і доручень державних органів вищого рівня, запитів і звернень народних депутатів України, центральних органів виконавчої влади, а також наказів і розпоряджень ДПА України, рішень Колегії ДПА України, протокольних доручень щотижневих апаратних нарад та планів роботи, звернень органів державної податкової служби та платників податків;

19) розгляд скарг на дії працівників структурного підрозділу;

20) забезпечення дотримання працівниками структурного підрозділу:

— внутрішнього розпорядку та режиму роботи;

— правил пожежної безпеки;

— правил охорони праці під час експлуатації електронно- обчислювальних машин;

— вимог діловодства.

Для розмежування повноважень головних управлінь, управлінь, відділів, унеможливлення дублювання згадані функції та процедури нормативно закріплені за структурними підрозділами. Таким чином, функціональна організація дозволяє:

– органам виконувати положення податкового законодавства, використовуючи однакові стандарти;

– встановлювати зв’язок між використанням однакових стандартів та результатами роботи податкового органу з покращанням їх з часом;

– забезпечувати вищу ефективність управлінської діяльності, оскільки всім працівникам відомий однаковий підхід до робочого процесу;

– впливати на послідовний розвиток організації з використанням задокументованих процесів, що повторяються;

– розраховувати працівникам на визначений шлях службового зростання;

– закладати чітку базу для розробки та впровадження процесів автоматизації;

– надавати кращі можливості для організаційного контролю за управлінською вертикаллю та горизонталлю.

Державна податкова адміністрація України як складова державної податкової служби одночасно є і об’єктом, і суб’єктом управління. Як зазначалося, її очолює голова, який і здійснює управління всією діяльністю ДПА України. В той же час Державна податкова адміністрації України здійснює управління місцевими органами державної податкової служби — державними податковими адміністраціями в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а також державними податковими інспекціями, про функції та організацію яких мова піде нижче.

6.2. Організаційна структура органів державної податкової служби.

В умовах розвитку нових економічних відносин в Україні різко зростає актуальність боротьби з порушеннями податкового законодавства. Для виконання цих завдань певної актуальності набирає вдосконалення системи правоохоронних органів в цілому та ДПС України зокрема. Особливого значення набирає оптимізація управління, вдосконалення організаційних структур.

Практичне здійснення завдань та функцій державної податкової служби, як зазначалося, покладається на систему спеціально утворених

органів виконавчої влади. Очолює систему цих органів Державна податкова адміністрація України, яка забезпечує реалізацію єдиної державної податкової політики, а також державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, здійснює міжгалузеву координацію у цій сфері.

Насамперед підкреслимо, що ДПА України сама належить до більш загальної системи — центральних органів виконавчої влади.

Указами Президента України від 12 березня 1996 р. «Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України» та від 15 грудня 1999 р. «Про систему центральних органів виконавчої влади» в загальних рисах визначено специфіку правового статусу цих органі.

Зокрема, центральний орган виконавчої влади узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентові України, Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень він організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

В згаданому Загальному положенні визначено також загальні функції центрального органу виконавчої влади. Наприклад, він бере участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямами, розробляє механізм її реалізації; прогнозує розвиток економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній та інших сферах; бере участь у розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України; розробляє цільові перспективні програми, опрацьовує комплекс заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи; розробляє відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх впровадження, затверджує галузеві стандарти; видає у передбачених законодавством випадках спеціальні дозволи (ліцензії) на проведення

окремих видів підприємницької діяльності; укладає міжнародні договори міжвідомчого характеру тощо.

Державна податкова адміністрація України відповідно до Указу Президента від 15 грудня 1999 р. «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Головна специфіка центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом полягає в тому, що вони мають визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання і повноваження. Щодо них може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та розв'язання інших питань.

В літературі висловлено думку про те, що ці органи мають бути взагалі виведені зі складу центральних органів виконавчої влади і тим самим отримати новий статус, який би повніше відповідав їх «спеціальному» призначенню. З урахуванням цього було б доцільно законодавчо запровадити окрему категорію органів виконавчої влади, а саме загальнодержавні органи зі спеціальним статусом. їх підвідомчість уряду має обмежуватись залежно від конкретного змісту спеціального статусу такого органу, який встановлюється в кожному випадку окремим компетенційним (або статусним, тобто таким, що закріплює статус) законом. Разом з тим така пропозиція не враховує конституційну модель виконавчої влади, яку очолює Кабінет Міністрів України, тобто не може бути органів виконавчої влади поза його системою.

Відповідно до поставлених завдань та функцій будується внутрішня (організаційна) структура ДПА України. У структурі органів державної податкової служби, як і у інших органів виконавчої влади, можна виділити керівництво, лінійні (галузеві) підрозділи, забезпечувальні (функціональні) підрозділи, обслуговуючі підрозділи.

Очолює ДПА України Голова, якого призначає на посаду і звільняє з посади в установленому порядку Президент України. Відповідно до

згаданого Положення про ДПА України Голова здійснює керівництво Державною податковою адміністрацією, несе персональну відповідальність перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України за виконання покладених на ДПА України завдань і здійснення нею своїх функцій; призначає на посаду і звільняє з посади ряд посадових осіб; затверджує положення про структурні підрозділи ДПА України, положення про державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, про спеціалізовані державні податкові інспекції, а також кошториси таких адміністрацій та інспекцій; головує на засіданнях колегії ДПА України, а також здійснює інші повноваження, передбачені законодавством. Відповідно до п.8 зазначеного Положення Голова має заступників, яких призначає на посади за поданням Прем'єр-міністра України та припиняє їх повноваження на цих посадах Президент України. Голова розподіляє обов'язки між заступниками, визначає ступінь їх відповідальності, зокрема, щодо керівництва діяльністю структурних підрозділів.

Разом з тим ч. 2 ст. 5 Закону «Про державну податкову службу в Україні» передбачає, що заступники Голови Державної податкової адміністрації України призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Голови Державної податкової адміністрації України. Кількість заступників Голови також визначається Кабінетом Міністрів України. Таким чином, зазначена норма Положення суперечить Закону і має бути приведена у відповідність до нього.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції ДПА України, розгляду найважливіших напрямів її діяльності в ДПА України утворюється колегія у складі Голови ДПА (голова колегії), заступників Голови за посадою, керівників структурних підрозділів ДПА України.

Правовою основою для створення колегії є Закон України «Про державну податкову службу в Україні», Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України»,

Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення діяльності Державної податкової адміністрації України» тощо.

Склад та чисельність колегії ДПА України затверджуються Кабінетом Міністрів України. В роботі колегії можуть брати участь також представники інших державних органів та недержавних формувань.

Засідання колегії проводяться відповідно до затверджених головою колегії планів роботи, як правило, один раз на місяць, позапланові засідання — у міру потреби.

Відповідно до покладених на неї завдань колегія: обговорює та приймає рішення щодо перспектив і найважливіших напрямків діяльності ДПА; розробляє пропозиції щодо вдосконалення діяльності ДПА, місцевих органів державної податкової служби та установ, що належать до сфери їх управління; аналізує: стан роботи ДПА та місцевих органів державної податкової служби з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зокрема, щодо розгляду звернень громадян; розглядає питання, пов’язані з реалізацією завдань, покладених на ДПА.

У складі центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом для забезпечення реалізації державної політики в особливо вважливих сферах діяльності та державного управління утворюються відповідні департаменти та служби. Так, в структурі Державної податкової адміністрації України відповідно до наказу ДПА України від 05.06.2008 року № 375 діють 35 структурних підрозділів — департаментів, головних управлінь та управлінь, — до складу яких входять власні підрозділи — як правило, управління та відділи.

Про кожен структурний підрозділ наказами Державної податкової адміністрації України затверджено положення, в якому визначено структуру підрозділу, його завдання та функції, керівництво ним, права керівника, відповідальність, порядок взаємодії з іншими структурними підрозділами тощо. Положення про структурний підрозділ є основним документом, що

регламентує усі сторони діяльності цього підрозділу щодо виконання поставлених завдань.

Загальний порядок розробки та прийняття зазначених положень визначений у визначаються регламентом Державної податкової адміністрації України, затвердженим Наказом ДПА України №626 від 07.11.2007 року з наступними змінами (останні зміни внесено наказом ДПА України № 240 від 13.05.2009 року).

Відповідно до цього регламенту Голова ДПА України наказом затверджує:

Положення про державну податкову адміністрацію в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі (яке в установленому порядку реєструється в Міністерстві юстиції України), а також структуру, граничну чисельність, штатний розпис та кошторис цих адміністрацій;

положення про державні податкові інспекції, інші спеціалізовані державні податкові інспекції;

регламенти самостійних структурних підрозділів з правами юридичної особи у складі Державної податкової адміністрації України;

Типовий регламент державних податкових адміністрацій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

Типовий регламент державних податкових інспекцій у районах, містах без внутріміських інспекцій, районах у містах, міжрайонних та об’єднаних державних податкових інспекцій, спеціалізованих державних податкових інспекцій.

Положення про структурний підрозділ, Інформаційно-довідковий департамент державної податкової служби, Департамент контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, Департамент розвитку та модернізації державної податкової служби розроблюються на підставі закріплених за відповідними підрозділами функцій.

У положенні про структурний підрозділ повинні бути визначені основні завдання та функції підрозділу, права і відповідальність його керівника, взаємовідносини з іншими підрозділами.

Функції (процедури) структурного підрозділу за змістом та послідовністю відповідають функціям (процедурам), закріпленим за ним відповідним наказом ДПА України.

Положення про несамостійний структурний підрозділ (управління чи відділ у складі департаменту або головного управління, відділ у складі управління) містить конкретний і достатній для виконання завдань, покладених на підрозділ, перелік функцій із тих, що закріплені за структурним підрозділом.

Положення про структурний підрозділ повинно включати такі розділи:

1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ
2. ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ І ФУНКЦІЇ
3. КЕРІВНИЦТВО
4. ПРАВА КЕРІВНИКА СТРУКТУРНОГО ПІДРОЗДІЛУ
5. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ КЕРІВНИКА СТРУКТУРНОГО ПІДРОЗДІЛУ
6. ВЗАЄМОВІДНОСИНИ

Положення про структурний підрозділ, Інформаційно-довідковий департамент державної податкової служби, Департамент контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, Департамент розвитку та модернізації державної податкової служби затверджується Головою ДПА України шляхом видання відповідного наказу. Розробник обов’язково включає організаційно-розпорядчий підрозділ до листа розсилки цього наказу.

Положення про несамостійний структурний підрозділ розробляється його керівником, погоджується з керівником самостійного структурного підрозділу, до складу якого він входить, та затверджується Першим заступником (заступником) Голови ДПА України згідно з установленим розподілом обов’язків по керівництву роботою структурних підрозділів.

Положення про несамостійні структурні підрозділи, що входять до складу самостійних структурних підрозділів ДПА України, керівництво роботою яких згідно з установленим розподілом обов'язків здійснює Голова ДПА України, затверджуються Головою ДПА України або за рішенням Голови ДПА України – його Першим заступником (заступником).

Положення про самостійні структурні підрозділи регіональної ДПА, які функціонально підпорядковані відповідним структурним підрозділам ДПА України, погоджуються з керівниками цих підрозділів та затверджуються головою регіональної ДПА.

Зміни та доповнення до затвердженого положення про структурний підрозділ вносяться в установленому порядку.

У випадку, коли призначений керівник структурного підрозділу згоден працювати на підставі діючого положення про структурний підрозділ, він ознайомлюється з ним під розпис.

Проте варто зазначити, що відповідно до п. 5-1 Указу Президента України від 15 грудня 1999 р. «Про систему центральних органів виконавчої влади» утворення в центральному органі зі спеціальним статусом департаменту, призначення на посаду і звільнення з посади його керівника та затвердження положення про департамент здійснює Президент України. Отже, утворення в складі ДПА України департаментів та затвердження положень про них, так само як і призначення їх керівників має здійснюватися виключно Президентом України. У зв'язку з цим акти ДПА України має бути приведено у відповідність до акта вищого за юридичною силою — Указу Президента України.

Отже, місцеві органи державної податкової служби України представлені державними податковими адміністраціями на обласному рівні та державними податковими інспекціями у районах, містах та районах у містах. Варто звернути увагу на той факт, що для визначення найменування місцевих органів державної податкової служби законодавець використовує дві назви — «адміністрація» і «інспекція», тим самим вказуючи на

відмінність у змісті державно-владних повноважень та різну правову природу суб'єктів системи цих органів. Слід цілком погодитись з думкою, що найменування державного органу — одна з форм вираження його державно-правової природи [21, с. 34].

Обласні (республіканський АРК, міські у містах Києві та Севастополі) органи державної податкової служби одержали назву адміністрації. Термін «адміністрація» означає управління, тобто вже в назві цього органу закладено функції щодо здійснення процесу управління. Вживання цього терміна у найменуванні державного органу свідчить про його призначення та акцентування уваги на наділенні такого органу функціями управління.

Низові ланки державної податкової служби мають назву «державні податкові інспекції». Державні інспекції в літературі відносять до спеціалізованих контролюючих органів, основним завданням яких є здійснення державного контролю в тій чи іншій досить вузькій сфері діяльності. Державні податкові інспекції залежно від порядку утворення бувають двох видів. Районні і міські податкові інспекції утворюються відповідно до закону, тобто у законодавчо визначеному порядку. Рішення щодо утворення міжрайонних і об'єднаних податкових інспекцій, а також інспекцій щодо роботи з великими платниками податків приймаються ДПА України.

Загальна характеристика існуючих організаційних структур органів ДПС. Компетенція, завдання та функції органів ДПС, що реалізуються через їх організаційну структуру, взаємовідносини між ними та окремими службами надають системі органів ДПС необхідної цілісності, чіткого підпорядкування та певної самостійності окремих елементів. Зазначене дає можливість ДПС ефективно діяти на основі єдиних правових норм, незважаючи на складні завдання, покладені на неї. Зазначені завдання обумовлюють і досить складну організаційну структуру.

На даний час відповідно до додатку 1 до наказу ДПА України від 05.06.08 № 375 організаційна структура ДПА України має наступний вигляд:

Організаційна структура та штатна чисельність

Державної податкової адміністрації України

Індекс підрозділу	**Назва структурного підрозділу**	**Штатна чисельність**
1	2	3
	Керівництво	**13**
01	**Департамент господарського забезпечення**	**58**
	Відділ організації документообігу	17
	Відділ копіювання та електронної обробки документів	7
	Відділ експлуатації та господарського забезпечення	9
	Відділ закупівель та матеріального забезпечення	9
	Відділ соціального забезпечення	7
	Сектор транспорту	3
	Сектор зв'язку	3
02	**Управління захисту інформації**	**19**
	Режимно-секретний відділ	6
	Відділ розробки та впровадження систем технічного захисту інформації	5
	Відділ експертиз та моніторингу функціонування систем технічного захисту інформації	5
	Сектор спеціального зв'язку	2
03	**Департамент забезпечення діяльності Голови ДПА України (апарат Голови ДПА України)**	**40**
	Відділ оперативного забезпечення діяльності керівництва	11
	Аналітичний відділ	7
	Інформаційний відділ	5
	Відділ контролю за дорученнями Голови ДПА України	5
	Відділ прес-служби ДПА України	7
	Сектор редагування	3
04	**Департамент персоналу**	**23**
	Відділ організації роботи з регіонами	6
	Відділ проходження державної служби	5
	Відділ організації навчання персоналу	5

	Відділ аналітичної роботи та розгляду звернень	5
05	**Департамент фінансового забезпечення**	**28**
	Відділ планування та виконання державних програм	7
	Відділ праці та заробітної плати	5
	Відділ бухгалтерського обліку	7
	Відділ зведеного бухгалтерського обліку та звітності	5
	Сектор фінансування Проекту модернізації податкової служби	2
06	**Управління капітального будівництва**	**12**
	Відділ кошторисно-договірної роботи	5
	Відділ організації будівництва та капітального ремонту	5
08	**Управління організації роботи з великими платниками податків**	**11**
	Відділ податкового супроводження великих платників податків	5
	Відділ галузевого менеджменту	5
09	**Слідче управління податкової міліції**	**36**
	Контрольно – методичний відділ	11
	Інформаційно – аналітичний відділ	7
	Відділ розслідування особливо важливих справ	11
	Відділ міжнародних зв'язків та діловодства	5
10	**Юридичний департамент**	**40**
	Відділ супроводження справ у судах	9
	Відділ організації роботи юридичних підрозділів та узагальнення судової практики	7
	Відділ інформаційно-аналітичного забезпечення та звітності	7
	Відділ правової експертизи законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів	7
	Відділ візування проектів договорів, розпорядчих документів та розгляду звернень	7
11	**Управління координації нормотворчої роботи та взаємодії з органами державної влади**	**21**
	Відділ методології та нормотворчої ініціативи	6
	Відділ регуляторної політики та адаптації нормативно-	5

	правових актів з питань оподаткування	
	Відділ роботи з органами державної влади	9
12	**Управління міжнародних зв'язків**	**18**
	Відділ міжнародного співробітництва	5
	Відділ обміну податковою інформацією та взаємодії з торгово-економічними місіями	7
	Сектор податкових угод	2
	Протокольний сектор	3
13	**Організаційно-розпорядчий департамент**	**39**
	Організаційно–методичний відділ	9
	Відділ координації роботи центрального апарату	9
	Відділ моніторингу та оцінки роботи ДПС	9
	Контрольно-аналітичний відділ	9
14	**Департамент відомчого контролю**	**38**
	Відділ комплексного контролю	13
	Відділ інспектування податкової міліції	5
	Відділ розгляду скарг на дії посадових осіб органів державної податкової служби	7
	Відділ координації та аналізу	5
	Відділ фінансового контролю	5
15	**Департамент податку на прибуток та інших податків і зборів (обов'язкових платежів)**	**57**
	Інформаційно-аналітичний відділ	6
	Відділ адміністрування податку на прибуток та податкових платежів	10
	Відділ методології податку на прибуток та податкових платежів	6
	Відділ спеціальних режимів оподаткування	5
	Відділ оподаткування фінансових установ, підприємств з іноземними інвестиціями та нерезидентів	5
	Відділ методології місцевих, ресурсних, рентних та неподаткових платежів	6
	Відділ адміністрування платежів за землекористування та місцевих податків і зборів	6
	Відділ адміністрування ресурсних та неподаткових платежів	5
	Відділ адміністрування рентних платежів та платежів за користування надрами	5
16	**Департамент податку на додану вартість**	**37**

	Відділ методології	8
	Відділ адміністрування ПДВ	7
	Відділ моніторингу відшкодування ПДВ	7
	Відділ спеціальних режимів оподаткування	5
	Відділ розгляду звернень	5
	Сектор податкових векселів	2
17	**Департамент оподаткування фізичних осіб**	**42**
	Відділ удосконалення законодавства та методології	6
	Відділ адміністрування податків з доходів фізичних осіб	7
	Відділ адміністрування майнових податків	5
	Відділ адміністрування податків із самозайнятих осіб	5
	Відділ контрольно - перевірочної роботи	7
	Відділ планування та аналізу результативності перевірок	5
	Відділ розгляду звернень платників	5
18	**Аналітично-інформаційний відділ**	**6**
19	**Департамент обліку та звітності**	**34**
	Відділ методології облікових показників	5
	Відділ методології звітних показників	7
	Відділ звітності надходжень	5
	Відділ звітності з ПДВ	5
	Відділ інформаційного забезпечення	5
	Відділ супроводження інформаційної системи	5
20	**Департамент економічного аналізу**	**39**
	Відділ аналізу та прогнозування доходів бюджету по регіонах	7
	Відділ аналізу доходів бюджету по секторах економіки	8
	Відділ аналізу та прогнозування доходів бюджету по платежах	7
	Відділ координації роботи та взаємодії з Міністерством фінансів	5
	Відділ методології	5
	Сектор інформаційного забезпечення аналітичних робіт	3
	Сектор моніторингу роботи державних податкових	3

	інспекцій	
21	**Управління акцизного збору**	**16**
	Відділ методології	5
	Відділ адміністрування акцизного збору	7
	Сектор інформаційно-аналітичної роботи	3
22	**Департамент контролю за фінансовими установами і операціями у сфері ЗЕД**	**30**
	Відділ організації перевірок банківських установ	7
	Відділ організації перевірок небанківських установ	6
	Відділ контролю у сфері ЗЕД	7
	Відділ організації та планування роботи	5
	Сектор міжвідомчої координації	3
23	**Департамент податкового контролю юридичних осіб**	**72**
	Відділ методології податкового аудиту	7
	Відділ організації податкового аудиту	7
	Відділ відбору платників до податкового аудиту та аналізу їх діяльності	7
	Відділ супроводження податкового аудиту великих платників податків	13
	Відділ податкового аудиту окремих платників податків	6
	Відділ контролю за відшкодуванням ПДВ	10
	Відділ внутрішнього аудиту	8
	Відділ контролю за розрахунковими операціями	10
24	**Департамент погашення прострочених податкових зобов'язань**	**39**
	Відділ методології	5
	Відділ скарг та податкових роз'яснень	5
	Відділ організації погашення податкового боргу за рахунок майна боржників та роботи з банкрутами	8
	Відділ погашення податкового боргу з використанням немайнових джерел	5
	Відділ планування та інформаційно – аналітичного забезпечення	7
	Відділ організації роботи з безхазяйним майном	5
25	**Департамент апеляцій**	**29**
	Відділ апеляцій з оподаткування прямими і непрямими податками	6

	Відділ апеляцій з оподаткування місцевими податками, ресурсними і рентними платежами	5
	Відділ апеляцій з оподаткування фізичних осіб	5
	Відділ апеляцій з питань неподаткових платежів	5
	Відділ моніторингу і аналізу розгляду скарг платників	5
26	**Головне управління податкової міліції**	**143**
	Штаб	**19**
	Відділ оперативного реагування	8
	Відділ зонального контролю	5
	Відділ обліку	5
	Оперативне управління	**39**
	Відділ протидії незаконному відшкодуванню ПДВ та викриття злочинів у КФС	10
	Перше практичне відділення	3
	Друге практичне відділення	3
	Аналітичне відділення	3
	Відділ боротьби з незаконним обігом товарів	10
	Практичне відділення	5
	Аналітичне відділення	3
	Відділ протидії кримінальним схемам ухилення від сплати податків	12
	Перше практичне відділення	3
	Друге практичне відділення	4
	Аналітичне відділення	3
	Відділ організації оперативно-розшукової діяльності	5
	Оперативно-аналітичне управління	**11**
	Аналітичний відділ	5
	Інформаційний відділ	5
	Управління із оперативного документування	**19**
	1 відділ	5
	2 відділ	5
	3 відділ	5
	Режимно-секретний сектор	2
	Управління організації оперативних заходів із скорочення податкового боргу	**11**
	Відділ організації роботи в регіонах	5
	Відділ організації оперативного супроводження стягнення податкового боргу	5
	Управління активних заходів	**11**
	Відділ фізичного захисту	**5**
	Відділ оперативного забезпечення	**5**
	Управління роботи з особовим складом	**11**

	Відділ комплектування та проходження служби	**5**
	Відділ професійної підготовки	**5**
	Відділ оперативного супроводження діяльності підрозділів боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом	**6**
	Відділ військово-технічного забезпечення	**5**
	Відділ міжнародного співробітництва	**5**
	Сектор кореспонденції	**3**
27	**Управління по боротьбі з корупцією в органах державної податкової служби**	**35**
	Відділ оперативного забезпечення центрального апарату	7
	Зонально-лінійний відділ	7
	Відділ організації профілактичних заходів та безпеки працівників ОДПС	7
	Аналітично-методичний відділ	7
	Сектор режимно-секретної роботи та діловодства	4
28	**Департамент інформаційно-аналітичного забезпечення процесів оподаткування**	**52**
	Відділ проектування та супроводу інформаційно-аналітичних систем податкового блоку (обліку платників та платежів)	7
	Відділ впровадження та супроводу інформаційних систем податкового блоку	7
	Відділ інформаційних технологій в оподаткуванні	6
	Відділ стратегічного планування та адміністрування ЦБД ДПС	7
	Відділ ведення та захисту податкової звітності	7
	Відділ проектування інформаційно-аналітичних систем	5
	Відділ проектування інформаційних систем обліку контрольно-перевірочної роботи та обміну інформацією	5
	Відділ Єдиного банку даних платників податків	5
29	**Управління реєстрації та обліку платників податків**	**16**
	Відділ методології	5
	Відділ організації реєстрації та обліку платників податків	5
	Відділ ведення Державного реєстру фізичних осіб	5
31	**Департамент масово-роз'яснювальної роботи та звернень громадян**	**24**

	Відділ масово-роз’яснювальної роботи	7
	Відділ адміністрування веб-сайту ДПА України	5
	Відділ прийому і роботи зі зверненнями громадян	5
	Відділ громадських зв’язків	5
32	**Департамент контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів**	**65**
	Відділ методології	6
	Відділ контролю за виробництвом спирту і спиртовмісної продукції	8
	Відділ контролю за виробництвом та обігом алкогольних напоїв і тютюнових виробів	7
	Відділ ліцензування виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів	6
	Відділ організаційно-аналітичної та контрольно-перевірочної роботи	7
	Відділ ресурсів, розподілу спирту та державних реєстрів місць зберігання спирту	5
	Відділ контролю за виготовленням та використанням марок акцизного збору	5
	Відділ юридичного забезпечення та правової експертизи	6
	Сектор кадрів	2
	Відділ фінансування	6
	Загальний сектор	4
35	**Департамент боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом**	**33**
	Відділ організаційно-методологічної роботи та інформаційного забезпечення	7
	Відділ фінансових розслідувань	7
	Відділ взаємодії з Держфінмоніторингом України	5
	Відділ перевірок сумнівних операцій	7
	Відділ ведення баз даних та моніторингу сумнівних операцій	5
	ВСЬОГО	**1165**

Структура ДПА в АР Крим, областях, м. Києві та Севастополі дещо відрізняється від структури ДПА України у зв’язку з відсутністю в їх

компетенції ряду функцій, що викликане конкретними особливостями їх діяльності.

Типова структура регіональних державних податкових адміністрацій (в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі) має дещо відмінний вигляд, порівняно з із структурою ДПА України:

Типова структура
державних податкових адміністрацій, які мають загальну штатну чисельність працівників органів державної податкової служби у регіоні понад 3000 одиниць

1. Керівництво

2. Управління оподаткування юридичних осіб

2.1. Відділ податку на прибуток та податкових платежів

2.2. Відділ податку на додану вартість

2.3. Відділ плати за землю та місцевих податків і зборів

2.4. Відділ ресурсних (рентних) і неподаткових платежів

2.5. Відділ (група) спеціальних режимів оподаткування

3.Управління оподаткування фізичних осіб

3.1. Відділ справляння податків з фізичних осіб

3.2. Відділ організації документальних перевірок

4. Управління податкового аудиту та валютного контролю

4.1. Відділ координації та планування контрольно-перевірочної роботи

4.2. Відділ документальних перевірок суб'єктів підприємницької діяльності - юридичних осіб

4.3. Відділ (група) організації галузевих перевірок

4.4. Відділ (група) аналітичної підготовки до перевірки платників податків

4.5. Відділ організації перевірок відшкодування податку на додану вартість

4.6. Відділ оперативного контролю

4.7. Відділ по контролю у сфері ЗЕД

4.8. Відділ організації перевірок фінансових установ

5. Управління громадських зв'язків та масово-роз'яснювальної роботи

5.1. Відділ громадських зв’язків

5.2. Відділ масово-роз’яснювальної роботи

5.3. Відділ по організації роботи із зверненнями громадян

6. Управління стягнення податкового боргу

6.1. Відділ по організації стягнення коштів, майна

6.2. Відділ планування та інформаційного забезпечення

6.3. Управління організації оперативних заходів по скороченню податкового боргу управління податкової міліції

6.3.1. Відділ (відділення) по організації роботи в податкових інспекціях

6.3.2. Відділ (відділення) по організації оперативно-розшукової роботи

7. Відділ організації роботи з виявлення і розпорядження безхазяйним майном та майном, що переходить у власність держави

8. Управління організаційно - розпорядчої роботи

8.1. Відділ організації та моніторингу роботи органів державної податкової служби

8.2. Відділ (група) координації роботи спеціалізованих інспекцій

8.3. Контрольно - аналітичний відділ

9. Управління автоматизації процесів оподаткування

9.1. Відділ супроводження обліку платників податків та обміну податковою інформацією

9.2. Відділ ведення інтегрованого банку даних 9.2.1. Група ведення ДРФО

9.3. Відділ супроводження автоматизації процесів оподаткування

9.4. Відділ інформаційних технологій в оподаткуванні

10. Управління (відділ) адміністрування облікових показників та звітності

10.1. Відділ (група) адміністрування облікових показників

10.2. Відділ (група) звітності

11. Управління економічного аналізу та прогнозування податкових надходжень

11.1. Відділ прогнозування податкових надходжень

11.2. Відділ економічного аналізу

11.3. Аналітично - інформаційний відділ (група)

12. Відділ відомчого та фінансового контролю

13. Відділ апеляцій

14. Управління правового забезпечення

14.1. Відділ забезпечення роботи з судами

14.2. Відділ оцінки нормативно-правових актів

14.3. Відділ контролю і аналізу

14.4. Відділ роботи з апеляційними судами

15. Управління роботи з персоналом

15.1. Відділ проходження державної служби

15.2. Відділ роботи з особовим складом податкової міліції

16. Фінансовий відділ

17. Управління захисту інформації

17.1. Відділ захисту податкової інформації

17.2. Відділ режимно-секретної роботи 17.2.1. Група спеціального зв'язку

18. Управління справами

18.1. Загальний відділ

18.2. Адміністративно-господарський відділ

19. Управління податкової міліції

20. Слідчий відділ податкової міліції

21. Відділ по боротьбі з корупцією та безпеки в органах державної податкової служби

22. Регіональне управління Департаменту з питань адміністрування акцизного збору і контролю за виробництвом та обігом підакцизних товарів.

Типова структура

міжрайонних та об'єднаних державних податкових інспекцій,

які мають відділення

1.Керівництво

2. Управління (відділ) оподаткування юридичних осіб

2.1.Відділ (група) прямих податків

2.2.Відділ (група) непрямих податків

2.3.Відділ (група) місцевих, ресурсних (рентних) і неподаткових платежів

2.4. Відділ (група) прогнозування та аналізу податкових надходжень

3.Відділ (управління) оподаткування фізичних осіб

3.1.Відділ (група) справляння податків з фізичних осіб

3.2.Відділ (група) документальних перевірок

4.Управління (відділ) податкового аудиту та валютного контролю

4.1.Відділ (група) документальних перевірок суб'єктів підприємницької діяльності - юридичних осіб

4.2.Відділ (група) перевірки відшкодування податку на додану вартість

4.3.Відділ (група) оперативного контролю

4.4.Відділ (група) по контролю у сфері ЗЕД

4.5.Відділ (група) перевірок фінансових установ

5.Відділ громадських зв'язків та масово-роз'яснювальної роботи

5.1. Група по роботі зі зверненнями громадян

6.Управління **(відділ) стягнення податкового боргу**

6.1 .Відділ (група) стягнення коштів, майна

6.2.Відділ (група) планування та інформаційного забезпечення

6.3.Відділ (відділення) організації оперативних заходів по скороченню податкового боргу головного відділу (відділу) податкової міліції

7. Відділ по виявленню і розпорядженню безхазяйним майном, а також майном, що переходить у власність держави

8.Відділ (група) організаційно - розпорядчої роботи

9.Управління (відділ) автоматизації процесів оподаткування

9.1.Відділ (група) обліку платників податків

9.2.ВІДДІЛ (група) обробки та ведення податкових документів платників податків

9.3.Відділ (група) супроводження автоматизації процесів оподаткування

10. Відділ обліку та звітності

11.Відділ правового забезпечення

12.Відділ роботи з персоналом

ІЗ.Бухгалтерія

14.Адміністративно-господарський відділ

15.Головний відділ (відділ) податкової міліції

Іб.Слідче відділення (група) податкової міліції

17. Відділення

17.1.Керівник

17.2.Група справляння податків з юридичних осіб

17.3.Група справляння податків з фізичних осіб

17.4.Група громадських зв'язків та масово - роз'яснювальної роботи

17.5.Група обробки та ведення податкових документів

17.6.Група обліку платників податків

17.7.Група обліку та звітності

17.8.Господарська група

18.Територіальний **підрозділ регіонального управління Департаменту з питань адміністрування акцизного збору і контролю за виробництвом та обігом підакцизних товарів.**

Типова структура

спеціалізованої державної податкової інспекції

1. Керівництво

2.Управління податкового супроводження підприємств сфери матеріального виробництва

3. Управління податкового супроводження підприємств невиробничої сфери діяльності

4. Відділ (управління) податкового супроводження банківських та небанківських фінансово-кредитних установ

5. Управління інформаційно-аналітичної роботи та автоматизації процесів оподаткування

5.1. Відділ обліку платників податків та ведення інтегрованого банку даних

5.2. Відділ супроводження автоматизації процесів оподаткування

5.3. Відділ інформаційних технологій

5.4. Відділ обліку надходжень та формування звітності

5.5. Інформаційно - аналітичний відділ

5.6. Відділ аналізу та моделювання бюджетоутворюючих потоків

6. Управління правового забезпечення

6.1. Відділ правового забезпечення податкового адміністрування підприємств сфери матеріального виробництва

6.2.. Відділ правового забезпечення податкового адміністрування підприємств невиробничої сфери

6.2. Відділ оцінки нормативно-правових актів та організації позовної роботи

7. Відділ стягнення платежів до бюджету

8. Відділ менеджменту адміністрування податків

9. Організаційно-розпорядчий відділ

10. Відділ по роботі з персоналом

11. Відділ захисту податкової інформації та режимно-секретної роботи

12. Фінансово - бухгалтерський відділ

13. Адміністративно-господарський відділ

14. Головний відділ податкової міліції

15. Слідче відділення податкової міліції

6.3. Інформаційна структура органів державної податкової служби.

Безперервна циркуляція інформації між органами системи ДПС України, між системою та оточуючим середовищем є неодмінним атрибутом управління.

Завдяки інформаційним процесам система здатна здійснювати доцільну взаємодію з оточуючими умовами, координувати відносини власних елементів, спрямовувати їх рух на досягнення поставленої мети.

Будь-який управлінський цикл починається із збирання, обробки інформації, супроводжується надходженням та аналізом інформації, а закінчується здобуванням даних, які є вихідними для нового управлінського циклу.

Розробка стратегії управління (перспективних цілей і завдань), підготовка і вибір управлінських рішень, організація їх виконання, регулювання та контроль, підбиття підсумків базуються на споживання здобутої інформації і закінчується видачею нової інформації.

Як видно, управління нерозривно пов'язане з інформацією. Без інформації неможливе ефективне керування системою, забезпечення її раціонального функціонування та успішний розвиток. При цьому інформація виконує в управління три класи завдань:

є специфічною формою взаємозв'язку, взаємодії компонентів системи, а також системи в цілому з оточуючим середовищем;

обслуговує всі рівні та функції управління – від підготовки та прийняття рішення до підбиття підсумків виконання;

є безпосередньою причиною, яка визначає вибір системою того чи іншого варіанту поведінки, переводу системи в новий стан, що забезпечує її рух до заданої мети.

Збирання і переробка інформації, її ефективне використання є необхідною істотною рисою управління, що пронизує всі його рівні, всі функції. Для успішного здійснення кожною ланкою системи управління своїх функцій, вони повинні бути забезпечені відповідною інформацією.

Потреба в інформації різних ланок, суб'єктів управління неоднакова і визначається насамперед тими завданнями, які розв'язує у процесі управління той чи інший суб'єкт.

Потреба в інформації конкретна настільки, наскільки конкретні завдання, що виконуються в управлінні.

Обсяг і зміст інформації визначається*:*

масштабом і важливістю рішень, що приймаються (чим масштабніше і важливіше рішення, тим більше за обсягом та різноманітністю інформація, необхідна для його підготовки);

кількістю та характером керованих, регульованих параметрів;

тривалістю і частотою управлінського циклу;

кількістю варіантів станів і поведінки системи;

величиною та різноманітністю збурюючих систему внутрішніх та зовнішніх впливів;

кількістю і якістю показників, що характеризують підсумки роботи системи;

структурою управління та співвідношенням між централізацією управління.

Відповідно до структури системи управління здійснюється рух інформаційних потоків. Різні організаційні структури потребують і певних систем організації інформації. Академік Глушков В.М. твердив, що управляюча система є устрій, який здійснює упорядковану перевагу та перетворення інформації з тим, щоб вона набула форми, необхідної для управління. Це означає, що поряд з організаційною існує інформаційна структура управління.

З точки зору управління, інформація – це комплекс необхідних відомостей (даних, знань) для успішного проведення аналізу, вироблення, формування, єдиного підходу для прийняття та організації виконання управлінських рішень, контролю та прогнозування, а також інших функцій соціального управління.

Вимоги, що ставляться до інформації в органах ДПС України, випливають з основних принципів інформаційних відносин, визначених Законом України “Про інформацію”: гарантованість права на інформацію,

відкритість, доступність, повнота і точність, законність отримання, використання, поширення та зберігання.

Незважаючи на те, що обсяг, зміст, спрямованість потоків, терміни, інтервали циркуляції інформації в різних системах не є однаковими, існують загальні правила організації інформації, котрі передбачають чітке визначення:

обсягу вихідної інформації, необхідної для прийняття рішення;

переліку та форми інформаційних документів, у яких формулюється рішення;

засобів доведення вихідної директивної інформації до об'єкта управління та виконавців;

обсягу та виду інформації про хід та підсумки виконання рішення, що має подаватися органу управління з різних ділянок керованого об'єкта;

переліку суб'єктів, що передають інформацію, терміну, умови та засобів її передачі;

адресатів, кому спрямовується інформація, обсягу та асортименту її отримання від різних ланок суб'єкта управління, керівників різних рівнів;

шляхів та засобів забезпечення своєчасного отримання та надійності інформації, контролю за її проходженням, перевірки її вірогідності;

місця, методи, технічних засобів, працівників, визначених для роботи з інформацією, що надходить від об'єкта управління, способів її зберігання, переробки та використання;

переліку користувачів інформації;

переліку осіб, які на основі здобутої інформації можуть приймати нові рішення або коригувати попередні;

форм директивної, або регулюючої інформації, періодичності її передачі, термінів доведення її до виконавців.

Наведений перелік визначає ряд вимог, які визначають зрозумілість, придатність для використання, тобто комунікативність інформації. Як правило, комунікативність повинна передбачатися уже в самому повідомленні про управлінське рішення. Проте нерідко інформація актуалізується після

прийняття рішення, як правило, його автором: керівник деталізує, роз'яснює свої вказівки або рішення для забезпечення найбільшого ступеня засвоєння інформації виконавцем.

Зрозуміло, адекватність справ та вчинків виконавців не забезпечується лише комунікативністю директивної інформації. Вирішального значення тут набуває здатність і готовність виконавців виконати рішення одночасно з наявністю у них необхідних засобів. Якщо рішення підготовлено на основі інформації, що враховує об'єктивні і суб'єктивні можливості виконавців, здійснюється оперативне регулювання дій об'єкта, облік і контроль, то таке рішення виконується, досягається адекватність інформації, яка міститься у рішенні, і тієї, що надходить від виконавців у формі доповідей, звітів, тощо.

Ефективність виконання рішення певною мірою досягається швидкістю збору, передачі, обробки інформації. Поява ЕОМ, розвиток інформаційних технологій дали значний поштовх для ефективності використання інформації. Виникла сфера людської діяльності, пов'язана із створенням та застосуванням систем обробки інформації, включаючи засоби обчислювальної техніки, їх програмне та математичне забезпечення – інформатика.

Органи державної податкової служби, які своєчасно оволоділи вичерпною інформацією, мають можливість досконало проаналізувати ситуацію та прийняти раціональне управлінське рішення.

Правова основа процесу збору та аналізу інформації, як складової в структурі процесу управління, несе в собі елементи юридичних, соціальних наук, основні положення загальної теорії держави і права.

Отримання інформації з різних джерел, у т. ч. від громадськості (в письмових зверненнях громадян, у засобах масової інформації, на особистих прийомах у керівництва, на WEB сторінках, від телефонних центрів, телефонів довіри, ін. та пропозицій від працівників органів ДПС всіх підпорядкованих органів ДПА України в електронному вигляді з наступним аналізом та редагуванням їх у законодавчу пропозицію, з визначенням пріоритетів прийняття нормативно-правових актів), дозволить Міністерству юстиції

включити цю законодавчу пропозицію ДПА України в план нормотрворчої діяльності для затвердження КМ України чи прийняти управлінське рішення, якщо відношення врегульоване законодавчо.

Саме такий механізм дозволить оперативно визначити недоліки в існуючій нормативно-правовій базі, відреагувати на них шляхом надання податкових роз'яснень чи своєчасного внесення змін до законодавства, зменшить кількість колізій, суперечностей.

Стосовно органів ДПС України у сферу інформатики попадає діяльність щодо збирання, здобування, пошуку, переробки, видачі, використання, а також вивчення інформації, що циркулюється в органах ДПС.

Враховуючи зазначене можна дати **визначення інформаційної структури – структури, що визначає відносне розташування джерел та здобувачів повідомлень у системі, склад та взаємозв'язки носіїв інформації, спрямованість та конфігурацію комунікаційних мереж.**

До основних характеристик інформації відносять:

1. Цільове призначення інформації – передбачає чітке визначення мети, з якою збирається, передається, аналізується інформація.
2. Обсяг інформації, тобто сукупна кількість знаків, символів тощо.
3. Цінність інформації - переважно визначається своєчасністю її передачі, ступенем впливу на рішення, що приймається, та важливістю самого рішення.
4. Повнота інформації – визначається відповідністю обсягу до потреби в інформації певного змісту.
5. Надійність інформації – характеризується наявністю або відсутністю помилок в інформації, що передається.
6. Вірогідність інформації – ступінь відповідності інформації конкретному об'єкту або процесу.
7. Надмірність інформації – збільшення обсягів інформації понад визначені, які не спричиняють одержання додаткових нових відомостей.

8. Швидкість передавання і обробки інформації – визначається переважно швидкістю роботи систем та технічних засобів передавання інформації.

Потік інформації складається з повідомлень. **Повідомлення – це форма подання інформації у вигляді текстів, графіків, таблиць, звукових символів, мови тощо.**

Повідомлення цілеспрямовано передаються від джерела інформації до її споживача через інформаційні комунікації.

Повідомлення класифікуються за:

формою подання – документальні (текст, цифрові дані, магнітні записи) і недокументальні (мова, жести тощо).

Основною перевагою документальних повідомлень є можливість об’єктивної перевірки вірогідності інформації і довгострокового зберігання.

Документ – передбачена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання та поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або на іншому носієві.

Передача інформації здійснюється шляхом пересилання носія інформації споживачу за допомогою релейного, телефонного, супутникового, радіозв’язку тощо. У даний час інтенсивно поширюється використання зв’язку на базі оптоволоконних засобів передачі інформації.

В органах ДПС для передавання інформації використовують телефон, радіотелефон, телефакс, телетайп, поштовий, супутниковий та фельд’єгерський зв’язок, промислове телебачення, локальні та корпоративну мережі.

Інформація, що використовується в органах ДПС, містить найрізноманітніші відомості як про стан дотримання податкового законодавства, так і про органи ДПС та їх підрозділи, сили та засоби, результати діяльності, а також дані про підприємства та фізичні особи, з якими вони співпрацюють.

6.4. Соціально-психологічна структура органів державної податкової служби.

Поряд з формальною структурою системи, яка відображається у функціональній, організаційній, інформаційній та інших структурах управління, існує комплекс взаємостосунків, який не відображається офіційною структурною схемою, яка, проте, впливає на успіхи організації для досягнення мети. Це соціально-психологічна структура, яка в загальному вигляді відбивається в системі взаємозв'язків, що виникають серед працівників на міжособовому рівні.

Необхідність розгляду соціально-психологічної структури системи управління - це прояв системного підходу, який вимагає вивчення явища, проблеми здійснювати з урахуванням його наступних взаємодій.

Управління є, в першу чергу, керівництво людьми. Врахування в управлінні психологічних факторів обумовлено тим, що об'єктивні закономірності розвитку системи визначають дії людей не безпосередньо, а лише відбиваючись у їх свідомості, впливаючи на думки та відчуття людей, на їх діяльність. Це зобов'язує враховувати в управлінні не тільки об'єктивні закономірності суспільного розвитку, але й закономірності суб'єктивного світу людей, психологію людини і групи, соціально психологічний клімат в цілій організації та малих неформальних групах. Саме тому представники школи "людських стосунків" спрямували зусилля на виявлення ролі стосунків у малих групах і стверджували про необхідність виявляти у практиці управління та використовувати соціально-психологічні особливості групи. Серйозну увагу вони приділяли, поряд з іншим, делегуванню відповідальності, ефективність якої повністю визначається вмінням використовувати можливості своїх підлеглих як колективу.

З урахуванням сказаного, - **соціально-психологічні структура системи – це сукупність соціально-психологічних і моральних параметрів системи, які справляють істотний вплив на ефективність її функціонування**.

До основних параметрів такої структури відносяться “колектив”, “неформальна група”, “людина”, “індивід”, “особистість”, “керівництво”, “влада”, “лідерство”, “конфлікт” тощо. Розглянемо основні з них.

Колектив – слово латинського походження (collectivus) і означає об’єднаний, соборний.

Із соціальної точки зору це:

об’єднання людей, які займаються спільною роботою, мають спільні інтереси;

об’єднання людей, що тимчасово, або постійно спільно виконують визначені завдання для досягнення поставленої мети;

один з осередків суспільства, який організаційно об’єднує людей на основі їх суспільної діяльності;

сфера життєдіяльності особи, де реалізується широкий спектр її здібностей, прагнень потреб та інтересів, де не тільки створюється сприяння розвиткові творчих сил людини, а й умови для їх реалізації.

Розвиток колективу проходить певні етапи, стадії його становлення – від первинних, чітко не сформульованих, до зрілих, високоорганізованих форм. Різним стадіям формування колективу відповідають певні особливості в методах і прийомах управління ним.

Нижчий рівень розвитку колективу характеризується несформованим ядром, меркантильною мотивацією його членів у спільній праці, відсутністю традицій та співвідношення потреб окремих осіб та колективу, існування значних розбіжностей між особистими, груповими і загальнолюдськими інтересами та рядом інших факторів, що стримують розвиток колективу.

Середній рівень розвитку колективу – слабко визначене ядро, яке залучає, організовує та керує участю інших членів колективу у виробничому процесі, паритет інтересів окремих членів колективу визначений не чітко.

Вищий рівень розвитку колективу – колектив має ядро, яке виступає носієм його традицій та етики. Воно залучає, організовує та керує участю інших членів колективу у виробничому процесі, а також всіма іншими важливими

питаннями колективу. Показниками розвинутості є не тільки виробничо-економічні характеристики, а і рівень колективного самоврядування, гармонізації особистостей, колективістської свідомості і поведінки його членів, їх світогляд та інші морально-етичні якості.

Враховуючи специфіку системи органів ДПС України, для характеристики її соціально-психологічної структури слід розглянути і деякі інші категорії – неформальна група.

У будь-якому великому органі ДПС завжди можуть існувати групи співробітників, об'єднаних не тільки службовими зв'язками, а й спільними інтересами, смаками, схильностями – неформальні групи (мікрогрупи).

Дружні стосунки стимулюють продуктивність праці, служать непоганим фоном для розвитку і зміцнення колективу. Чим тісніше сходяться формальні і неформальні структури органу ДПС, тим ефективніше він функціонує, тим більше він керований.

Дж. Хоманс, соціолог із США, побудував модель для ілюстрації механізму функціонування неформальної групи: від керівника співробітники одержують службове завдання, виконуючи його постійно і щоденно, вони організовують взаємодію (систему конкретних поведінських актів) і тому між ними виникають певні симпатії або антипатії, сподівання, звички тощо. Чим частішою та інтенсивнішою є взаємодія, тим сильнішими стають взаємні почуття і навпаки. В результаті формується група доволі міцно згуртованих між собою людей. Виникають певні норми спільної поведінки, які акумулюють минулий досвід, високо цінуються людьми і виконуються нерідко з більшою старанністю, ніж формальні норми.

Створення таких груп доволі часто є реакцією на поведінку керівництва: недовіра, зловживання авторитарними методами тощо.

Виділяють три види стосунків між формальною організацією та її керівником і неформальною групою та її лідером:

- неформальна група та її лідер активно підтримують формальну організацію та її керівника, дорожать загальними інтересами та традиціями,

службові обов'язки виконують з повною віддачею сил та енергії. Нерідко мотиви старанного та ретельного ставлення до служби діють через почуття симпатії до формального керівника. Таку формальну групу умовно називають **активною**. Якщо у структурі міжособових стосунків переважають активні неформальні стосунки, то керована система буде функціонувати найбільш ефективно;

- неформальна група та її лідер байдужі до офіційної організації, їх керівника та виконуваних нею функцій – **нейтральна група**. Нейтральний вид не завжди той, до якого слід прямувати, оскільки може свідчити про формальне відношення до службових обов'язків;
- неформальна група неприязно ставиться до офіційної структури – організації та її керівника. Як правило, лідер, член групи, ледве переносить офіційне керівництво з боку певної особи, не завжди відкрито, але намагається протидіяти їй, всі помилки в роботі органу пов'язуються з особистостями керівника та працівників, що його підтримують **– протидіюча формальна група**. Цей вид стосунків найбільш складний. Найпростішим вирішенням проблем може бути випровадження протидіючого неформального лідера. Це рішення може бути правильним, але не завжди, оскільки антагонізм у стосунках залишається і група висуне нового лідера. Більш привабливим може бути переорієнтація лідера та групи на взаємодію з офіційною структурою.

Велике значення у контексті питання, що розглядається, має розгляд термінів "керівництво, влада, лідерство" як елементів соціально-психологічної структури. Більшість людей не вбачають особливої різниці між ними, оскільки вважається, що керівна посада автоматично надає владу над підлеглими та лідерство у колективі. На практиці співвідношення цих трьох складових частин управлінського впливу різноманітна і визначається під впливом організації, особистими якостями керівника та працівників тощо.

Керівництво – полягає у праві конкретної особи, що обіймає певну посаду у системі, давати офіційні доручення підлеглим і вимагати їх

виконання. Діапазон керівництва залежить від статусу керівника, тобто чи є він єдиноначальником, чи особою, що очолює колективний орган управління.

Для виконання функцій керівника, останньому потрібно **мати владу**, **тобто можливість впливати на поведінку інших**. Керівний вплив і влада залежить від особистості, на яку спрямовано цей вплив, ситуації, що склалася та від якостей керівника. Є люди, для яких влада керівника поширюється на всі їх вчинки, як на роботі, так і поза нею, інші визнають владу керівника тільки на роботі.

Особливого значення владним повноваженням надає положення керівника в ієрархії. Щодо окремої людини, то найбільший вплив звичайно справляє керівник.

Розрізняють шість форм влади керівника:

- влада, що ґрунтується на примусі, суть її полягає у наявності у керівника засобів покарання підлеглого;
- влада, заснована на винагороді, тобто у центр впливу на свого підлеглого керівник ставить винагороду;
- влада прикладу, тобто особисті якості керівника настільки привабливі для підлеглого, що останній прагне їх набути;
- законна влада – ґрунтується на переконанні підлеглого у праві керівника віддавати вказівки, які той зобов’язаний виконувати;
- експертна влада - ґрунтується на впевненості підлеглого про наявність у керівника спеціальних знань, що дають змогу задовольнити суттєві потреби підлеглого;
- харизма – влада, побудована на особистих якостях лідера.

Лідерство – один з механізмів інтеграції групової діяльності, коли індивід, або частина групи об’єднує, спрямовує дії всієї групи. Цей статус характеризується ставленням, в основі якого лежать довіра, авторитет, визнання високого рівня кваліфікації, готовність підтримувати в усіх починаннях, особисті симпатії, прагнення переймати досвід.

Сучасне управлінське мислення потребує, щоб керівництво людьми здійснювали начальники, які поєднували б формальне та неформальне лідерство. Лідери мають, як правило, ряд чітко виявлених властивостей:

- спосіб життя лідера передбачає тісне поєднання кар'єри і особистого життя;
- ніколи не зупиняється у своєму розвитку, здібність, честолюбність, талант, знання стимулюють лідера до подальшого розвитку і вдосконалення;
- вбачає своє покликання у застосуванні успадкованих здібностей та набутих навичок, розуму, знання, таланту як способу самореалізації в керівництві іншими людьми.

Для більш повного з'ясування місця і ролі керівника у соціально-психологічній структурі необхідно мати чітке уявлення про такі елементи, як авторитет і типи керівництва.

Авторитет – це складне поняття, яке охоплює ряд елементів:

- знання керівником своєї справи;
- творча спрямованість мислення і самостійність вчинків;
- індивідуальність;
- рівень загальної культури (мова, уміння висловлювати думки, давати чіткі вказівки, вміти слухати підлеглих, мати почуття такту тощо).

Тип керівництва – це непорушна думка керівника відносно того ступеня свободи, який має бути наданий підлеглим у підготовці рішень. Цей ступінь може змінюватися.

Однією з популярних класифікацій типів керівництва розроблене Р.Лекертом і включає чотири їх типи:

Авторитарний (жорстка диктатура) – абсолютне диктаторство, керівник вирішує що добре, а що погано, правильними вважаються стосунки, коли підлеглі беззастережно виконують вимоги керівника. До такого типу керівництва найчастіше вдаються керівники з недостатнім рівнем кваліфікації або з гіпертрофованою думкою про власні здібності. Проте ряд працівників добре сприймають такий тип керівництва.

Доброзичливий авторитарний тип – керівник турбується не тільки про успішне виконання службових завдань, але і про благополуччя підлеглих. На перший план висувається виконання поставлених ним завдань. Прийняття підлеглими самостійних рішень обмежене, проте ставлення до підлеглих як до рівних. Керівник не підкреслює своєї значущості і становища, не вказує підлеглим на їх місце. Ні у кого не виникає питання про те, хто є істинним господарем становища.

Довірчий – керівник пропонує підлеглим курс дій, чекає від них чесного ставлення, залишає можливість для висунення альтернатив. При цьому кожен на має рівне право голосу. Рішення керівником приймається одноособово, навіть якщо воно базувалося на порадах підлеглих, одночасно з відповідальністю.

Колегіальний – підлеглі залучаються до процесу підготовки рішення. Пропозиції керівника і підлеглих розглядаються нарівні і обирається оптимальне рішення. Керівник не демонструє влади, приймає рішення, запропоноване колегіально, навіть якщо воно не збігається з його власним.

Слід зазначити, що найкращого типу керівництва не існує. У кожному конкретному випадку тип визначається рядом факторів: особисті якості керівника та підлеглих, специфіка керованої системи, тип керівництва безпосередньо у начальника, традиції управління у даній організації. Тип керівництва повинен бути стабільним і гнучким. Слід усвідомлювати, що підлеглих цікавить не кількість рішень, а вплив рішень на їх інтереси, тобто управлінське рішення поряд з виконанням службових завдань повинно враховувати і інтереси виконавців.

Контрольні питання.

1. Функціональна структура органів державної податкової служби України.
2. Організаційна структура органів державної податкової служби України.

3. Інформаційна структура органів державної податкової служби України.

4. Соціально-психологічна структура органів державної податкової служби України.

РОЗДІЛ 7. Організація процесу управління о органах державної податкової служби.

7.1. Аналітична робота в органах ДПС.

Аналітична робота в органах ДПС України – це постійна дослідна діяльність (функція процесу управління), **що охоплює своїм змістом широкий комплекс організаційних заходів і методичних прийомів для вивчення і оцінки інформації про стан дотримання податкового законодавства, результати практичної діяльності органів ДПСУ з виконання поставлених перед ними завдань, а також про умови, в яких ці завдання виконуються.**

Аналітична робота полягає:

- у вивченні закономірностей практично всіх процесів і явищ суспільного життя, що можуть тією чи іншою мірою вплинути на діяльність органів ДПС;
- у використанні здобутих відомостей і знань для забезпечення ефективної діяльності органів ДПС.

Аналітична робота є невід'ємною і найважливішою складовою управлінської діяльності і є не епізодичним, короткочасним актом, що виконує спеціально призначений працівник, а функцією усіх ланок системи, що здійснюється постійно.

Значення аналітичної роботи в управлінській діяльності органів ДПС усіх рівнів визначається тим, що її результатом повинно бути не тільки визначення основних проблем і недоліків системи, але й визначення конкретних шляхів їх усунення на основі наявних можливостей.

Основними вимогами до аналітичної роботи є:

- достовірність та повнота результатів;
- системність і плановість;
- комплексне використання методів аналізу.

Основною метою аналітичної роботи є:

- забезпечення безперервного спостереження за результатами службової діяльності;
- систематичне інформування органів влади та управління, керівництва ДПА України та на місцях, а також ДПІ про фактичний стан дотримання податкового законодавства і завдання органів ДПСУ щодо посилення контролю за його виконанням;
- своєчасне застосування заходів щодо посилення боротьби з порушенням податкового законодавства (щоденне реагування);
- підвищення якісного рівня боротьби з порушенням податкового законодавства шляхом своєчасного і цілеспрямованого прийняття управлінських рішень на рівні керівництва ДПА та інших органів ДПС, їх служб та підрозділів на місцях;
- підготовка змістовних матеріалів та пропозицій, на підставі яких можливе прийняття ефективних законодавчих актів з боку владних структур.

Із вищезгаданого можна зробити висновок, що провідне місце в аналітичній роботі органів ДПС посідає аналіз оперативної обстановки і оцінки її стану.

У широкому розумінні, оперативна обстановка – це сукупність факторів зовнішнього і внутрішнього середовища органів ДПСУ, які визначають основні умови їх функціонування.

Під зовнішнім середовищем розуміють об’єктивно існуючі умови, в яких діє податкова служба, це, по-перше – соціально-економічні, політичні, демографічні, територіальні та інші фактори, що впливають на стан дотримання податкового законодавства, форми і методи боротьби з його порушенням, по-друге – власне порушення податкового законодавства.

Внутрішнє середовище – це сам орган ДПС, до якого входять дві складові: сили та засоби органу ДПС і результати його діяльності.

Під час оцінки обстановки одночасно вивчається весь комплекс питань, пов'язаних з функціонуванням органу ДПС. Проте часто доводиться аналізувати питання, розв'язання яких без попереднього дослідження неможливе. Таким чином існує два напрями діяльності щодо аналізу і оцінки оперативної обстановки – загальний та частковий аналіз.

Залежно від тривалості періоду дослідження (аналізу) ***виділяють 4 види загального аналізу:***

- за тривалий період (більше року), що проводиться з метою вивчення тенденцій у результатах діяльності податкових органів та тенденцій щодо дотримання податкового законодавства і обумовлюючих їх факторів для одержання прогностичних висновків про можливі зміни цих тенденцій, опрацювання перспективних заходів щодо удосконалення діяльності органів ДПСУ та їх служб, а також посилення контролю за дотриманням податкового законодавства;

- за звітний період (квартал, півріччя, 9 місяців, рік), протягом якого у сфері діяльності оцінюється повний обсяг інформації про діяльність органів ДПСУ, про своєчасність і повноту надходжень платежів до бюджету, про наслідки заходів, що вживались податковою службою для забезпечення дотримання податкового законодавства з урахуванням факторів, здатних впливати на це з того чи іншого боку. Висновки аналізу складають основу для планування роботи;

- поточний (безперервний) аналіз обстановки на основі оцінки добової, тижневої (декадної) та місячної інформації. Служить потребам оперативного керівництва органом з метою своєчасного внесення коректівів у плани роботи та цілеспрямованого вжиття відповідних заходів;

- позачерговий аналіз здійснюється у випадку виникнення надзвичайних обставин, передбачити які заздалегідь було неможливо (різка зміна

економічних або політичних умов, виявлення значних порушень податкового законодавства, стихійне лихо тощо).

Іншим самостійним напрямом вивчення оперативної обстановки є частковий аналіз, мета якого полягає у дослідженні окремих і конкретних проблем діяльності органів ДПС. Такі проблеми найчастіше виявляються у ході загального аналізу або формулюються суб'єктами управління більш високого рівня, а нерідко виникають у ході повсякденної діяльності.

Прикладом часткового аналізу у масштабі держави може бути вивчення ситуацій, що виникають у зв'язку з несплатою окремих видів податків або поява та зникнення фірм-одноденок.

Необхідно акцентувати увагу, що поняття "частковий аналіз" дещо умовне і означає частковість по відношенню до загального аналізу оперативної обстановки. Разом з тим вивчення часткової проблеми, як і під час загального аналізу, обов'язково має комплексний характер з точки зору дослідження всього комплексу причин та умов, що впливають на дане явище.

Ефективність будь-якого аналізу прямо залежить від вміння працювати з інформацією. Суб'єкт аналізу повинен вміти та мати можливість користуватись всіма існуючими джерелами інформації і забезпечувати своєчасне та оптимальне їх використання у ході аналізу.

Вся необхідна для управління інформація може бути поділена (умовно) на внутрішню і зовнішню:

- внутрішня інформація формується безпосередньо в органі: це дані про обсяг надходжень від сплати податків та інших обов'язкових платежів, втрати бюджету внаслідок отриманих платниками податків пільг в оподаткуванні, а також про ухилення від сплати, відомості про результати перевірок, включаючи документальні, інформація про результати діяльності всіх служб органу ДПС;
- зовнішня інформація виникає поза органом, тому збір її організовується органом ДПС різними каналами: через телефон, факс, радіозв'язок, пошту, спілкування з платниками податків. Велика кількість інформації поступає від засобів масової інформації, ділових паперів, що надходять з установ,

організацій та підприємств, правоохоронних органів, а також від спостереження суб'єкта аналізу.

Значна частина інформації подається у вигляді статистичних даних. Статистичний аналіз використовується, переважно, на рівні ДПА. На рівні ДПІ цей метод використовується рідше із-за невеликої сукупності самих статистичних даних. У цьому випадку спрацьовує правило: чим менша територія обслуговування або кількість платників податків, чим коротший аналізований період, тим більшого значення набувають конкретні емпіричні дані, порівняно із статистичними.

Аналітична робота у податковій службі здійснюється всіма підрозділами всіх рівнів та їх працівниками у межах компетенції.

Вимоги до організації аналітичної роботи для кожного рівня системи різні у зв'язку з різними завданнями цих органів і їх неоднаковими можливостями. Як складова частина управлінської діяльності аналітична робота притаманна кожному органу, кожному структурному підрозділу і співробітнику, але найбільш характерна вона для спеціалізованих підрозділів ДПА України (Головне управління економічного аналізу, управління оперативної звітності і статистики, головний інформаційно-обчислювальний центр), а також для місцевих ДПА (відділи прогнозування надходжень та економічного аналізу).

Конкретне аналітичне дослідження передбачає наступні етапи:

1.Визначення мети аналітичної роботи.

2.Вибір об'єктів і складання плану (програми) дослідження (перелік питань, які вивчаються).

3.Розробка методики дослідження (як треба вивчати).

4.Складання плану організаційних питань.

5.Перевірка методики дослідження.

6.Збирання матеріалу.

7.Аналіз зібраного матеріалу, його узагальнення, формулювання висновків.

8.Перевірка висновків, їх аналіз на практиці.

9.Підготовка пропозицій за результатами аналізу.

З урахуванням практики суб'єкт управління насамперед оцінює проблеми. На цій основі вивчаються цілі і завдання дослідження, висуваються гіпотези.

При складанні програми з'ясовується приблизний обсяг майбутньої роботи, питання, які повинні бути вивчені, а також термін аналізу.

Методика дослідження має давати уявлення про те, як вивчається кожне питання плану, яку інформацію для цього необхідно використати, де і якими способами її можна здобути. Визначаються джерела інформації (оперативна, статистична, бухгалтерська звітність, акти та довідки перевірок, анкети, опитувальні листи, нормативно-правові документи тощо).

План організаційних питань призначений для упорядкування вирішення питань, пов'язаних з аналітичною роботою. Зокрема, на виконання плану наводиться розрахунок сил та засобів, що здійснюється на основі приблизного обсягу майбутньої роботи (хто, якими силами і засобами проводить аналіз); послідовність і тривалість операцій; склад і функції учасників вивчення.

Якщо розроблялись для проведення аналізу додаткові документи (анкети, опитувальні листи тощо), вони обов'язково піддаються перевірці: для цього може бути проведене експериментальне випробування, під час якого уточнюється та удосконалюється вибрана методика збирання та аналізу інформації.

Збір інформації для проведення аналітичної роботи здійснюється із застосуванням основних методів (вивчення документів, опитування, спостереження, експеримент):

1.Вивчення документів – підбір і аналіз текстів з тематики аналізу, вивчення нормативних актів, звітної документації, довідок, поточного листування, матеріалів конкретних справ, заяв, пропозицій громадян, публікацій у пресі.

2.Опитування - проводиться, як правило, у вигляді анкетування та інтерв'ювання.

Анкетування дозволяє охопити більшу кількість одиниць інформації та об'єктивно її вибрати із застосуванням методів математичної статистики.

Інтерв'ювання передбачає вивчення меншої кількості одиниць спостереження. Існує два основних види інтерв'ю: вільне (неформалізоване) і стандартизоване (формалізоване) опитування. Перше з них припускає зміну кількості і змісту запитань залежно від конкретної ситуації; друге – чітко обмежене сформульованими запитаннями.

Спостереження – використовується практично у кожному аналізі шляхом ознайомлення із станом справ на місцях, вивчення оперативної обстановки, узагальнення досвіду роботи та розв'язання інших завдань. Здійснюється часто методом вибіркового обстеження досліджуваної сукупності об'єктів. У цьому разі особливого значення набирає вірне визначення репрезентативного обсягу вибірки, тобто кількості об'єктів, що підлягають вивченню з метою забезпечення певного рівня достовірності із заданою ймовірністю, Але сама кількість об'єктів не гарантує репрезентативності, якщо вибірка не буде за структурою представляти модель генеральної сукупності.

За результатами аналізу зібраної інформації, як правило, складається узагальнюючий документ, де формулюються висновки. Однак їх використовувати зразу ж, без перевірки на практиці, ризиковано.

Об'єктивних, кількісних показників оцінки аналітичної роботи не існує. Показником її ефективності є підготовка професійно-компетентних, законних та актуальних управлінських рішень, спрямованих на усунення помилок, недоробок, розв'язання суттєвих проблем, підвищення результативності дій податкової служби.

Основним результатом аналітичної роботи є підготовка комплексних аналізів діяльності органів ДПСУ у межах їх компетенції, до підготовки яких залучаються практично всі підрозділи. За своїм змістом він може мати такі розділи:

1.Надходження податків і зборів:

обсяги (загальні з них до державного та місцевих бюджетів), структура, динаміка, тенденції;

втрати бюджету за отриманими платниками пільгами в оподаткуванні (загальна кількість платників, сума отриманих пільг, структура пільг (у платежах за землю, податку з власників транспортних засобів, місцевих податках, податку на прибуток, ПДВ тощо), динаміка, питома вага окремих пільг у загальній кількості;

співвідношення надходжень і втрат;

2.Заборгованість по платежах до бюджету:

загальна сума заборгованості, в тому числі недоїмки;

структура та динаміка заборгованості по видах платежів та адміністративних одиницях;

стан погашення податкової заборгованості всього, в тому числі за рахунок заліків;

причини утворення недоїмки;

3. Заходи податкових органів щодо стягнення не сплачених своєчасно платежів (стягнуто безспірно з платника, списано недоїмки, не сплаченої банкрутом за вироком суду, передано справ арбітражним судом, надходження коштів за рахунок продажу майна банкрутів) та вилучення готівки у боржників;

4. Контрольна робота органів ДПС:

обсяг комплексних перевірок підприємств, установ та організацій, з нього з виявленими порушеннями податкового законодавства;

обсяг тематичних перевірок, в т.ч. з виявленими порушеннями законодавства;

обсяг перевірок громадян-підприємців;

обсяг та структура донарахувань за результатами контрольних заходів;

обсяг застосування фінансових санкцій (пені, штрафи тощо): нараховано, в т.ч. із загального обсягу яких фактично надійшло до бюджету;

обсяг донарахувань на одного спеціаліста;

питома вага донарахувань у фактичному надходженні коштів до бюджету.

5. Розгляд ДПА скарг, звернень, апеляцій платників податків:

обсяг скарг та апеляцій, де оскаржені рішення ДПА про зупинення операцій на рахунках, про примусове стягнення не внесених у строк платежів, про фінансові санкції, про постанови про накладення адміністративних стягнень, про конфіскацію товарів тощо;

обсяг рішень, скасованих у результаті розгляду скарг та апеляцій, їх питома вага у загальному обсязі;

кількість зареєстрованих та ліквідованих свідоцтв фізичних осіб-платників ПДВ;

кількість присвоєних ідентифікаційних номерів.

Крім того, підрозділи ДПА можуть здійснювати підготовку наступних аналітичних документів:

- довідок про виконання конкретних завдань (у встановлені терміни або щоденно, щотижня, щодекади, щомісяця тощо) та про надзвичайні події;

прогнозу результатів діяльності, зокрема надходжень станом на певну дату;

довідок про стан роботи конкретних управлінь, відділів, служб або за встановленим напрямом діяльності (організаційна, кадрова, фінансова діяльність тощо),

довідок про стан відомчого контролю;

довідок про стан взаємодії з іншими галузевими службами та іншими правоохоронними органами.

Інформаційно-аналітичне забезпечення управління підрозділами податкової міліції України відіграє ключову роль. На аналітичні підрозділи покладається багато важливих завдань, від вирішення яких залежить правильність прийняття управлінських рішень зі здійснення заходів, спрямованих на мобілізацію грошових коштів до бюджетів усіх рівнів і протидія податковій злочинності.

Кінцевою метою інформаційно-аналітичної роботи в будь-якій сфері є підготовка й обґрунтування варіантів рішень на різних рівнях управлінської структури.

Органи податкової міліції, як і інші правоохоронні і контролюючі органи, відносяться до великих систем. Як суб'єкти, вони здійснюють свою діяльність на всій території України, включають велику кількість різних організаційних елементів і мають складну ієрархічну структуру.

Основні об'єкти предметної ділянки інформаційно-аналітичної роботи в сфері оподатковування також відносяться до великих і складних систем. Добре відомо, що для успішного вивчення і вироблення шляхів ефективного впливу щодо великих і складних систем необхідно застосовувати спеціальні інформаційно-аналітичні методи, що відповідають конкретній специфіці об'єкта. Особливо це стосується вирішення завдань прогнозування та прийняття найбільш ефективних управлінських рішень, спрямованих на протидію податковій та пов'язаній з нею злочинності.

Аналітична діяльність правоохоронних органів передує кримінологічній характеристиці злочинності та відрізняється від останньої більш широким спектром інформаційних і характеризуючих даних.

У таких умовах інформаційно-аналітична робота як складова частина управлінської діяльності не може здійснюватися „факультативно", вона неминуче вимагає функціонального виділення, організаційного оформлення і спеціалізації по функціях збору, накопичення, обробки, видачі, аналізу і реалізації інформації в інтересах підготовки варіантів управлінських рішень на різних рівнях. Це і складає сутність поняття інформаційно-аналітичного забезпечення управління підрозділами податкової міліції.

7.2. Система управлінських рішень в органах державної податкової служби.

Відносно управлінської діяльності органів ДПС **управлінське рішення – це рішення відповідного керівника, засноване на законах та підзаконних**

актах, аналізі та оцінці оперативної обстановки, яке містить постановку цілі (мети), обгрунтування засобів їх здійснення та прийняте в установленому порядку і забезпечує організаційну стабільність та вдосконалення діяльності органів для виконання завдань ДПСУ у відповідності з чинним законодавством.

Управлінське рішення завжди пов'язане з визначенням мети. Тому цілі конкретних управлінських рішень органів ДПСУ повинні розглядатись в контексті цілей загальнодержавної політики у сфері дотримання податкового законодавства, оскільки ДПА та ДПІ призначені забезпечувати втілення у життя цієї політики.

Управлінські рішення органів ДПС слід розглядати як засіб втілення в життя директивних установок у сфері контролю за дотриманням податкового законодавства, з одного боку, та як засіб організації діяльності цих органів, а також їх підрозділів з метою реалізації цих установок, з іншого. Одночасно ці рішення повинні забезпечувати організаційну стабільність та розвиток системи органів ДПС.

Теорія і практика управління накопили доволі багатий арсенал методів підготовки управлінських рішень. Насамперед, це методи аналізу, моделювання, вимірів, розрахунків, експертних оцінок, соціологічних досліджень і ряд інших. Для керівників та інших працівників органів ДПС, які беруть участь у розробці управлінських рішень, важливим положенням є системне бачення управлінських рішень. Це дає змогу оцінювати пріоритети в умовах конкретної ситуації вже на початкових стадіях розробки рішення, відшукувати не тільки проблеми, а й засоби їх розв'язання – тобто діяти цілеспрямовано, забезпечувати послідовність і наступність рішень, ритмічність і планомірність процесу їх розробки та прийняття, дозволяє розглядати кожне з них як ланку у загальному ланцюгу постановки і реалізації цілей діяльності органів ДПС.

Це може бути досягнуто лише за використання системного підходу, як методологічної бази розробки управлінських рішень органу ДПС. Суть його полягає у наявності:

1. Ясного бачення мети дослідження: у кожному управлінському рішенні має чітко простежуватись зв'язок між метою управління, ситуацією та проблемою, що виникла.

2. Повної і цінної інформації, яка використовується для вироблення та реалізації рішення.

3. Повного розкриття якісних та кількісних аспектів з конкретизацією його певних сторін. Залежно від характеру управлінських рішень можливий акцент на тій чи іншій стороні рішення.

4. Оцінки результатів здійснення та ефективності рішення.

5. Ретельного аналізу проблемної ситуації, конкретних умов та існуючих можливостей розробки і реалізації рішення.

6. Чітких вказівок у рішенні про порядок дій, виконавців, терміни та порядок контролю за виконанням даного рішення.

7. Облік та оцінка можливих наслідків здійснення управлінських рішень, в т.ч. і негативних у суміжних сферах керованої системи.

Складність і різноманітність завдань та функцій зумовлює необхідність прийняття безлічі управлінських рішень. Чим більше завдань доводиться розробляти і виконувати одночасно, тим більшою є потреба виконувати їх у взаємній погодженості.

Вся сукупність управлінських рішень, що приймаються та виконуються створює систему управлінських рішень, тобто всі рішення, що приймаються, повинні розглядатись у єдиному комплексі. Комплексність у даному випадку означає єдність головної мети у сфері боротьби з порушеннями у сфері оподаткування, забезпечення дотримання податкового законодавства, а також пов'язаних з цим основних напрямів діяльності, форм та методів їх реалізації, закономірностями організації і функціонування органів ДПС. У цьому

комплексі повинні бути поєднані організаційні, правові, тактичні, методичні та інші аспекти діяльності органів ДПС.

В умовах дії різнохарактерних управлінських рішень великого практичного та гносеологічного значення набуває їх класифікація. Класифікація дає можливість виділити основні види рішень, описати та упорядкувати їх комплекс, забезпечувати швидкість пошуку і прийняття нових рішень з урахуванням діючих, а також контроль за їх виконанням, виключити повторне (дублююче) прийняття рішення з одних і тих же питань, удосконалити потоки документації та визначити шляхи усунення недоробок і прорахунків у частині прийняття та виконання рішень.

Класифікація управлінських рішень здійснюється за наступними ознаками:

1. За цільовим призначенням:

стратегічні (концептуальні) – плани роботи на рік і більше, установчі накази про завдання органів ДПС на наступний рік, концепції розвитку, програми (комплексні, цільові) вдосконалення діяльності органів ДПС у частині окремих проблем боротьби з ухиленням від сплати податків та інших обов'язкових платежів;

тактичні (ситуаційні) – накази, вказівки, рішення колегії або оперативної наради, а також плани, що складаються у процесі управління. Такі управлінські рішення призначені стабілізувати діяльність органів ДПС та їх підрозділів шляхом своєчасного внесення коректив у роботу та усунення відхилень від стратегічних рішень.

2. За масштабами впливу:

загальні (комплексні) – управлінські рішення, що стосуються всієї або значної частини системи управління;

часткові (локальні) – управлінські рішення, що стосуються окремих завдань, підрозділів служб та напрямів роботи.

3. За глибиною впливу:

багаторівневі – управлінські рішення, які стосуються всіх рівнів системи або однієї служби на всіх рівнях системи;

однорівневі – управлінські рішення, що стосуються одного рівня системи повністю (наприклад всіх ДПІ) або одного чи декількох структурних підрозділів, служб одного рівня.

4. За спрямованістю впливу:

зовнішні – управлінські рішення, спрямовані на реалізацію основних функцій системи, тобто тих, заради яких і створена система. Такі управлінські рішення забезпечують координацію і взаємодію з іншими органами державного управління, а також з іншими підприємствами, організаціями та установами;

внутрішні – управлінські рішення, які призначені для забезпечення внутрішньої організаційної роботи в системі, спрямованої на належну структуризацію системи, на оптимальну організацію процесу функціонування системи, поліпшення планування, контролю, підготовки кадрів, ресурсного та іншого забезпечення.

5. За способом прийняття:

одноособові – управлінські рішення, що приймаються конкретною посадовою особою;

колективні – управлінські рішення, що приймаються колективно. Разом з тим масштаби таких рішень у органах ДПС певною мірою обмежені. Можуть використовуватись переважно у навчальних закладах, громадських організаціях тощо;

колегіальні.

6. За юридичними властивостями:

нормативні – управлінські рішення, що нормативно закріплюють основи організації та діяльності органів ДПС і тим самим забезпечують їх організаційну сталість (положення про органи ДПС і їх структурні підрозділи, що закріплюють завдання, функції, структуру, а також правовий статус керівників). Такі рішення розраховані на багатократне, тривале використання;

індивідуальні – управлінські рішення, що мають одноразове призначення і після виконання припиняють свою дію (накази про призначення на посаду та звільнення з неї, про присвоєння спеціального звання тощо).

7. За джерелами виникнення:

рішення на виконання розпоряджень органів більш високого рівня – управлінські рішення на виконання директивних вказівок центральних і місцевих органів влади, на виконання вимог наказів, вказівок та інших рішень ДПА України тощо;

ініціативні – управлінські рішення, що приймаються з власної ініціативи органу ДПС на основі виявлених проблем, виходячи з характеру обстановки та виникаючих завдань. З числа ініціативних рішень виділяють так звані ситуаційні – управлінські рішення оперативного реагування на швидкі зміни обставин через непередбачені події або факти.

8. За способом фіксації: усні та письмові.

9. За можливостями використання:

багаторазові (типові) – управлінські рішення, дія яких розрахована на час до їх відміни або на конкретний термін;

одноразові – управлінські рішення, що розраховані для конкретної ситуації (наприклад, індивідуальні), після реалізації якої вони припиняють свою дію.

10. За ознакою початку або кінця завдання:

вихідні (початкові) – управлінські рішення, що означають процес проведення чи виконання якихось завдань;

підсумкові – управлінські рішення, що розглядають наслідки виконання завдання.

11. За часом дії (тривалістю):

короткострокові – управлінські рішення, термін виконання яких не перевищує місяць;

довгострокові – управлінські рішення, термін виконання яких більше місяця.

Перерахований перелік управлінські рішення в органах ДПС не є вичерпним, не всі вони рівною мірою використовуються на практиці. Проте така класифікація потрібна в першу чергу для того, щоб краще зрозуміти саму природу управлінських рішень.

Умови ефективності управлінських рішень. Як показує практика, не всі рішення однаково успішно виконуються. На хід виконання їх впливає ряд факторів:

1. Наукова обгрунтованість рішення - рішення повинно базуватись на всебічному пізнанні причинно-наслідкових зв'язків соціально-правової сфери життя і діяльності органу ДПС, на матеріалах ретельного аналізу оперативної обстановки. Іншими словами, воно повинне передбачати, враховувати і прогнозувати перебіг подій, наслідки та результати.

2. Належне інформаційне забезпечення - дає можливість обгрунтувати мету, шляхи та засоби її досягнення, оперативно регулювати процес реалізації рішення. Рішення буде результативним, якщо процес його підготовки, прийняття та виконання забезпечується необхідним обсягом інформації.

3. Законність – відповідність не тільки букві закону, а й духу законодавства, це відповідність державним та відомчим нормативним актам, наказам, нормативам, інструкціям.

4. Повноважність та владність – суб'єкт управління, що приймає управлінське рішення повинен бути наділений певним обсягом повноважень. Дотримання цієї вимоги надає рішенню сили, здатної впливати на суб'єкт у правління і застосовувати примус у вигляді санкцій.

5. Компетентність – управлінське рішення має прийматись органом, що має право приймати подібні рішення. Різко знижується компетентність, коли певним органом підмінюються функції нижчих, особливо підпорядкованих йому органів.

6. Своєчасність та актуальність – управлінські рішення повинні бути прийняті для розв'язання найбільш важливих проблем в оптимальні для цього терміни.

7. Гнучкість – співвіднесення управлінського рішення із суб'єктивними особливостями виконавців та особливостями умов, за яких управлінське рішення буде реалізовуватись. Ефективним рішенням є управлінське рішення, що залишає простір для виявлення ініціативи.

8. Розв’язання проблеми повністю або на тривалий термін - повторні рішення з одного і того ж питання потребують великих затрат часу, енергії, сил і одночасно послаблюють виконавську дисципліну працівників ДПС.

9. Адаптація управлінського рішення до виконавського рівня – управлінське рішення повинно бути реальним, посильним, збалансованим, оскільки у протилежному випадку підривається віра виконавців у власні можливості, падає ініціатива та активність. Проте з іншого боку, явно полегшені завдання розслаблюють співробітників.

10. Наступність і несуперечливість – управлінське рішення повинно бути логічним продовженням прийнятих раніше стратегічних рішень.

11. Виконавська дисципліна управлінського персоналу – юридична відповідальність працівників за ретельність або неналежне виконання обов’язків, а також неприйняття необхідних управлінських рішень на своєму рівні та у межах своєї компетенції.

12. Суспільна мотивація та інтереси справи – співробітники мають знати, якими мотивами керувався керівник, приймаючи управлінське рішення, і які цілі будуть досягнуті в результаті його виконання.

Відомчі нормативні акти – основа системи управлінських рішень**.** У загальному вигляді систему управлінських рішень в органах ДПС можна представити як таку, що складається з планів та відомчих нормативних актів. Оскільки планування буде розглянуто дещо пізніше, зупинимося на відомчих нормативних актах (організаційно-розпорядчих документах).

До складу організаційно-розпорядчих документів входять:

нормативні – наказ, положення, інструкція, настанова, статут, правила, директива;

ненормативні – вказівка, посадова інструкція, припис, протокол (рішення) оперативної наради, резолюція.

Наказ – нормативний акт, що видається на всіх рівнях системи органів ДПС. Визначає завдання органів, поширює або обмежує права та обов’язки посадових осіб, скасовує, доповнює або відмінює у межах компетенції діючі

нормативні акти в усіх аспектах організаторської та предметної діяльності органів та підрозділів ДПС.

Основними елементами наказу є: найменування акту та органу ДПС щодо якого він видається, місце і дата видання, номер, назва, текст наказу з додатками, підпис керівника.

Текст наказу складається, як правило, з констатуючої та розпорядчої (наказової) частин.

Констатуюча частина містить причини та обставини, що зумовили видання наказу, оцінку стану справ, мету наказу. Викладається стисло і, як правило, порушує ті питання, щодо яких будуть дані приписи у наказовій частині. Якщо підставою для наказу є законодавчий або нормативний акт, виданий органом управління вищого рівня, то у констатуючій частині зазначається його вид, дата, номер, заголовок і коротко передається зміст тієї його частини, що безпосередньо стосується даного органу управління.

Основною частиною є наказова, яка містить суть наказу. Розпочинається словом “наказую” і містить конкретні приписи про те, що повинно бути виконано, перераховуються заходи для виконання певних завдань, виконавці, їх права та обов’язки, форми і методи роботи, строки виконання тощо.

Кожний припис оформлюється окремим пунктом. Якщо одній особі дається кілька приписів, то вони об’єднуються в один пункт, який може бути розділений на підпункти.

У останньому пункті зазначається посадова особа, на яку покладається контроль за виконанням наказу.

Накази, пов’язані з призначенням або звільненням з посади, присвоєнням звань, заохоченням тощо не мають нормативного характеру.

Положення – нормативний акт, що регламентує правовий статус (компетенцію, права, обов’язки, відповідальність) органів та підрозділів ДПС, їх структурних ланок.

Текст положення складається з розділів, що розбиваються на пункти і підпункти: загальні положення, завдання, функції, права, відповідальність, критерії оцінки діяльності, статус керівника.

Інструкція – нормативний документ, що регламентує порядок, способи та методи здійснення управлінської та службової діяльності органів ДПС, а також виконання рішень органів управління вищого рівня.

Інструкція не має констатуючої частини, весь її текст, що викладається у формі статей (пунктів), має резолютивний (наказовий) характер. Найчастіше фігурують слова типу “повинен”, “слід”, “необхідно”, “забороняється”, “не допускається”.

Настанова – кодифікований нормативний акт, що поєднує у собі норми положення та інструкції, тобто регламентуючий і правовий статус органу (підрозділу) ДПСУ, а також порядок, методи, способи діяльності.

Статут – нормативно-правовий документ, що регламентує організацію і діяльність юридичних осіб, організацій, підприємств тощо.

Правила – нормативно-правовий документ, що регламентує порядок здійснення певних операцій або дій (Правила прийому до вищих учбових закладів тощо).

7.3. Прогнозування та планування в органах державної податкової служби.

Ефективність управління у будь-якій сфері значною мірою визначається обгрунтованістю прогнозів майбутньої діяльності та її результатів.

Прогноз (походить від грецького prognosis) – передбачення, передрікання. Ще зовсім недавно прогнозування було справою вузького кола фахівців і знаходило застосування при виконанні обмеженого кола завдань, переважно природничих наук. Однак за короткий час прогноз набув значного поширення, оскільки дає можливість завчасно підготуватись до подій, передбачити можливі результати і наслідки управлінського рішення тощо.

Таким чином, **прогнозування – визначення ймовірних шляхів та результатів майбутнього розвитку явищ і процесів, оцінку показників, що характеризують ці явища та процеси для віддаленого майбутнього**.

Прогнозування і планування – різні, але взаємопов'язані етапи єдиного процесу опрацювання управлінського рішення. Вони відрізняються відношенням до інформації про майбутнє. Іншими словами, якщо *прогноз – це інформація для обдумування та визначення можливих шляхів розвитку, то план – пряме керівництво до дії.* При цьому важливо, щоб прогнозування було цілеспрямованим, оскільки його результати мають використовуватись під час виконання конкретних завдань управління, а позиції плану грунтуватись не тільки на аналізі ретроспективної інформації, але й підкріплюватись відповідними прогнозними даними.

На сьогоднішній день розробляється значна кількість прогнозів за різними критеріями.

1. За метою, заради якої прогнози розробляються прогнозування можна розподілити на два типи:

- пошукове прогнозування – визначення можливих станів об'єкта у майбутньому. При такому прогнозуванні здійснюється умовне перенесення у майбутнє існуючих тенденцій розвитку об'єкта з припущенням, що протягом прогнозованого періоду не станеться ніяких подій, котрі могли б різко змінити ці тенденції;

- нормативне прогнозування – визначення шляхів і строків досягнення станів об'єкта, які відповідають на запитання про шляхи досягнення бажаного стану. Базується на основі заздалегідь заданих норм, ідеалів, цілей.

2. За об'єктом дослідження: природознавчі, науково-технічні та соціально-економічні.

3. З точки зору періоду прогнозування:

- короткостроковий прогноз (до 1 року)

- середньостроковий прогноз (1-5 років)

- довгостроковий прогноз (більше 5 років).

Тут необхідно зауважити, що прогноз можливий лише у певних часових межах, тобто поки діють характерні для даної якості закони.

Прогнозування ускладнюється, а інколи і унеможливлюється в період зміни соціально-економічних систем, що збільшує невизначеність розвитку прогнозованої системи: найменший несприятливий фактор може стати вирішальним для подальшого її розвитку.

Усі названі види можуть бути використані органами ДПС. Проте найбільш актуальним для неї буде проведення соціально-економічного прогнозування, зокрема, економічного та юридичного:

- прогнозування обсягу надходжень до бюджетів усіх рівнів від сплати податків та обов'язкових платежів;

- прогнозування обсягів окремих порушень податкового законодавства;

- розвитку змін функцій та організаційної структури органів ДПС;

- розвитку ресурсного забезпечення системи органів ДПС (кадрове, інформаційне, матеріальне, технічне, фінансове тощо).

Прогнозування має свій механізм та технологію. Механізм прогнозування складається з функцій, принципів та методів.

Основними функціями прогнозування є:

- орієнтовна функція – виявляється у визначенні органом управління реалістичних напрямів діяльності та вибірковому підході до інформації, що надходить. Використовується переважно та інформація, що дає найбільш повне уявлення про прогнозований об'єкт;

- нормативна функція – полягає у тому, що прогноз завжди містить певні показники та норми, котрі не тільки допомагають реалізовувати прогностичну модель, а й захищають орган управління від виявів суб'єктивізму.

Наступним важливим елементом механізму прогнозування є принцип прогнозування (системності, узгодженості, варіантності, безперервності, верифікації та рентабельності):

- системність – характеризує процес прогнозу як складну систему взаємопов'язаних операцій у логічній послідовності;

- узгодженість – означає необхідність узгодження пошукових та нормативних прогнозів, що забезпечує опис та реалізацію прогностичних моделей;

- варіантність – означає, що всі варіанти прогнозів розробляються, виходячи з особливостей прогнозного фону;

- безперервність – означає постійне корегування прогнозів у міру надходження інформації, яка містить нові дані про об'єкт прогнозування;

- верифікація – передбачає перевірку істинності прогнозів дослідним шляхом з метою переконання у їх достовірності та обгрунтованості;

- рентабельність – вимагає перевищення економічного ефекту від використання прогнозу над витратами на його розробку.

У технологічному плані принципи тісно пов'язані з методами прогнозування, які виступають способами їх реалізації. Кількість методів, які застосовуються у прогнозуванні, достатньо велика, близько 200.

Найчастіше вони розподіляються на інтуїтивні та формалізовані:

- методи експертних оцінок (інтуїтивні методи) застосовуються, як правило, у випадках, коли немає можливості використовувати більш точні, засновані на математичних розрахунках, та у випадку, коли об'єкт прогнозування дуже простий або дуже складний і його прогностичний стан та поведінку можна визначити інтуїтивним шляхом з певною долею ймовірності (інтерв'ю, анкетування, "мізкові атаки" тощо).

- формалізовані методи – це методи, що відносяться до класу спеціальних методів і мають, як правило, математичне обгрунтування та базуються на використанні формалізованої інформації про об'єкт, найчастіше статистичної, з використанням складних програмних продуктів.

Характеристика методів прогнозування, що можуть застосовуватись в органах ДПС.

Метод статистичного прогнозування. Суть його полягає у створенні математичної моделі (у вигляді формули), яка б найбільш достовірно відображала той чи інший процес, що має місце на практиці. Найчастіше – це

створення багатофакторної моделі, тобто встановлення залежності показника, що вивчається, від ряду факторів зовнішнього середовища методом регресійного аналізу: будується математична модель (у вигляді формули), яка за певної комбінації факторів зовнішнього середовища дає можливість встановити значення основної величини.

Метод статистичної екстраполяції динамічних рядів. Суть його полягає у визначенні за відомими значеннями динамічного ряду інших значень, що лежать за його межами.

Найчастіше використовується для розробки середньострокового (1-5 років) та короткострокового (до 1 року) прогнозу.

Методи експертних оцінок. Роль цих методів набуває особливого значення в період нестабільного розвитку соціальних, економічних та інших процесів, що прямо чи опосередковано впливають на діяльність ДПС. Для такого часу характерний високий ступінь невизначеності впливу факторів зовнішнього середовища. Це призводить до того, що статистичні методи прогнозування не дають надійних результатів прогнозу , оскільки можуть бути застосовані у випадках закономірного розвитку процесів. Якщо ж розвиток процесів не відповідає зазначеній вимозі, прийнятна точність процесів не може бути забезпечена ніякими статистичними методами, якими б досконалими вони не були.

Таким чином, застосування експертних методів прийнятне у випадках:

- відсутності представницьких і достовірних статистичних даних про об'єкт прогнозування;

- великої невизначеності середовища функціонування об'єкту, впливу на його розвиток факторів зовнішнього середовища;

- в умовах значного дефіциту часу або в екстремальних умовах.

До експертних методів належать:

метод інтерв'ю з експертом за заздалегідь підготовленою програмою відносно перспектив розвитку об'єкта. Успіх такого прогнозу вирішальною мірою залежить від кваліфікації експерта та несе значну долю суб'єктивізму.

Проте там, де не потрібна висока точність, а результати необхідні негайно, цей метод може стати незамінним.

аналітична експертна оцінка – метод передбачає тривалу і ретельну попередню роботу експерта над аналізом тенденцій, оцінкою стану та шляхів розвитку об'єкта прогнозу. Цей метод дає можливість повніше використати наявну інформацію про об'єкт, що, безумовно, підвищує точність прогнозу.

Поряд з індивідуальними методами експертних оцінок можуть застосовуватись і колективні методи експертних оцінок, котрі передбачають спільну працю групи експертів для отримання максимально об'єктивного прогнозу.

Метод "мізкового штурму" - грунтується на стимулюванні творчості експертів, що досягається дотриманням певних правил, що регламентують процедуру спільного обговорення ними варіантів прогнозу: допускається висунення будь-яких ідей в рамках питання з одночасною забороною їх оцінки з боку решти експертів: обмежується час одного виступу, проте кількість їх довільна. Фіксуються всі висловлені гіпотези, проте аналіз та оцінка їх проводиться дещо пізніше.

Метод експертних комісій – під час спільної роботи експерти пропонують свої варіанти прогнозу, спільно обгрунтовуючи і обговорюючи їх намагаються виробити єдину точку зору відносно прогнозу. Слабким місцем є те, що тут лежить логіка компромісу, яка не позбавлена від суб'єктивізму та надмірного впливу найбільш авторитетних (владних) експертів.

Одним з найбільш відповідальних моментів методів експертних оцінок є формування групи експертів, підготовка і проведення експертизи, обробка експертних оцінок. Від чисельності та професіоналізму групи експертів надзвичайно залежить точність та обгрунтованість прогнозу.

Як правило, до її складу включаються найбільш кваліфіковані співробітники органів ДПС, наукових установ та вищих навчальних закладів, а за необхідності – і органів прокуратури, юстиції, МВС, митної служби тощо. Якщо ж така група формується лише з працівників –податківців, то для

усунення однобічності, тенденційності прогнозу, до її складу включаються представники різних служб та підрозділів.

Методика прогнозу. Прогнозування – досить складний і трудомісткий процес, що складається із ряду самостійних, але взаємопов'язаних етапів. До даного часу не відпрацьована надійна технологічна схема прогнозування. Разом з тим практикою доведено, що цей процес має обов'язково включати ряд етапів, без яких неможливо забезпечити заданий рівень достовірності:

1.Постановка завдання прогнозування - визначення (уточнення) цілей та об'єкта прогнозування, періоду прогнозування, джерел та способів здобування інформації, порядку розв'язання організаційно-технічних питань.

2.Формування суб'єкту прогнозування - тобто осіб, що безпосередньо здійснюють прогноз. Якщо у складі апарату органу ДПС є підрозділи з прогнозування, то розробку прогнозу звичайно ж доручають їм, з підключенням до роботи спеціалістів з інших галузевих служб, а також консультантів.

Якщо ж таких підрозділів немає - формується група, як це зазначалось вище, з найбільш досвідчених осіб, з числа фахівців у галузі прогнозування, так і фахівців у конкретній предметній галузі.

3.Формування інформаційної бази прогнозування. Слід пам'ятати, що крім безпосередньої інформації про стан дотримання податкового законодавства (обсяг платежів, кількість порушень у галузі оподаткування тощо) сюди необхідно включати законодавчі, нормативні акти, дані щодо соціально-економічного розвитку регіону за період, що аналізується, а також інші фактори, що можуть впливати на якість прогнозу.

4.Аналіз прогнозованого об'єкта - досліджуються особливості його структури та динаміки розвитку, уточнюється перелік факторів зовнішнього середовища, які впливають на стан та динаміку процесу, зв'язок між ними та об'єктом дослідження, а також перелік характеристик об'єкта, що прогнозуватимуться.

5. Створення логічної (описової) моделі об’єкта, яка дає змогу з’ясувати динаміку його розвитку у минулому за рахунок зміни факторів зовнішнього середовища та, на певному рівні, характер розвитку прогнозованого об’єкта у майбутньому, залежно від змін факторів зовнішнього середовища.

6.Побудова об’єкта, що прогнозується - уточнюється, конкретизується модель прогнозованого об’єкта, здійснюється перехід від словесного, неформального опису, до більш складного, формалізованого, орієнтованого на застосування конкретних методів прогнозування.

Одночасно аналізуються основні методи прогнозування залежно від складності об’єкта прогнозування, рівня знань розробниками прогнозу закономірностей його розвитку під впливом факторів зовнішнього середовища з метою вибору найбільш придатного у конкретній ситуації.

7.Розробка прогнозу – процедура безпосереднього здобування конкретних значень прогнозованих характеристик на весь прогнозований термін на базі використання вибраного методу прогнозу. Проводиться заповнення анкет (експертне прогнозування) або здійснюються спеціальні розрахунки (моделювання) з використанням сучасних програмних продуктів, узагальнення та попередній аналіз отриманих результатів.

8.Аналіз результатів прогнозування (верифікація) – оцінка достовірності і обгрунтованості прогнозу. Це одна з найбільш складних і відповідальних процедур у прогнозуванні, оскільки ставить завдання оцінити достовірність прогнозу на високому рівні достовірності до настання прогнозованих подій.

Така перевірка може здійснюватись кількома способами:

пряма верифікація – одержання того ж прогнозу шляхом його повторної розробки іншими методами;

дублююча верифікація – підтвердження результатів попередніми дослідженнями того ж самого або аналогічного об’єкта;

непряма верифікація – одержання аналогічного прогнозу шляхом логічного або математичного виведення висновків із вже відомих раніше прогнозів;

експертна верифікація – перевірка вірогідності шляхом експертної оцінки методики та результатів прогнозування;

часткова верифікація – підтвердження правильності прогнозу після закінчення частини періоду прогнозування.

Якщо у процесі аналізу результати прогнозування визнаються задовільними, то в подальшому вони використовуються для підготовки УР. У протилежному разі методика прогнозування потребує доопрацювання.

Планування – це процес вибору цілей та рішень, необхідних для їх досягнення. Іншими словами, це заздалегідь прийняте рішення про те, що, кому, коли робити.

Зміст планування полягає у визначенні:

- основних завдань системи (органу) або структурного підрозділу на плановий період;

- комплексу заходів, здійснення яких забезпечить виконання завдань, що стоять перед системою, з урахуванням доцільного використання сил та засобів;

- термінів виконання запланованих заходів та виконавців.

Роль планування полягає у тому, що воно:

- забезпечує цілеспрямованість діяльності системи, органу, структурного підрозділу, виконавця, ритмічність та ефективність діяльності;

- сприяє ефективному використанню сил та засобів, взаємодії органів, служб, підрозділів та виконавців, створенню сприятливого психологічного клімату;

- дозволяє: усунути негативний ефект невизначеності, зосередити увагу на головних завданнях, домогтись економічного функціонування, полегшити контроль.

Враховуючи зазначене можна дати визначення плану:

План – це різновид управлінського рішення, змістом якого є система взаємопов'язаних, з'єднаних загальною метою конкретно визначених

завдань та заходів, які необхідно здійснити у зазначеній послідовності та у встановлені строки конкретно визначеним виконавцям.

Принципи планування, як різновиду управлінського рішення, аналогічні загальним принципам управлінських рішень – *наукова обгрунтованість, законність, несуперечливість, актуальність, реальність, конкретність, своєчасність, інформованість.*

Крім наведених принципів існують спеціальні вимоги до планування:

1. Наступність планів – за діями, завданнями, засобами та строками їх реалізації. Загальний план роботи органу має містити цільові установки та заходи, що забезпечують реалізацію головних, вузлових завдань органу силами всіх підрозділів. На основі цього завдання органу трансформуються у планах підрозділів залежно від специфіки органу або підрозділу, забезпечуючи тим самим конкретизацію форм і методів реалізації. Плани роботи підрозділів не повинні бути випискою з плану роботи органу, а являти собою поглиблення, деталізацію і конкретизацію управлінського рішення.

2. Планування повинно охоплювати як поточні, так і перспективні питання діяльності органів ДПС. Поточне планування орієнтоване переважно на виконання завдань, що стоять сьогодні перед органом ДПС. Перспективне планування дає можливість врахувати майбутні зміни економічного і соціального характеру, оскільки саме вони зумовлюють виникнення причин, що справляють позитивний або негативний вплив на стан правопорушень у сфері оподаткування.

Специфіка системи ДПС вимагає постійного поєднання галузевих і територіальних завдань боротьби з порушеннями податкового законодавства, особливо з ухиленнями від сплати податків, що обумовлює необхідність комплексного планування своєї роботи.

3. Напруженість планів забезпечується визначенням оптимального обсягу роботи органу (підрозділу), всебічного врахування наявних сил, засобів та часу. Для забезпечення напруженості планів значна роль належить процедурі

розгляду та затвердження їх вищим керівником. Це зменшує можливість прийняття явно занижених планів.

4. Стабільність (постійність) планів забезпечується вжиттям спеціальних заходів(ресурсних, кадрових, фінансових тощо) для забезпечення стабільності роботи органу, уникнення внесення чисельних змін і доповнень та розробки додаткових планів, які можуть ускладнити цілеспрямовану роботу з виконання основного плану, розпорошити ресурси, не дати змогу зосередити їх на виконанні головної мети.

5. Гнучкість – у ряді випадків конкретна обстановка вимагає змінити план або розподіл ресурсів. Гнучкість планів дещо зменшує небезпеку втрат, які можуть бути викликані несподіваними обставинами.

Слід зазначити, що планування як і інші питання організації діяльності ДПА України, пов'язаної з виконанням покладених завдань та повноважень, визначаються Регламентом Державної податкової адміністрації України (далі – Регламент), затвердженим Наказом ДПА України №626 від 07.11.2007 року з наступними змінами (останні зміни внесено Наказом ДПА України №240 від 13.05.2009 року).

Відповідно до пункту 2.1. зазначеного Регламенту ДПА України розробляє та затверджує річний план заходів, реалізація якого забезпечує необхідні умови для здійснення послідовних і узгоджених дій щодо виконання програмних документів Уряду, доручень Президента України, Верховної Ради України, Міністерства фінансів України, а також реалізації завдань, поставлених перед органами державної податкової служби України.

Планування роботи здійснюється шляхом визначення пріоритетних напрямів роботи ДПА України на поточний рік та розробки і затвердження на відповідний рік Плану основних питань економічної і контрольної роботи ДПА України (далі – План на рік) та Плану заходів щодо реалізації основних (пріоритетних) напрямів діяльності ДПА України.

План на рік формується організаційно-розпорядчим підрозділом до 25 листопада року, що передує плановому, на підставі пропозицій структурних

підрозділів, Інформаційно-довідкового департаменту державної податкової служби, Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, Департаменту розвитку та модернізації державної податкової служби, погоджених із першими заступниками (заступниками) Голови ДПА України (відповідно до розподілу обов'язків).

План на рік включає заходи (завдання), згруповані відповідно до основних напрямів роботи ДПА України у певні розділи.

Планові заходи мають визначений строк виконання та відповідальних виконавців – структурні підрозділи, Інформаційно – довідковий департамент державної податкової служби, Департамент контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, Департамент розвитку та модернізації державної податкової служби.

Відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2005 року №1229 „Про внесення змін до Порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів" План на рік, схвалений на засіданні Колегії ДПА України, подається на погодження Міністру фінансів України.

План на рік затверджується наказом ДПА України.

Протягом поточного року до Плану на рік в установленому порядку можуть вноситися зміни та доповнення.

Моніторинг виконання Плану на рік здійснює організаційно-розпорядчий підрозділ.

По закінченні терміну дії Плану на рік структурні підрозділи, Інформаційно-довідковий департамент державної податкової служби, Департамент контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, Департамент розвитку та модернізації державної податкової служби (які визначені головними виконавцями заходів) до 20 січня року, наступного за звітним, надають організаційно-розпорядчому підрозділу інформацію про стан виконання ними відповідних заходів.

Організаційно-розпорядчий підрозділ на підставі отриманої інформації до 10 лютого готує звіт про виконання Плану на рік і надає його підрозділу масово-роз'яснювальної роботи для розміщення на веб-сайті ДПА України з метою оприлюднення.

Формування плану роботи ДПА України на квартал (далі – план на квартал) здійснюється на підставі пропозицій структурних підрозділів, Інформаційно-довідкового департаменту державної податкової служби, Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, Департаменту розвитку та модернізації державної податкової служби із врахуванням Плану на рік, поточних доручень Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, а також керівництва ДПА України.

Проект плану на квартал формує організаційно-розпорядчий підрозділ до 20 числа останнього місяця кварталу та надає його підрозділу масово – роз`яснювальної роботи для оприлюднення на web-сайті ДПА України з метою інформування громадськості про діяльність органів державної податкової служби України та отримання пропозицій і зауважень до нього.

Затверджений Головою ДПА України план на квартал до 30 числа останнього місяця кварталу розміщується на web-сайті ДПА України з метою оприлюднення.

Аналіз виконання запланованих на квартал заходів покладається на організаційно-розпорядчий підрозділ, який у термін до 15 числа місяця, що настає за звітним кварталом, формує звіт про його виконання і надсилає до Кабінету Міністрів України, а також надає підрозділу масово-роз`яснювальної роботи для оприлюднення на web-сайті ДПА України.

Квартальний план роботи структурного підрозділу ДПА України складається його керівником і затверджується першими заступниками (заступниками) Голови ДПА України (відповідно до розподілу обов'язків) до 30 числа місяця, що передує плановому періоду.

Відповідальність за виконання Плану на рік та плану на квартал ДПА України, а також квартального плану роботи структурного підрозділу несуть керівники відповідних структурних підрозділів ДПА України.

Система планування в органах ДПСУ складається з трьох основних видів планів: загальних, спеціальних та індивідуальних.

Загальні плани підрозділяються на перспективні та поточні.

У системі органів державного управління, в т.ч. і ДПС, важливу роль відводять перспективним планам*, які призначені для визначення стратегії діяльності органів ДПС на значний час:*

- комплексні регіональні плани (програми);

- комплексні цільові плани (програми);

- плани заходів щодо виконання комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю (наприклад на 1996-2000 рр.)

Найбільш широко вживаною групою планів в ДПС є *поточні плани, які розробляються на всіх рівнях системи, в усіх органах, їх структурних підрозділах, службах, до яких відносяться:*

- плани основних організаційних заходів (ДПА, ДПІ);

- плани роботи головних управлінь, управлінь, самостійних відділів, (ДПА та ДПІ), а також їх структурних підрозділів;

- плани роботи колегій ДПА України та ДПА АР Крим, областей, м. Києва та Севастополя.

Спеціальні плани - розробляються на всіх рівнях системи і мають найрізноманітніший характер. Це плани виконання конкретних, специфічних завдань, що потребують скоординованих дій різних служб і підрозділів; міжвідомчі плани діяльності державних органів та громадських організацій; комплексні плани, спрямовані на розв'язання окремих складних проблем зміцнення законності та відвернення порушень податкового законодавства.

Спеціальні плани поділяються на плани разового та багаторазового використання. До планів разового використання (цільових) відносяться плани, що передбачають виконання заходів з виконання нових нормативних актів,

окремих службових завдань, а також комплексні плани профілактики певних порушень законодавства.

До планів багаторазового використання (типових, ситуаційних) відносяться плани заходів з виконання постійних або періодично-повторюваних завдань; при надзвичайних подіях, обставинах та в особливих умовах (щодо координації дій з іншими правоохоронними органами, оперативно-розшукових заходів та слідчих дій тощо). В першу чергу, складання таких планів стосується підрозділів податкової міліції.

В органах ДПС може також застосовуватись і індивідуальне планування, яке проте не набрало такого важливого значення як загальне та спеціальне у зв'язку з відсутністю належного його регламентування. Індивідуальне планування здійснюється у формі планів на один день, тиждень, декаду, місяць, що складаються особисто працівниками ДПС. Таке планування дисциплінує, підвищує рівень організованості працівників, чим значною мірою підвищує ефективність їх дій.

Кожен план, незалежно від виду, обов'язково повинен мати реквізити – обов'язкову інформацію:

1. Найменування плану та відомості про назву органу (особи), що його розробила та затвердила, час та місце дії плану, у разі потреби – про гриф таємності.
2. Нумерація розділів та заходів (наскрізне або у межах кожного розділу).
3. Назва заходів, що плануються.
4. Термін виконання заходів.
5. Назви (прізвища) виконавців.
6. Відмітки про виконання.
7. Примітки

Розробка плану є відповідальним етапом в управлінській діяльності органу ДПС, оскільки це по суті є практичним вибором ефективних шляхів, засобів та методів боротьби з податковими порушеннями, раціональної

розстановки кадрів та створення необхідних умов для підвищення професійної їх майстерності, зміцнення законності.

Для успішної розробки плану керівник органу або підрозділу відповідальний за планування розв'язує обов'язково два важливих питання:

1. Інформаційне забезпечення підготовки плану. Інформація для розробки плану має набиратись та систематизуватись безперервно, шляхом накопичення матеріалу до спеціально заведеної папки "До плану" за певними розділами. Інформація повинна бути різноплановою. Необхідність такого підходу до розробки плану зумовлена тим, що до моменту його розробки мають бути окреслені та сформульовані основні завдання. При цьому використовуються джерела інформації:

- управлінські рішення вищих органів управління, законодавчої, виконавчої влади, включаючи рішення органів ДПС, а також комплексні цільові та регіональні програми.

- оцінка умов та результатів діяльності органу, а також можливі зміни його функціонування;

- рекомендації науки, узагальнений практичний досвід.

Оцінка умов та результатів діяльності охоплює:

1. Статистичні дані органів ДПС та інших органів, що стосуються сфери діяльності органів ДПС.

2. Оцінка оперативної обстановки з формулюванням завдань на майбутній період.

3. Документи планових і позапланових перевірок діяльності органу та його структурних підрозділів.

4. Аналіз питань дотримання податкового законодавства та діяльності органів ДПС.

Рекомендації науки та узагальнення практичного досвіду, необхідні джерела інформації для планування, використовуються з:

матеріалів соціологічного та кримінологічного досліджень, відомчих видань;

наукових публікацій, доповідей, лекцій;

оглядів позитивного досвіду;

матеріалів виступів керівництва ДПА України та інших органів ДПС, а також вчених;

матеріалів засобів масової інформації.

2. Організаційне забезпечення планування. Процедуру розробки плану можна розбити на декілька етапів:

2.1. Розробка завдання з підготовки плану: посадова особа, відповідальна за розробку плану, готує доручення виконавцям із зазначенням основних напрямів діяльності та завдань, які слід виконати органу у плановому періоді. Зміст доручення погоджується з керівником органу і доводиться до відома всіх виконавців.

2.2. Підготовка пропозицій до проекту плану: служби та підрозділи готують та подають у визначений термін пропозиції до проекту плану за погодженням з кураторами - відповідними заступниками голови ДПА (начальника ДПІ).

2.3. Складання проекту плану: відповідальна за складання плану посадова особа оцінює пропозиції з точки зору завдань органу і наявних (можливих) ресурсів і складає проект плану. Цей етап найбільш складний та відповідальний.

2.4. Узгодження проекту: підготовлений проект погоджується з керівниками всіх служб та підрозділів, а також із заступниками керівника органу, які свої зауваження передають автору проекту. Одночасно, якщо є така необхідність, проект погоджується з іншими зацікавленими органами.

2.5. Доопрацювання проекту та затвердження: аналізуються зауваження, внесені до проекту плану і, якщо вони не суперечать законодавству та завданням органу тощо - враховуються, а у протилежному випадку – готується аргументоване пояснення.

Після цього, перед затвердженням плану, керівник органу:

оцінює відповідність змісту запланованих заходів законодавству, поставленим завданням, науковим рекомендаціям і практичному досвіду;

оцінює рівномірність розподілу навантаження з виконання заходів плану між управліннями, службами, підрозділами та виконавцями, а також за термінами;

уточнює порядок та строки перевірки виконання позицій плану;

перевіряє обгрунтованість визначення термінів виконання завдань та резерву часу.

Якщо зауважень немає - план затверджується і набуває чинності. Ця процедура повинна бути виконана не пізніше, ніж за 10 днів до початку планового періоду.

Не менш важливою процедурою, ніж розробка плану є доведення його до виконавців та контроль виконання.

Доведення плану до виконавців може здійснюватись у:

1. Формі проведення спеціальних інструктивних нарад.
2. Проведення спеціальних занять з найбільш важливих завдань плану.
3. Надсилання виконавцям плану або виписок з нього.
4. Доведення деяких заходів до виконавців в індивідуальному порядку (найбільш складні завдання)

Контроль за виконанням плану може здійснюватись як:

- попередній з метою усунення недоліків, що могли виникнути при розробці плану;

- поточний (оперативний) з метою виявлення труднощів у реалізації плану, визначення та усунення недоробок, оцінки фактичного стану виконання на конкретну дату;

- заключний (наступний) для оцінки ступеня реалізації поставлених завдань.

7.4. Взаємодія і координація в органах державної податкової служби.

Теорія управління розглядає соціальну систему, як цілісну, динамічну систему, що складається із взаємопов'язаних елементів. Чим складніші та різноманітніші завдання вирішує система, тим більше вона роздроблена на частини та елементи, тим вищі вимоги висуваються до узгодженості дій кожного з них для досягнення поставленої мети.

Погодженість та єдність дій частин та елементів системи є неодмінною умовою нормального функціонування системи, засобом підвищення її ефективності.

З терміном погодженість тісно пов'язані поняття взаємодія та координація. Частина фахівців відстоюють думку, що ці терміни близькі за значенням, деякі заперечують.

Питання чіткого визначення поняття "взаємодія" має як практичне, так і теоретичне значення, оскільки проблема взаємодії в органах ДПС є однією з найбільш важливих.

Незважаючи на відмінні точки зору, що мають місце в управлінській науці, **взаємодію в органах ДПС можна визначити як стан взаємозв'язків між елементами системи органів ДПС, при якому вони справляють взаємний вплив один на одного та на відповідну сферу діяльності**.

Найбільшої ефективності взаємодія може досягти за умови дотримання системи принципів: науковості, законності, плановості, безперервності, головної ланки, резерву, маневреності, оптимального використання можливостей взаємодіючих елементів, пропорційної відповідальності за наслідки взаємодії:

1. Принципи науковості, законності, плановості є принципами управління і їх розкриття нічим не відрізняється від загальних принципів управління.

2. Безперервність у взаємодії органів ДПС щодо попередження та виявлення порушень податкового законодавства означає, що функції цих органів потребують безперервного здійснення.

3. Серед завдань, що вирішуються, визначають основне завдання, "головну ланку", розв'язання якого дозволить розв'язати цілу групу проблем. Цей же принцип відноситься і до завдань, що вирішують у порядку взаємодії.

4. Принцип "резерву" - полягає у тому, що взаємодія організується з певним запасом міцності. Взаємодія є найбільш ефективною у разі забезпечення її суб'єктам таких умов функціонування, за яких вихід з ладу одного з елементів не припинить взаємодії.

5. Принцип маневреності (гнучкості) передбачає можливість внесення коректив порядку взаємодії, що дозволяє ефективніше використовувати сили, засоби, форми та методи, які є у суб'єктів взаємодії.

6. Оптимальне використання можливостей взаємодіючих елементів передбачає попереднє вивчення та облік можливостей суб'єктів, тобто специфіки функціонування, середовища, сил та засобів, прогнозування результатів діяльності з метою найкращого, збалансованого, раціонального їх використання.

7. Принцип пропорційності відповідальності за наслідки взаємодії передбачає облік та оцінку діяльності взаємодіючих елементів за той обсяг діяльності, який покладався на них відповідно до плану взаємодії

Основні форми взаємодії в органах ДПС можуть існувати у наступних формах:

- обмін інформацією;
- спільна розробка управлінських рішень;
- реалізація управлінських рішень (за умови настання та виникнення відповідних ситуацій);
- проведення інших погоджених заходів, які не були передбачені письмовими управлінськими рішеннями.

Діяльність органів ДПС у боротьбі з порушеннями податкового законодавства неможлива без постійного підвищення її якості та ефективності, особливо в умовах становлення нових економічних відносин одночасно із становленням самої ДПСУ. Поряд із вдосконаленням взаємодії між органами ДПС все більшої ваги набирає рівень такої взаємодії з іншими

правоохоронними органами: МВС, Державної митної служби, Арбітражного суду тощо.

Розглядаючи такий елемент управлінської діяльності, як координація, перш за все зазначимо, що термін „координація" походить від двох латинських слів, які в перекладі означають – разом та впорядкування. Це, по суті, означає не просто узгодження а узгодження, вироблене та встановлене спільно декількома самостійно існуючими системами. Таке узгодження може здійснюватися самими системами у процесі їх функціонування, а може бути результатом діяльності особливої надсистеми або спеціального органу. У будь-якому випадку суть координаційної роботи полягає в тому, щоб знайти найбільш оптимальне співвідношення між діями, а не вказувати їх послідовність [44, с. 94].

7.5. Контроль і облік в органах державної податкової служби.

Процес управління, що характеризується безперервністю, послідовністю та циклічністю, завершується аналізом результатів виконання прийнятих рішень, оцінкою ступеня досягнення поставлених цілей. З цією метою проводиться облік роботи, здійснюється контроль за управлінською діяльністю органів ДПСУ. Це є однією з гарантій прийняття правильного рішення, а також своєчасного і доброякісного його виконання.

Поняття контроль може розглядатися у широкому і вузькому аспектах. У першому випадку - це соціальний контроль як сукупність політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів, що забезпечують стабільність суспільства та державного ладу, дотримання соціального порядку тощо.

У більш вузькому розумінні контроль найчастіше зводиться до перевірки:

- виконання рішень організацій вищого рівня управління;
- рішень та розпоряджень різних рівнів управляючої системи;
- дотримання організаційних, економічних та інших нормативів;
- виконання планових рішень, дотримання законності, дисципліни тощо.

Контроль - загальна функція управління, яка являє собою нагляд та перевірку відповідності функціонування об’єкта прийнятим управлінським рішенням, визначення результатів їх виконання, виявлення допущених відхилень від відповідних нормативних вимог (законів, стандартів, наказів тощо), від принципів організації та регулювання діяльності, яка перевіряється.

Виходячи з цього контроль здійснюється з метою:

установлення та констатації фактичного стану справ у підконтрольних органах;

аналітичного порівняння реального стану справ із заданим режимом та оцінкою характеру допущених відхилень;

розробки та здійснення заходів щодо поліпшення та корегування процесу управління.

Контроль в органах ДПСУ є самостійною функцією, за допомогою якої суб’єкт управління дістає інформацію про роботу підконтрольних органів, підрозділів та посадових осіб. Тому завдання контролю полягає у наступному:

забезпечення неухильного дотримання законності і дисципліни у діяльності органів ДПСУ шляхом перевірки фактичної реалізації ними положень Конституції України, вимог чинного законодавства та інших нормативних актів;

забезпечення наукової обгрунтованості прийняття управлінських рішень;

забезпечення своєчасності реалізації управлінських рішень та підвищення виконавської дисципліни, відповідальності за доручену справу шляхом досягнення відповідності змісту, форми, методів, результатів діяльності підрозділів, що перевіряються, заданим режимам роботи;

підвищення загального рівня організаторської та службової діяльності, вдосконалення стилю, форм та методів роботи, впровадження наукової організації управлінської праці;

забезпечення правильного добору, розстановки, виховання та навчання кадрів;

подання практичної допомоги підлеглим апаратам та окремим працівникам в усуненні виявлених порушень, недоробок і прорахунків;

визначення ефективності впливу суб'єктів управління на організаторську та службову діяльність контрольного органу.

Контроль тісно пов'язаний з обліком, предметом якого є результати управлінської та службової діяльності, що мають юридичну, організаційну, економічну природу.

Принципи контролю та обліку, як управлінських функцій слід віднести: законність, гласність, об'єктивність, плановість, обумовленість, дієвість:

законність - контрольні функції можуть здійснюватись тільки у суворій відповідності чинному законодавству;

гласність - особу чи орган, які перевіряють, обов'язково знайомлять з ходом та результатами перевірки. Результати перевірки можуть бути розглянуті на колегії, нараді та доведені до відома керівника або до всього складу працівників ДПСУ;

об'єктивність - контроль повинен здійснюватись шляхом комплексного вивчення всього спектру діяльності органу ДПСУ, в умовах незалежності контролюючого органу від тих, кого перевіряють;

плановість - забезпечення послідовності, координації контрольної діяльності всіх ланок системи податкових органів. Проявляється в реалізації безперервності, регулярності, систематичності, ретельності і повноти охоплення об'єкта контролю;

обізнаність – контролер (інспектор) повинен бути вичерпно обізнаний з діяльністю підконтрольних об'єктів і володіти необхідною масою знань у цій сфері.

дієвість - контролер (інспектор) повинен не тільки викривати недоліки та порушення, а і їх причини виникнення.

До принципів контролю ще інколи додають своєчасність, оперативність, постійність та деякі інші.

Формами контролю в органах ДПС України можуть бути:

1. Безпосередня перевірка виконавців своїми керівниками або спеціальними контрольними (інспекторськими) апаратами.

2. Ревізія - форма контролю за законністю, достовірністю, доцільністю проведення фінансово-господарських операцій. Можуть бути повні, часткові, комплексні, наскрізні.

3. Огляд - перевірка служб і підрозділів, переважно підрозділів податкової міліції, за одним або кількома видами діяльності (огляд вогневої підготовки, стройовий тощо)

4. Ознайомлення із статистичною звітністю, що надходить з підконтрольного органу, її аналіз та оцінка з метою вивчення дійсного стану справ.

5. Ознайомлення з роботою підконтрольних органів шляхом заслуховування керівників та окремих виконавців у процесі їх доповіді про виконання тих чи інших управлінських рішень.

6. Ознайомлення з роботою підконтрольних органів під час проведення нарад, активів, інструктажів, зібрань тощо.

Контроль може здійснюватись, залежно від стадій розгляду конкретного питання як:

- попередній - на стадії підготовки управлінського рішення у частині його законності, доцільності, правильності тощо;

- поточний - на стадії реалізації управлінського рішення з метою своєчасного виявлення недоліків і прорахунків та їх ліквідації, а також для забезпечення виконання плану роботи відповідного органу, рішень безпосередніх керівників органів управління більш високого рівня;

- подальший (наступний) - перевірка повноти та якості реалізації управлінського рішення. Виявляються та аналізуються помилки, порушення, їх причини та наслідки. Одночасно узагальнюється позитивний досвід службової діяльності.

За характером організації контроль поділяється на:

- позавідомчий (зовнішній) контроль, що здійснюється службами, які не входять до складу ДПА (Кабінет Міністрів України, Рахункова палата Верховної Ради України, Державна пожежна охорона тощо);

- внутрішньо-відомчий контроль - здійснюється відповідними апаратами ДПСУ щодо органів, підрозділів, організацій, що знаходяться у системі державної податкової служби (Управління внутрішньо-відомчого контролю в ДПА України, в ДПА АР Крим, областей, м. Києва та Севастополя - відділ). Внутрішньо-відомчий контроль у системі органів ДПС може здійснюватись у наступних основних формах:

1. Ревізії фінансово-господарської діяльності з метою виявлення законності, доцільності проведення фінансово-господарських операцій. Ревізії бувають:

комплексні ревізії – заздалегідь підготовлені і сплановані ревізії всіх напрямів фінансово-господарської діяльності;

ревізії окремих питань фінансово-господарської діяльності;

наскрізні ревізії - охоплюють весь комплекс господарсько-фінансової діяльності органів ДПС згори донизу, на всіх рівнях системи.

2. Перевірки діяльності органів ДПС шляхом аналізу діяльності органу, служби, підрозділу, напрямку роботи, окремих питань. Залежно від мети та обсягів перевірки можуть набирати наступних форм:

- комплексної перевірки - перевірки, що проводиться відповідно до плану з метою аналізу організаторської, службової діяльності у комплексі всіх служб, підрозділів органів ДПС у встановлені відповідними нормативними актами строки або рішеннями керівника відповідного органу управління. Головні завдання комплексної перевірки:

а)визначення спроможності керівництва виконувати покладені на нього функціональні обов’язки;

б)вивчення управлінської діяльності, стилю, форм і методів керівництва та виконавчої дисципліни, стану роботи щодо забезпечення надходжень,

обов’язкових платежів до бюджету, попередження порушень податкового законодавства, а також притягнення до відповідальності його порушників;

в)стану роботи з апеляціями, заявами, зверненнями, додержання вимог законодавства під час їх розгляду та прийняття рішень за їх наслідками;

г)морально-психологічного клімату в колективах органів та структурних підрозділів;

д)матеріально-технічного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення.

- наскрізної перевірки, що охоплює комплекс організаторської та службової діяльності на всіх рівнях системи, зверху до низу;

- цільової (спеціальної) перевірки, що проводиться з окремих проблем службової діяльності;

- контрольної перевірки, що проводиться з метою вивчення стану справ щодо усунення недоліків та порушень, виявлених попередніми перевірками та ревізіями. Вони можуть проводитись як у плановому порядку, так і за розсудом керівника.

Контрольна діяльність - це прерогатива, виключне право керівників системи управління всіх рівнів. Завдання керівника при реалізації ним контролю полягає у тому, щоб повною мірою забезпечити комплексний нагляд за здійсненням і перевірку своєчасності та якості виконання всіх видів роботи та обов’язків, які покладаються на очолюваний ним орган підзаконними актами, відомчими організаційно-розпорядчими, плановими та іншими рішеннями.

Одночасно з цим керівник, не зважаючи на його компетентність і професіоналізм, не може особисто, належним чином, забезпечити контроль за виконанням всіх видів розпоряджень. Тому частина контрольних повноважень делегується певним структурним підрозділам, спеціалістам, спеціально введеним до складу органів ДПС: управлінь, відділів тощо, до компетенції яких входять контрольні функції. У сукупності вони створюють систему контролю.

Система контролю - певна для даного рівня управління сукупність суб'єктів та об'єктів контрольної діяльності, що взаємодіють як єдине ціле на основі встановлених форм, методів і засобів контролю в інтересах досягнення цілей та розв'язання завдань системи.

Кількість контролюючих органів не означає гарантію високої якості контролю і досягнення успіху в управлінні. Контроль може бути ефективним тільки за наявності добре налагодженої системи:

встановлення основних напрямів контрольної діяльності і переліку питань, що потребують перевірки;

визначення апаратів, органів, підрозділів, що підлягають перевірці;

делегування та розподіл контрольних функцій між відповідними керівниками;

закріплення прав, обов'язків і відповідальності суб'єктів і об'єктів контрольної діяльності;

планування контрольної роботи;

чітке визначення його строків (час проведення і періодичність);

забезпечення методичної допомоги суб'єктам управління щодо організації контролю;

використання рекомендацій науки та передової практики щодо вдосконалення системи контролю.

Облік - це здійснюваний під час контролю процес здобування, обробки та систематизації відомостей про результати функціонування системи і реалізації виконавцями доручених їм завдань, виражених, як правило, кількісними показниками.

Поняття "облік" дуже широке і використовується у різних сферах діяльності, в т.ч. і управлінні, де найчастіше під цією категорією розуміють статистичний, бухгалтерський та оперативно-технічний облік.

Статистичний облік - це процес збору та узагальнення показників щодо кількості характеристик суспільних явищ та процесів, тобто збираються та обробляються у встановленому порядку дані про стан системи органів ДПСУ.

Статистичні дані у комплексі з науковою обробкою дають можливість отримати інформацію з доволі високим рівнем достовірності про стан, як керованої, так і управляючої систем та, як наслідок, організовувати ефективне управління. Статистичний облік може мати конкретні форми виявлення: звіт, вибіркове дослідження тощо.

Бухгалтерський облік - це здобування даних про кругообіг, рух фінансових засобів, а також матеріалів і людських ресурсів у грошовому вираженні. Незважаючи на різноманітність об'єктів, що підлягають врахуванню, зазначений облік дає можливість формалізувати інформацію, перетворити її у форму чисел, таблиць, відомостей, тобто у співставимий вигляд.

Оперативно-технічний облік - це здобування даних для поточних та безпосередніх потреб управління про стан ресурсів, проблемні питання, стан виконання управлінських рішень тощо. Цей вид обліку дає інформацію про оперативний стан системи на кожний зазначений момент і чим безперервніше та високоякісніше він здійснюватиметься, тим ефективніше використовуватимуться функції управління.

Крім названих, існує цілий ряд видів обліку, які вивчаються іншими науками.

Контрольні питання.

1. Аналітична робота в органах державної податкової служби України.
2. Система управлінських рішень в органах державної податкової служби України.
3. Прогнозування в органах державної податкової служби України.
4. Планування в органах державної податкової служби України.
5. Взаємодія в органах державної податкової служби України.
6. Координація в органах державної податкової служби України.
7. Контроль в органах державної податкової служби України.
8. Облік в органах державної податкової служби України.

РОЗДІЛ 8. Забезпечення управління органами державної податкової служби.

8.1.Інформаційне забезпечення управління органами державної податкової служби.

Характерною рисою розвитку системи управління оподаткуванням є широке використання сучасних інформаційних технологій, зокрема, подання податкової звітності в електронній формі, щороку використання мережі Інтернет для спілкування платників податків з податковими органами тощо. Саме це дозволяє суттєво зменшити витрати часу та коштів на підготовку та обробку податкової інформації, мінімізувати вплив суб'єктивного людського фактору на процес прийняття рішення щодо оподаткування, ефективніше здійснювати перехресний контроль платників, підвищити оперативність контролю, зменшити необхідність виїзних перевірок платників, дає державним органам більш оперативну та точну інформацію, необхідну для аналізу та планування.

Тож, однією з найбільш важливих функцій органів управління будь-якої системи є інформаційне забезпечення її діяльності. Ця діяльність спрямована на створення, організацію функціонування та вдосконалення інформаційних систем, які служать успішному досягненню мети управління.

Практика діяльності ДПС підтверджує пріоритетне значення системи інформаційного забезпечення як ланки, що зумовлює ефективність роботи всієї податкової системи. Система інформаційного забезпечення здійснює інформаційну підтримку органів ДПС у всіх напрямках службової діяльності, надаючи багатоцільову, статистичну, аналітичну та довідкову інформацію.

Інформаційне забезпечення управління – комплекс організаційних, правових, технічних, технологічних заходів, засобів та методів, що забезпечують у процесі управління і функціонування системи інформаційні зв'язки її елементів шляхом оптимальної організації інформаційних масивів баз даних і знань.

Мета інформаційного забезпечення державного управління, в тому числі в органах державної податкової служби, полягає в тому, щоб на базі зібраних висхідних даних одержати опрацьовану, агреговану інформацію, яка має слугувати основою для прийняття управлінських рішень. Досягнення цієї мети складається із вирішення ряду 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. При сучасних потоках інформації ефективне вирішення цих завдань неможливе без використання засобів обчислювальної техніки та нових інформаційних технологій [18, с. 160].

Варто звернути увагу також на те, що в управлінні первинною є стратегія розвитку системи, інформаційне ж забезпечення та інформаційні технології повинні сприяти здійсненню цієї стратегії. Як зазначає А. Робіду, стратегічний план для податкової адміністрації створюється керівництвом податкової адміністрації і включає в себе основні цілі, завдання, дії та встановлені строки. Такий план дає керівництву орієнтири для складання бюджету і встановлення пріоритетів. План підтримки інформаційних технологій є тактичним і стосується окремих систем, заходів і строків, які необхідно впровадити і виконати, щоб досягти стратегічних цілей організації.

Інформаційне забезпечення управління в органах державної податкової служби становить органічну єдність роботи щодо визначення змісту, обсягів, якості інформації, необхідної для здійснення управління, а також заходів щодо раціональної організації процесів збирання, систематизації, накопичення та обробки цієї інформації шляхом застосування різноманітних методів, методик і технічних засобів [6, с. 160].

Інформаційне забезпечення управління державною податковою службою передбачає створення передумов для комплексного вирішення

завдань, що стоять перед нею, надання суб'єктами управління податковою службою науково обґрунтованої інформації для ефективного здійснення управлінських функцій.

З метою створення в Україні стабільної податкової системи, яка сприятиме ефективному функціонуванню економіки та запровадженню прозорих процедур адміністрування податків, Державною податковою адміністрацією України (далі - ДПА України) у рамках довгострокового проекту „Програма модернізації державної податкової служби України" створюється інтегрована автоматизована інформаційна система (далі - ІАІС), як сукупність інформації, економіко-математичних методів та моделей, технічних, програмних, технологічних засобів та спеціалістів. ІАІС призначена для обробки податкової інформації та прийняття управлінських рішень, для використання працівниками органів державної податкової служби України (далі – ДПС України) відповідно до їх функціональних обов'язків, а також зовнішніми організаціями та платниками податків.

Різноманітність інформації, яка здобувається та використовується органами ДПС, як правило упорядковується, інакше потрібні відомості буде важко або неможливо відшукати.

З цією метою створюються інформаційні системи, що призначені для збирання, передачі, обробітку, зберігання та видачі інформації. Зазначені системи враховують систематизують, інформацію, що дає змогу неодноразового звертання до неї різних апаратів і служб та постійно поповнювати її новою і вилучати застарілу. До таких систем входять різноманітні реєстри, обліки, зведення тощо.

В цілому ж такі системи можна розділити на ручні, механізовані та автоматизовані.

Найбільшу ефективність звичайно забезпечують автоматизовані інформаційні системи - АІС (АІС "Податки"), оскільки вони концентрують, обробляють, зберігають і видають користувачам інформацію у суворій відповідності до нормативних актів.

Однією з ключових підсистем ІАІС є підсистема „Функціонування управлінської інформаційної системи”, яка дозволить приймати управлінські рішення з оцінкою ступеня їх придатності для вирішення поставлених завдань, створювати імітаційні моделі впливу податкового законодавства на стан економіки в цілому та окремих її галузей.

Важливою складовою підсистеми підтримки прийняття рішень ІАІС є сховище даних як предметно-орієнтована, інтегрована, незмінна сукупність даних, що підтримує хронологію та виступає в ролі єдиного джерела достовірної інформації для аналітиків щодо оперативного аналізу та прийняття рішень.

Основні аспекти реалізації сховища даних:

- доступ до даних кінцевий користувач має через стандартні засоби створення гнучких запитів та формування звітів для аналізу інформації у часовому аспекті;

- створюється виділена база даних з інтегрованими даними з різних систем, з використанням якої спрощується та прискорюється формування звітів, здійснюється обробка великих об’ємів даних;

- проект сховища може використовуватися з метою створення високорівневої інформаційної системи управління для забезпечення стратегічного управління системи підтримки прийняття рішень.

Створення корпоративного сховища даних надасть можливість ДПС України створити єдине джерело інформації для підрозділів ДПС, зберігати та обробляти великий обсяг інформації, отриманої з інших державних установ, покращити якість інформаційного обслуговування та ефективності використання податкової інформації. За допомогою сховища даних кінцевий користувач має зручний доступ до податкової інформації у режимі реального часу.

Згідно з наказом ДПА України від 14.06.2006 №204 проведено закупівлю „Інформаційна інфраструктура для центральної бази даних та аналітичної системи”, яка фінансується за кошти позики Міжнародного банку реконструкції

та розвитку відповідно до двосторонньої угоди з Україною від 4 вересня 2003 року №4698-UA про позику на Проект модернізації Державної податкової служби України-1. Метою закупівлі є залучення підрядника щодо постачання обладнання та програмного забезпечення, проведення робіт з інсталяції, налагодження та супроводження інформаційної системи корпоративного сховища даних для інформаційно-аналітичної системи органів ДПС України.

Відповідно до заходів, передбачених Проектом модернізації, Державною податковою адміністрацією України протягом 2007 року було проведено закупівлю „Інформаційна інфраструктура для обробки податкової звітності на районному рівні". В рамках проведеної закупівлі передбачалось придбати сучасну комп'ютерну техніку, яка дозволить підвищити рівень автоматизації робочих місць та ефективність праці персоналу ДПС України, оброблення даних у режимі часу, наближеному до реального, а також скоротити час на обслуговування платників податків. За результатами проведення торгів було придбано 16606 робочих станцій, 462 сервери та 200 ноутбуків, що дало змогу підвищити рівень забезпеченості органів податкової служби комп'ютерною технікою до 94 відсотків.

Технічне забезпечення – це сукупність засобів обробки інформації, основу яких складають різні ЕОМ, а також засоби, що дозволяють передавати інформацію між різними автоматизованими робочими місцями, як всередині податкових органів, так і при їх взаємодії з іншими економічними об'єктами та системами. Характерною рисою у використанні технічних засобів є суміщення техніки з робочим місцем користувача в результаті чого ліквідовується розрив між інформаційною та організаційною структурою. Персональні комп'ютери дозволяють успішно інтегрувати інформаційні процеси в різних закладах. За рахунок універсальності використовуваних технічних засобів здійснюється технологічна, методологічна та організаційна інтеграція інформаційних робочих місць, що зближає користувача з можливостями сучасної інформатики та обчислювальної техніки та створює умови для роботи без посередника. При

цьому забезпечується автономна робота і можливість зв'язку з іншим користувачами в межах організації і з врахуванням її особливостей.

Обов'язковою умовою ефективного використання автоматизованого робочого місця є наявність в ньому сервісної системи підтримки роботи користувача, яка включає навчання для роботи на клавіатурі, правила захисту інформації і та її носіями, технологічні інструкції з прикладами проведення конкретних видів робіт.

Використання комп'ютерних технологій дозволяє відслідковувати динаміку розвитку підприємства, дотримання ним податкового законодавства, виявляти порушення, нараховувати платежі в бюджет і формувати перелік підприємств для документальної перевірки. Вся інформація, що була сформована цією системою, є основою для роботи, пов'язаної з обробкою даних по платниках податків – юридичних особах.

Важливим завданням в автоматизації роботи податкової служби є не тільки підтримання задач контролю, обробки та збереження інформації по нарахуванню і сплаті податків, ведення нормативно-правової бази по податковому законодавству, формування звітності по податкових органах, але і створення автоматизованого інтерфейсу з банками, митними органами та іншими зовнішніми структурами. Це дозволяє оперативно контролювати рух коштів платників податків і здійснювати операції по їх особистих рахунках.

Функціональна частина інформаційної системи повинна відображати предметну ділянку та змістовну спрямованість автоматизованої інформаційної системи. В залежності від функцій, які виконуються податковими органами, в функціональній частині виділяються підсистеми, склад яких для кожного рівня автоматизованої інформаційної системи визначається з конкретних потреб. Функціональні підсистеми складаються з комплексів задач, які характеризуються певним економічним змістом і спрямовані на досягнення конкретної мети. В комплексі задач використовуються різні первинні документи і складається ряд вихідних документів на основі взаємозв'язаних алгоритмів розрахунків. В свою чергу алгоритми розрахунків базуються на

методичних матеріалах, нормативних документах та інструкціях. В склад кожного комплексу входять окремі задачі. Кожна задача характеризується логічно взаємозв'язаними вихідними документами, що отримуються на основі єдиних початкових даних .

Будь-якому рівню податкової системи відповідає своє функціональне забезпечення., так на середньому рівні можна виділити такі основні функціональні підсистеми:

· підготовка типових звітних форм;

· контролююча діяльність;

· методична, ревізійна та правова діяльність;

· аналітична діяльність державної податкової інспекції;

· внутрішньовідомчі задачі.

Типова підсистема підготовки типових звітних форм пов'язана з формуванням звідних таблиць статистичних показників, що характеризують типові форми діяльності державної податкової служби регіонального рівня по збору різних видів податкових платежів і контролю за цим процесом.

Контрольна діяльність насамперед передбачає ведення державного реєстру підприємств та фізичних осіб. Державний реєстр підприємств містить офіційну реєстраційну інформацію про підприємства (юридичні особи), а в реєстрі фізичних осіб зберігається інформація про платників податків, які зобов'язані представляти декларацію про прибутки, а також оплачувати окремі види податків з фізичних осіб. До контрольної також відноситься діяльність по документальній перевірці підприємств.

Підсистема методичної, ревізійної і правової діяльності забезпечує можливість роботи із законодавчими актами, постановами, указами та іншими державними документами, а також з нормативними і методичними документами державної податкової служби. В цій підсистемі здійснюється збір, обробка і аналіз інформації, що поступає від територіальних податкових інспекцій і стосується правильності застосування податкового законодавства.

Аналітична діяльність включає аналіз динаміки податкових платежів всіма категоріями платників податків, прогнозування величин збору окремих видів податків, економічний та статистичний аналіз господарської діяльності підприємств регіону, визначення підприємств, що підлягають документальній перевірці, аналіз податкового законодавства і вироблення рекомендацій по його вдосконаленню, аналіз діяльності територіальних податкових інспекцій та інші.

До внутрішньовідомчих задач відносяться задачі, що забезпечують діяльність апарату державних податкових органів.

Для нижнього рівня характерний свій склад функціональних підсистем:

· реєстрація підприємств;

· камеральна перевірка;

· ведення особистих карток підприємств;

· аналіз стану підприємств;

· документальна перевірка;

· ведення нормативно-правової документації;

· внутрішньовідомчі задачі;

· обробка документів фізичних осіб.

Підсистема реєстрації підприємств пов’язана з функцією своєчасного і повного обліку платників податків і платежів в бюджет. Вона повинна готувати повну інформацію про всіх платників податків, як юридичних, так і фізичних осіб. Під час реєстрації або ж перереєстрації будь-якого підприємства всі первинні дані про нього повинні бути зафіксовані і занесені в державний реєстр. Ці дані необхідні різним користувачам в державних податкових органах Податкові органи використовують їх, як базову інформацію по кожному платнику податків, тому вони повинні бути занесені в ЕОМ і використовуватися в інших підсистемах, наприклад, в камеральній перевірці чи при веденні особистих карток підприємств.

Підсистема камеральної перевірки пов’язана з такими функціями, як контроль за правильністю та своєчасністю представлення платниками бухгалтерських звітів і податкових розрахунків, звітів і декларацій,

нарахуванням і сплатою податків та інших платежів в бюджет. Підсистема необхідна для автоматизації процедур, пов'язаних з прийомом бухгалтерської звітності підприємств, а також податкових розрахунків. До задач цієї підсистеми відносяться: перевірка розрахунків; ув'язання форм звітності і податкових розрахунків; видача рекомендацій для проведення документальних перевірок. Підсистема має внутрішні зв'язки з іншими підсистемами, такими, як реєстрація підприємств, ведення особистих карток підприємств, документальна перевірка та інші.

Підсистема ведення особистих карток підприємств пов'язана з отриманням даних про поступлення податків. Вон займається контролем за своєчасністю сплати податків в бюджет, нарахуванням пені, обчисленням сальдо по розрахунках, видачею будь-яких довідок про недоплатах і переплатах по підприємствах та інше.

Підсистема аналізу стану підприємств взаємозв'язана з підсистемами реєстрації підприємств, а також камеральної і документальної перевірок, так, як аналіз проводиться на основі даних, отриманих, як при реєстрації підприємства, так і при камеральній перевірці. В результаті аналізу визначається перелік підприємств, які мають порушення в порядку і в термінах представлення основних документів, необхідних для отримання даних про податки та інших платежах в бюджет та при їх оплаті. На цій основі формується список підприємств, які підлягають документальній перевірці.

Підсистема документальної перевірки відноситься до контрольного виду діяльності податкових органів. Вона є однією з найважливіших функціональних підсистем, так, як забезпечує виконання не тільки функцій, які властиві іншим функціональним підсистемам, але і має свої додаткові задачі, до яких можна віднести контроль за правильністю реалізації та виконання платниками податків законодавчих та інших розпорядчих документів, виявлення порушень цього законодавства, визначення санкцій по фактах порушень та інше. Ця підсистема повинна мати зв'язки зі всіма іншими функціональними підсистемами.

Підсистема ведення нормативно-правової документації забезпечує можливість роботи з законодавчими актами, постановами, указами, розпорядженнями та іншими документами, що видаються урядом, державною податковою службою та іншими відомствами. На основі інформації цієї підсистеми будується робота всіх податкових органів, а відповідно і функціонування інших систем Підсистема внутрішньовідомчих задач включає в себе задачі, які пов'язуються з діловодством, кадрами, бухгалтерським обліком, матеріально-технічним постачанням та іншими видами діяльності податкового органу, як окремої організаційної структури.

Підсистему обробки документів можна виділити в окрему частину функціонального забезпечення, так, як вона повинна здійснювати контроль і управління інформацією по основних видах податків, які збираються з фізичних осіб, передбачених законодавством. Вона включає в себе більшість задач, які вирішуються у всіх функціональних підсистемах, що пов'язані з обробкою інформації по юридичних особах. Ця підсистема функціонує на основі використання законодавчих актів, що дозволяє податковій службі здійснювати контроль за правильністю нарахування подоходного податку, податку на майно фізичних осіб, земельного та інших видів податків. В підсистемі розраховуються суми податків, ведуться особисті рахунки, друкуються повідомлення про суми нарахованих податків, складаються різноманітні бухгалтерські звіти, тощо.

Для здійснення функцій використовуються автоматизована інформаційна система. Її функції модернізуються та вдосконалюються з часом. Основним завданням цієї системи є розширення кола розглядуваних питань, підвищення аналітичності, обгрунтованості та своєчасності рішень, що приймаються, зменшення трудомісткості і раціоналізація управлінської діяльності податкових органів шляхом використання економіко-математичних методів та моделей, обчислювальної техніки і засобів зв'язку, впорядкування інформаційних потоків. Цілі функціонування подібної системи можна сформулювати наступним чином:

· підвищення ефективності функціонування системи оподаткування за рахунок оперативності та підвищення якості рішень, що приймаються;

· удосконалення оперативності роботи і підвищення продуктивності праці податкових інспекторів;

· підвищення достовірності даних по обліку платників і ефективності контролю за дотриманням податкового законодавства;

· покращення якості і оперативності бухгалтерського обліку;

· отримання даних про поступлення податків та інших платежів у бюджет;

· аналіз динаміки поступлення сум податків і можливість прогнозу цієї динаміки;

· інформування адміністрації різних рівнів про поступлення податків і дотримання податкового законодавства;

· скорочення обсягів паперового документообігу.

На сучасному етапі розвитку економіки успіх діяльності податкової служби багато в чому залежить від ефективності функціонування автоматизованої інформаційної системи.

Таким чином пріоритетним завданням податкової служби є інформатизація податкових органів, широке використання інформаційних технологій та розбудова інформаційної системи. Структура автоматизованої інформаційної системи, як і структура самих податкових органів, є багаторівневою та багатофункціональною. Сама ж автоматизована інформаційна система податкової служби відноситься до . До неї, як і до інших систем такого класу висувається ряд таких вимог, як досягнення цілей створення системи; відкритість та сумісність даної системи, як у внутрішніх рамках, так і з іншими системами, системності, декомпозиції та інші. Ці вимоги передбачають:

- можливість модернізації елементів системи;
- адаптацію до умов, що змінюються;
- надійність в експлуатації і достовірність інформації;
- однократність вводу первинної інформації;

- багатофункціональне багатопланове використання первинної інформації;
- актуальність інформації, що зберігається в базі даних.

Автоматизована інформаційна система повинна забезпечувати при мінімальних затратах ручної праці збір, обробку, аналіз інформації про стан об’єкту управління, вироблення керуючих дій, обмін інформацією, як всередині системи, так і між системами одного чи різних рівнів.

Автоматизована інформаційна система повинна включати комплекс технічних засобів, який би забезпечував реалізацію керуючих алгоритмів, зв’язок між системами, простоту вводу первинної інформації, різноманітність виводу результатів обробки, простоту і технологічність технічного обслуговування, сумісність всіх технічних модулів, як на програмному, так і на інформаційному рівнях.

Суттєвою вимогою є розробка і функціонування системи на основі наявних операційних систем різних типів, пакетів прикладних програм, орієнтованих на обробку даних і вирішення функціональних задач, систем управління базами даних, які забезпечують нагромадження, ведення і видачу в обробку інформації, що необхідна для вирішення задачі користувачем чи задоволення його інформаційного запиту.

Інформаційне забезпечення включає весь набір показників, документів, класифікаторів, кодів, методів їх використання в системі податкових органів, а також інформаційні масиви даних на машинних носіях, які використовуються під час автоматизації розв’язання функціональних задач. Задачі інформаційного забезпечення залежать від основних функцій, які виконують її структури. Автоматизована інформаційна система податкової служби повинна мати можливості розподіленого зберігання і обробки інформації, нагромадження інформації в банках даних в місцях використання, надання користувачам автоматизованого, санкціонованого доступу до інформації, одноразового її вводу та багатократного і багатоцільового використання. Внутрішньомашинне інформаційне забезпечення формує інформаційне середовище для задоволення

різноманітних професійних потреб користувачів системи оподаткування.

Вона включає всі види спеціально організованої інформації для сприйняття, передачі та обробки технічними засобами. Тому інформація формується у вигляді масивів, баз даних, банків даних. По змісту внутрішньомашинне інформаційне забезпечення повинно адекватно відображати діяльність податкових органів. Масиви, як і дані що в них знаходяться, по ступеню стійкості можна розділити на змінні та постійні. Змінні містять інформацію, обсяги змін в якій на протязі року переважають 20% річного обсягу. Масиви, що містять іншу інформацію, називаються постійними (умовно-постійними). В змінних масивах міститься інформація:

· про результати оперативного контролю, забезпечення повноти і своєчасності поступлення податків, зборів, інших платежів та звітності;

· по результатах аналізу і прогнозуванню бази оподаткування і поступлення податків, зборів та інших платежів;

· по результатах контрольної роботи податкових органів;

· по правовій практиці податкових органів та інші.

В постійних масивах міститься:

· тексти законів, постанов і указів президента і уряду, постанов місцевих органів влади, інших правових актів;

· тексти рішень колегії державної податкової адміністрації, наказів, розпоряджень, планів;

· тексти організаційно-методичних документів;

· класифікатори, довідники і словники;

· дані державного реєстру підприємств і облікові дані платників податків;

· нормативно-довідкова інформація фінансового, матеріально-технічного забезпечення, обліку та руху кадрів.

Основною формою організації даних для їх нагромадження, обробки і збереження в ЕОМ повинні бути бази даних. Структурування даних в інформаційні масиви баз даних повинно забезпечувати дотримання таких вимог:

· об’єднання в єдину базу даних, що характеризуються близьким предметним змістом і забезпечують реалізацію інформаційної технології одного чи декількох взаємопов’язаних процесів діяльності податкових органів;

· повноту та достатність забезпечення інформацією посадових осіб податкових органів в межах номенклатури даних, що містяться у вхідних документах;

· організацію даних в інформаційні структури і управління ними шляхом використання систем керування базами даних та забезпечення інформаційної сумісності між різними базами даних;

· організація даних в базах даних з врахуванням існуючих інформаційних потоків між об’єктами автоматизованої інформаційної системи та всередині податкових органів;

· забезпечення інформаційної сумісності з даними, що поступають із зовнішніх рівнів, з якими взаємодіє дана система;

· виконання принципу системності і однократності вводу – дані, що використовуються декількома задачами, повинні бути структуровані в загальносистемні структури і підтримуватися засобами програмного забезпечення.

Серед професійних баз даних, що можуть використовуватися в податкових органах можна віднести:

· бази даних первинних і звітних даних по податкових поступленнях в розрізі розділів та параграфів бюджетної класифікації, бюджетів, територій, часових періодів по регламентованих звітних формах;

· бази оперативних даних по податкових поступленнях;

· бази листів, прецедентів, відповідей, пропозицій по податковому законодавству;

· бази похідних та інтегрованих даних на основі звітних форм;

· бази документів внутрішнього використання різного призначення;

· бази документів внутрішнього користування різного призначення та інші.

Крім того значне місце в інформаційному забезпеченні займають інформаційно-довідкові системи, для яких створюються:

· бази даних по законодавчих та нормативних актах по оподаткуванню;

· бази даних інструктивних та методичних матеріалів;

· бази даних по загальноправових питаннях.

Особливістю останніх баз даних є те, що вони активно використовуються всіма підрозділами податкової служби.

Поряд з вимогами до самої інформації повинен забезпечуватися інформаційний взаємозв'язок, як між задачами, що вирішуються кожною функціональною підсистемою, так і зовнішніми органами. Зовнішніми вважаються не тільки підприємства, організації і фізичними особами, але й органи податкової поліції, фінансові органи, банки, митні органи та інші.

Однією з найбільш важливих функцій органів управління будь-якої системи є інформаційне забезпечення її діяльності. Ця діяльність спрямована на створення, організацію, функціонування та вдосконалення інформаційних систем, які служать успішному досягненню мети управління. Практика діяльності ДПС підтверджує пріоритетне значення системи інформаційного забезпечення як ланки, що зумовлює ефективність роботи всієї податкової системи. Система інформаційного забезпечення здійснює інформаційну підтримку органів ДПС у всіх напрямах службової діяльності, надаючи багатоцільову, статистичну, аналітичну та довідкову інформацію. Інформаційне забезпечення управління – комплекс організаційних, правових, технічних, технологічних заходів, засобів та методів, що забезпечують у процесі управління і функціонування системи інформаційні зв'язки її елементів шляхом оптимальної організації інформаційних масивів баз даних і знань.

У зв'язку з розвитком ДПС, одночасно із збільшенням кількості платників податків та обов'язкових платежів до бюджету, надзвичайно збільшився потік інформації, що надходить на адресу податківців, зросла кількість документів, що потребують негайного реагування, обсяг інформації давно перейшов межу, коли прості засоби обробки інформації дозволяють

оперативно та доброякісно її обробити. Це можна здійснити лише за умови функціонування інформаційних систем (ІС) [19, с. 158].

Інформаційна система – організований комплекс збирання, зберігання, накопичення, обробки, оновлення, пошуку, відображення та надання споживачам інформації, необхідної для ефективного управління. До складу інформаційних систем входять: інформація (відомості), персонал, організаційні та технічні засоби, методи та процедури роботи з інформацією, джерела та здобувачі інформації, носії (паперові, електронні, магнітні тощо). *Основні завдання* інформаційних систем:

– постійне поповнення необхідною інформацією;

– своєчасне забезпечення відповідних споживачів достовірними даними;

– збирання, обробка даних про стан та результати роботи об'єктів управління для інформування вищих органів управління;

– аналітична обробка інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень.

Інформаційна система ДПС ґрунтується на трьох основних елементах:

1. Центральній базі даних (ЦБД) податкових органів, до складу якої входять:

– Державні реєстри платників податків юридичних і фізичних осіб;

– Державний реєстр платників ПДВ;

– реєстри прибуткових та неприбуткових організацій, підприємств;

– реєстр постійних представництв нерезидентів;

– реєстр фіктивних підприємств та фіктивних податкових накладних;

– реєстр втрачених паспортів;

– масив ВМД суб'єктів зовнішньо-економічної діяльності (ЗЕД);

– перелік суб'єктів ЗЕД, акредитованих на митних постах;

– інформація про імпорт автомобілів фізичними особами;

– щодекадна інформація про стан розрахунків платників з бюджетом (АІС "Галузь");

– щоквартальні дані про пільги платників податків (АІС “Пільги”);

– Національний план контрольно-перевірочної роботи;

– дані про реалізовані акцизні марки (АІС “Акцизні марки”).

2. Корпоративній інформаційній телекомунікаційній мережі, що надає можливість податковим органам використовувати інформацію ЦБД та інформаційних архівів інших міністерств та відомств (Державна митна служба, Державне Казначейство, Держкомстат, Мінфін, банки тощо).

3. Сучасних інформаційних технологіях на всіх рівнях ієрархічної структури податкової системи. Це викликано, у першу чергу, тим, що за останні роки значно збільшилась кількість платників (близько 700 тис. юридичних осіб), а інформаційні технології попереднього покоління не дають змоги оперативно забезпечувати аналіз та створювати умови для прийняття управлінських рішень.

Фундаментальною основою інформатизації є створення високоорганізованого інформаційного середовища, яке повинно охоплювати у рамках усієї податкової служби інформаційне, телекомунікаційне, комп’ютерне, програмне забезпечення, інформаційні технології, мережі ПЕОМ, бази даних і знань, а також забезпечувати можливість створення і використання ефективного системно-аналітичного апарату, що дозволить на необхідному рівні інформаційного обслуговування вести повсякденну оперативну роботу, здійснювати системний аналіз стану та перспектив діяльності ДПС України у цілому і приймати науково-обґрунтовані рішення з реалізації податкової політики.

На сьогодні у ДПС розробляється та функціонує ряд автоматизованих інформаційних систем:

– АІС ДПА обласного рівня, що забезпечує комплексну автоматизацію функцій роботи з базами даних обласних апаратів;

– Автоматизована інформаційна система (АІС) “Пільги” містить інформацію про пільги та дані щодо кількості платників податків;

– АІС “Галузь” забезпечує автоматизоване створення зведених даних районного рівня про платників податків і накопичення інформації за результатами їх фінансово-економічної діяльності та мобілізації коштів у бюджет України;

– АІС “Облік податків і платежів” районного рівня забезпечує автоматизацію облікових функцій, автоматизований розрахунок податкової заборгованості та пені за порушення термінів сплати, формування довідок та звітності ДПІ районного рівня;

– системні локально-мережеві АРМи районного рівня: “Підприємці”, “Земля”, “Облік платників”, “Аудит”, “Пільги”, “Свідоцтво”, “Касові апарати”, “Банк”, “Звіт” тощо.

Велику проблему у діяльності як ДПС України, так і інших органів влади складає подолання інформаційного дефіциту щодо ефективного відстежування господарської діяльності безперервно зростаючої чисельності й ділової активності суб’єктів підприємницької, в т. ч. і у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

На сьогодні обмін електронною інформацією реалізований тільки у вигляді розробленого порядку обміну інформацією з банками, відповідно до якого інформація поступає в електронному вигляді засобами електронної пошти, а також електронного обміну інформацією з митною службою. Обмін з іншими відомствами налагоджений лише у паперовому вигляді, поштою або в електронному вигляді (на дискетах).

Такий обмін, як правило, супроводжується затримками, які не дозволяють використовувати оперативні методи щодо відвернення порушень податкового законодавства.

Зазначена система обміну інформацією не має надійних механізмів захисту інформації. Потоки інформації не охоплюють усього комплексу необхідної інформації для ефективного функціонування системи, охоплюючи проведення об’єктивного аналізу, прогнозування та формування потрібної звітності.

Ураховуючи зазначене, одним з пріоритетних напрямів діяльності ДПС є проведення модернізації, особливо у галузі інформаційних технологій. Одним із варіантів може бути створення єдиної інтегрованої інформаційної системи ДПС, що складається з комплексу функціональних, управлінських та інфраструктурних підсистем, що забезпечують надійне її функціонування. Це дозволить забезпечити:

– використання єдиної бази документів усіма підсистемами й реалізацію безперервного документообігу; повну автоматичну регламентацію дій користувачів; планування і розподіл завдань, контроль їх виконання;

– можливість системного управління, централізованого контролю діяльності кінцевих користувачів системи, розподіл і нормування навантажень, а також централізованого супроводу системи (оновлення математичного забезпечення, технічного оснащення, форм документів тощо);

– можливість оптимізації взаємодії між обласними та районними органами ДПС.

Паралельно із наведеним великого значення набуває впровадження систем підтримки рішень (СППР), які відомі в іноземній літературі як Decision Support Systems (DSS).

Це інтерактивні комп’ютерні системи, призначені для підтримки діяльності управлінця під час прийняття рішення щодо слабоструктурованих або неструктурованих систем, а також для підвищення ефективності рішень, які приймаються на основі аналітичних та інформаційних даних про ситуацію, пов’язану з прийняттям рішення.

СППР охоплює три компоненти:

– підсистему інтерфейсу, який надає змогу користувачу проводити діалог із системою, використовуючи різні програми вводу-виводу інформації;

– підсистему управління базою даних, яка призначена для зберігання, управління, вибору, відображення та аналізу даних;

– підсистему управління базою моделей, яка містить набір моделей для забезпечення відповідей на множину запитів користувачів, для розв’язування завдань тощо.

Ці системи можуть виконувати, крім зазначеного, порівняння альтернативних рішень з метою вибору кращого та опрацювання інших пропозицій для керівника щодо формування критеріїв, генерування та вибору моделей, збору та підготовки даних, оформлення та видачі результатів тощо. Інтерес до СППР як до перспективного напряму використання обчислювальної техніки, інформації та інформаційних технологій, так і до інструменту підвищення ефективності праці у сфері управління зростає. Розробка та впровадження СППР у багатьох країнах світу перетворилась на ділянку бізнесу, що стрімко розвивається.

Ряд завдань щодо удосконалення інформаційного забезпечення управління державною податковою службою передбачено і Стратегічним планом розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року, затвердженим наказом Державної податкової адміністрації України від 7 квітня 2003 № 160. Зокрема, до таких завдань віднесено: створення спеціалізованих центрів обробки документів та Центральної бази даних державної податкової служби України, що міститиме інформацію про платників податків та діяльність органів державної податкової служби України; створення системи контролю за нарахуваннями та надходженнями платежів, аналізу та виявлення неплатників податків; створення корпоративної або інтегрованої системи телекомунікаційного зв’язку в органах державної податкової служби України; впровадження в загальнодержавному масштабі програми повної комп’ютеризації та автоматизації процесів адміністрування податків і зборів та нових форм обслуговування платників податків з використанням сучасних інформаційних технологій тощо.

8.2. Документаційне забезпечення.

В управлінській діяльності інформаційне забезпечення досить тісно пов’язане з документаційним забезпеченням.

Документаційне забезпечення управління – діяльність спеціальних працівників або підрозділів щодо створення документаційної інформаційної бази на різних носіях для використання управлінським апаратом у процесі реалізації його функцій.

Основною складовою частиною документаційного забезпечення є діловодство – діяльність, що охоплює створення документів та організацію роботи з документами: організацію документообігу, використання інформаційно-пошукових систем документів органу, контроль виконання документів і підготовку їх для передачі в архів.

Значення документаційного забезпечення полягає в тому, що в загальному обсязі управлінської роботи (за різними оцінками) до 60–70 % займають операції з документами. Інформація, яка в них міститься, може бути використана тільки після проведення ряду діловодних операцій (фіксація, обробіток, систематизація тощо).

Основним носієм інформації у сучасному апараті управління є документ, за допомогою якого здійснюються ділові зв’язки. Тому раціоналізація діловодства є важливим напрямом наукової організації праці працівників сфери управління. З ускладненням керованих процесів зростає обсяг документообігу.

Причинами зростання обсягів управлінської інформації можуть бути як об’єктивні, так і суб’єктивні:

- об’єктивні – причини, які визначаються збільшенням масштабів і зростаючою складністю керованих систем, а також вирішуваних ними завдань;

- суб’єктивні – причини, зумовлені відсутністю науково-обгрунтованих комплексів документів, які є необхідними та достатніми для документування процесу управління, а також недосконалістю технології роботи з документами у процесі управління.

Ці ж причини зумовлюють переважно і недостатню якість підготовки документів.

Документ – передбачена законодавством матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або іншому носієві.

Первинний документ – документ, що містить вихідну інформацію.

Вторинний – документ, що є результатом аналітико-синтетичної та іншої обробки одного або кількох документів.

Залежно від кола питань, вирішуваних органом, обсягу та характеру його компетенції, порядку розв'язання питань, а також обсягу та характеру взаємозв'язків з іншими органами, установами можуть формуватися системи діловодства, серед яких найбільш вживані:

централізована – всі документи (вихідні, вхідні, внутрішні) реєструються в одному місці (канцелярія, секретаріат);

децентралізована – допускається реєстрація документів у кількох місцях за умови річного документообігу 100 тисяч і більше, а також за наявності територіально уособлених структурних підрозділів та певних особливих умов роботи;

змішана – найбільш важлива внутрішня документація та переписка керівництва реєструється у канцелярії, решта документів – у структурних підрозділах.

В умовах обширного документообігу великого значення набуває правове його регулювання, яке здійснюється через інструкції та положення з діловодства.

В органах ДПС України організація роботи з документами здійснюється відповідно до вимог Типової інструкції з діловодства в органах ДПС, затвердженої наказом ДПА України від 01.07.98 № 315 із змінами та доповненнями, розробленої відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 року №1153 „Про затвердження Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої

влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади".

Організація роботи з документами, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, визначається Інструкцією про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 року № 1893 зі змінами та доповненнями, Інструкцією з питань обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави в системі державної податкової служби України, затвердженою наказом ДПА України від 26.12.2000 №668 із змінами, та Тимчасовою інструкцією з організації та здійснення режимних заходів при обробці документів, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, засобами обчислювальної техніки в структурних підрозділах органів державної податкової служби України, затвердженої наказом ДПА України від 02.12.04 № 688.

В управлінській діяльності ДПА України використовується офіційно-діловий стиль мови. Основним видом ділової мови є документ.

До основних видів роботи з документами належать:

- реєстрація вхідної кореспонденції;
- реєстрація та відправлення вихідної кореспонденції;
- робота з документами у структурних підрозділах;
- підготовка документів для доповіді керівництву;
- підготовка та узгодження проектів нормативно-правових актів та актів організаційно-розпорядчого характеру;
- оформлення копій та додатків до документів;
- підготовка та оформлення документів до засідань колегій;
- організація виконання рішень Кабінету Міністрів України;
- організація та здійснення контролю за виконанням документів;

складення номенклатури та формування справ;

- підготовка справ до архівного зберігання та користування архівною документацією;

- ведення обліку, зберігання та використання бланків, печаток і штампів центрального органу виконавчої влади.

Реєстрація вхідної, вихідної кореспонденції, а також внутрішніх розпорядчих документів ведеться централізовано за допомогою автоматизованої системи електронного документообігу (АСЕДО), яка функціонує в ДПА України.

Відповідальність за зміст, рівень підготовки та належне оформлення документів покладається:

таких, що розробляються на виконання завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради України, актами Президента України, рішеннями Кабінету Міністрів України та дорученнями Прем'єр-міністра України, – за рішенням Голови ДПА України на одного із заступників відповідно до розподілу обов'язків;

інших службових документів – на керівників структурних підрозділів ДПА України.

Посадова особа, яка відповідає за виконання документа, визначається у тексті цього документа або у резолюції до нього.

Якщо документ виконується кількома посадовими особами, відповідальною за організацію його виконання є особа, зазначена у переліку першою.

У разі коли у тексті документа або у резолюції до нього виконавцями визначені перші заступники (заступники) Голови ДПА України і керівники структурних підрозділів ДПА України, відповідальність за виконання документа несе керівник структурного підрозділу ДПА України, зазначений першим після перших заступників (заступників) Голови ДПА України.

Виконавець, вказаний у резолюції першим, зобов’язаний організувати реалізацію вимог документа іншими посадовими особами, прізвища яких

зазначені у резолюції. На нього також покладається обов'язок узагальнення та інформування органу чи особи, від яких надійшов документ, та зняття його з контролю у встановленому порядку.

Інші посадові особи, прізвища яких вказані у резолюції, повинні організувати роботу щодо надання пропозицій першому (головному) виконавцю не пізніше ніж за три дні до настання терміну виконання.

У разі якщо документ потребує негайного виконання, співвиконавці повинні надавати пропозиції першому (головному) виконавцю протягом терміну, що узгоджений з головним виконавцем та дозволяє забезпечити його своєчасне виконання.

Відповідальність за якісне та своєчасне виконання документа однаково несуть всі посадові особи, зазначені в резолюції, у межах компетенції структурного підрозділу, який бере участь у виконанні документа.

Організаційно функцію діловодства забезпечують спеціальні підрозділи – управління справами, секретаріати та канцелярії. На них покладається безпосереднє діловодне обслуговування органів, підрозділів ДПСУ (приймання і відправлення кореспонденції, реєстрація вхідних та вихідних документів, тиражування, розподіл документів для доповіді керівництву, ведення контролю за виконанням документів, ознайомлення працівників з наказами, розпорядженнями, документаційне обслуговування нарад, конференцій, засідань, оформлення справ і передача їх до архіву, збереження документів тощо).

На ці підрозділи покладено здійснення операцій з документами:

- *приймання кореспонденції* – приймання пошти, реєстрація її у журналі обліку, попередній розгляд документів для визначення доцільності виконання, а також прямого надсилання документів безпосереднім виконавцям, не надаючи їх на розгляд першим керівникам (обсяг кореспонденції, рішення за якими повинні приймати тільки перші керівники не перевищує 10-20%);

- *реєстрація документів* – фіксація факту створення або одержання документа шляхом присвоєння йому порядкового номеру та запису

встановлених відомостей про нього, засвідчує факт отримає документа, взяття на облік і забезпечення збереженості документів, довідкової та контрольної роботи. Документи реєструються один раз: вхідні - в день надходження, вихідні – в день підписання. Таємні документи реєструються у спеціальних журналах. Обов'язковій реєстрації підлягають документи, що надійшли з вищих органів влади та управління, державних адміністрацій, органів ДПС України, скарги та звернення громадян, повідомлення про порушення податкового законодавства, документи, що потребують вирішення або відповіді, а також документи з відповідними грифами. Ознакою зареєстрованого документу є штамп на першому аркуші, дата його надходження, порядковий номер за журналом обліку;

- *передача документу для розгляду керівником* (заступником) органу ДПСУ. Резолюція керівника щодо порядку виконання, виконавців, терміну виконання тощо зазначається на вільному від тексту місці першого аркуша перед підписом керівника і датою резолюції. Якщо у резолюції зазначається кілька виконавців, то на першому місці зазначається відповідальний виконавець, якому і вручається документ. Відповідальний виконавець забезпечує виконання завдання та збереженість документа. Виконання документів полягає у виконанні приписів, збиранні інформації, підготовці управлінського рішення, листів для відповіді, наказів, розпоряджень, а також у погодженні, затвердженні і реєстрації вихідного документа.

- *контроль за виконанням документів* є важливим напрямком управлінської діяльності, що виконується з метою сприяння своєчасному і правильному виконанню рішень, завдань і доручень керівництва, забезпечення одержання інформації, необхідної для оцінки діяльності підрозділів та виконавців.

Контроль за виконанням документів включає: постановку документа на контроль, перевірку своєчасного доведення документа до виконавця, попередню перевірку та регулювання ходу виконання документів; облік і

узагальнення результатів контролю виконання документів, інформування керівника.

Встановлення контролю за виконанням документів має забезпечувати:

1. Обов'язковий і точний облік документів, одержаних для виконання робіт.

2. Систематизація нагляду за виконанням документів.

3. Вжиття заходів, що сприяють виконанню документів, усуненню перешкод та окремих невідповідностей.

4. Підвищення трудової дисципліни виконавців.

Щоденно по картотеці та журналу реєстрації робиться вибірка документів, виконання яких наближається до кінця та не виконаних у строк. Про останні доповідають безпосередньо керівнику. У випадку подовження терміну виконання, у контрольній картці проставляється відповідна відмітка.

Контроль може здійснюватись у формах:

- суцільного контролю – за виконанням всіх документів;

- спеціального контролю – за виконанням документі органів влади, вищих органів ДПС, запитів депутатів, скарг, заяв, звернень громадян, наказів та інших найбільш важливих документів щодо боротьби з порушеннями податкового законодавства.

Для всіх документів, що циркулюють в апаратах управління встановлюються строки виконання, які можуть бути типовими або індивідуальними.

Типові строки встановлюються законодавством або нормативними актами (пропозиції, заяви та звернення громадян розглядаються у термін до 1 місяця). Документи з відміткою "терміново" виконуються у триденний термін, документи Кабінету Міністрів і Верховної Ради – у десятиденний термін, якщо інше не передбачено.

Індивідуальні строки виконання встановлюються керівництвом з фіксуванням їх у резолюціях.

Технічним засобом контролю є картотеки. Для організації контролю за виконанням документа на нього складається контрольна картка у момент реєстрації документа.

Документ вважається виконаним, коли всі поставлені питання розв'язані та автору чи відповідному органу надіслана відповідь. Лише у цьому випадку документ знімається з контролю, про що у контрольній картці робиться відповідна відмітка.

- *відправлення документів* – охоплює операції з реєстрації документів у журналі обліку вихідних документів, написання на конверті (тексті) адреси, вкладання документів у пакети, заклеювання, проставлення вартості відправлення, складання реєстру та здачу кореспонденції у відділення зв'язку;
- *збереження документів* – завершальна стадія діловодства, завданням якої є систематизація, забезпечення схоронності та можливості використовувати їх повторно у процесі управління.

Слід зазначити, що організація та здійснення контролю за виконанням документів в ОДПС України як і інші питання організації діяльності ДПА України, пов'язаної з виконанням покладених завдань та повноважень, визначаються Регламентом Державної податкової адміністрації України (далі – Регламент), затвердженим Наказом ДПА України №626 від 07.11.2007 року з наступними змінами (останні зміни внесено Наказом ДПА України №240 від 13.05.2009 року).

Відповідно до положень зазначеного Регламенту у Державній податковій адміністрації України організація та здійснення контролю за виконанням документів встановлюється Положенням про контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України, затвердженим Указом Президента України від 19 лютого 2002 року №155 (у редакції Указу від 26 липня 2005 року №1132/2005), Типовим положенням про структурний підрозділ з контролю апарату міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2003 року №2037, Примірною інструкцією з діловодства у

міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 року №1153 із змінами і доповненнями, Типовою інструкцією з діловодства в органах державної податкової служби України, затвердженою наказом ДПА України від 01.07.98 № 315 із змінами і доповненнями, Положенням про здійснення системного автоматизованого контролю за виконанням актів законодавства, доручень Президента України й Уряду України, органів вищого рівня та власних рішень у Державній податковій адміністрації України, затвердженого наказом ДПА України від 11.03.06 № 121.

У ДПА України здійснюється контроль за виконанням завдань, визначених такими документами:

законами України;

постановами Верховної Ради України;

актами Президента України;

рішеннями Кабінету Міністрів України;

дорученнями Прем'єр-міністра України;

листами Президента України;

листами Голови Верховної Ради України та його заступників, голів комітетів Верховної Ради України і депутатських фракцій;

запитами і зверненнями народних депутатів України та депутатів місцевих рад;

листами Голови Конституційного Суду України, Голови Верховного Суду України та голів вищих спеціалізованих судів;

листами Генерального прокурора України;

зверненнями міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, установ, підприємств і організацій;

зверненнями громадян;

зверненнями органів ДПС;

власними рішеннями (наказами, розпорядженнями ДПА України, протокольними дорученнями апаратних нарад, колегій ДПА України тощо);

іншими документами, що надходять до ДПА України (далі – контрольні доручення).

Безпосередній контроль за виконанням у ДПА України контрольних завдань здійснюється контрольно-аналітичним відділом організаційно-розпорядчого підрозділу.

8.3. Правове забезпечення управління органами державної податкової служби.

Правове забезпечення управління – створення та підтримка в необхідних межах конструктивних організаційно-функціональних характеристик систем управління за допомогою упорядкованого впливу всього арсеналу юридичних засобів.

Перед правовим забезпеченням органів ДПС стоїть ряд завдань, які можна звести до наступного вигляду:

- забезпечення точного розподілу функціональних ролей працівників управління, їх прав та обов'язків, створення системи взаємозв'язку управлінських відносин;

- розмежування і розподіл збирання, обробки інформації, надсилання результатів аналізу на різні рівні управлінської структури;

- раціональна побудова системи прийняття рішень і точного співвідношення її з інститутом відповідальності;

- нормативне вираження компетенції посадових осіб при прийнятті ними управлінських рішень;

- упорядкування: розподілу часу, необхідного для виконання управлінських функцій працівниками; зв'язку результатів праці з точними критеріями її оцінки, в тому числі з розмірами оплати, системою заохочень тощо.

Основу правового забезпечення управління складають формування і підтримка його нормативної бази як юридичного засобу досягнення ефективної діяльності систем управління. При цьому правові норми забезпечують моделювання систем управління, формування та формалізацію їх функціональних, організаційних та інформаційних структур.

Основою правової бази організації роботи та управління ДПС є Конституція України, закони та підзаконні акти, що визначають завдання та компетенцію системи державної податкової служби у цілому, так і щодо конкретних напрямів їх діяльності, окремих підсистем, рівнів управління. Це зовнішня частина правової бази.

Поняття "правове забезпечення " включає його нормативне регулювання і виконання права як засобу управління стосовно конкретної сфери практики. Воно розуміє під цим також сприяння пошуку шляхів удосконалення існуючих та створюваних нових правових норм, необхідних для виконання принципово нових завдань управління.

Органи ДПС не тільки застосовують норми права. У межах компетенції вони видають відомчі та міжвідомчі нормативні акти. Нормотворчість є правовою формою управлінської діяльності органів ДПС України. Її основне призначення полягає у створенні правової основи управління, тобто правових норм, які встановлюють, змінюють або відміняють правові відносини, що визначають зміст управлінської діяльності. Це внутрішня частина правової бази.

До внутрішньої частини правової бази, у першу чергу, відносяться положення, посадові інструкції, постанови, накази та інші нормативні акти, що визначають методи та прийоми управління.

Нормативний акт - правовий документ (акт), який виданий правомочною на те посадовою особою і містить юридичні норми, розрахований на багаторазове використання та відносно невизначене коло осіб.

Нормотворча діяльність Державної податкової адміністрації України провадиться на основі та на виконання Конституції та законів України, актів

Президента України і постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, інших актів законодавства, плану діяльності Державної податкової адміністрації України з підготовки проектів регуляторних актів у сфері господарської діяльності на поточний рік.

Розроблення проекту нормативно-правового акта у ДПА України покладається на структурні підрозділи відповідно до їх компетенції.

Для розроблення проекту нормативно-правового акта може утворюватися за наказом Голови ДПА України робоча група.

Для врахування пропозицій та зауважень всіх заінтересованих суспільних груп при розробці проектів нормативно-правових актів можуть проводитись громадські консультації.

Недостатня визначеність правового статусу елементів системи органів ДПСУ не дає змоги навести чіткій перелік питань, з яких їх керівники можуть видавати нормативні акти. Разом з тим практика свідчить про те, що їх керівники податкових органів можуть видавати нормативні акти, які регламентують:

організаційно-правові відносини в апаратах органів ДПС та питання їх взаємодії з іншими правоохоронними, державними органами у межах їх компетенції;

організацію, вдосконалення процесів управління в апаратах органів та їх структурних підрозділах, особливо з формування і функціонування надійної системи контролю;

заходи управлінського впливу апаратів ДПА на систему органів і підрозділів, безпосередньо зайнятих у сфері боротьби із порушеннями податкового законодавства;

ресурсне забезпечення служб, підрозділів та органів ДПС для виконання поставлених перед ними завдань.

Підставою для видання відомчих нормативних актів можуть служити:

- приписи органів управління вищого рівня;

- рішення керівництва;
- план роботи органу;
- рішення колегії;
- ініціатива інших відомств та організацій;
- власна ініціатива;

У процесі підготовки проекту нормативно-правового акта структурний підрозділ ДПА України - головний розробник:

1. аналізує стан справ у відповідній сфері правового регулювання та причини, що обумовлюють необхідність підготовки проекту;

2. готує проект із залученням для цього фахівців відповідних структурних підрозділів ДПА України, забезпечуючи належний фаховий рівень відпрацювання, дотримання вимог нормопроектувальної техніки і мовних норм з обов'язковою уніфікацією термінології;

3. перевіряє відповідність проекту чинному законодавству;

4. вивчає відповідні норми законодавства Європейського Союзу та Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини 1950 року та розробляє проект з дотриманням норм європейського законодавства;

5. у разі розроблення проекту регуляторного акта проводить аналіз його регуляторного впливу, готує та надсилає спеціально уповноваженому органу, який здійснює реалізацію державної регуляторної політики, інформацію, визначену Законом України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” та відповідно до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 року № 308;

6. подає проект для проведення правової експертизи до Міністерства юстиції України разом з довідкою про відповідність проекту acquis communautaire, підготовленою структурним підрозділом ДПА України, до функцій якого входить підготовка таких довідок;

7. подає проект для проведення експертизи та підготовки довідки щодо відповідності Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини 1950 року до:

Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини Міністерства юстиції України (стосується нормативно-правового акта ДПА України, що підлягає державній реєстрації);

структурного підрозділу ДПА України, до функцій якого входить проведення такої експертизи та підготовка відповідних довідок (стосується проектів законів України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України про схвалення концепції, стратегії, основних напрямів реалізації державної політики, іншого програмного документа концептуального характеру, концепції державної цільової програми).

Підготовлений проект подається для проведення правової експертизи Міністерству юстиції України разом із довідкою про його відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини;

8. у разі підготовки проекту регуляторного акта готує:

аналіз його регуляторного впливу;

повідомлення про його оприлюднення в порядку, визначеному статтею 9 Закону України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, яке подає до підрозділу масово-роз‘яснювальної роботи для розміщення на веб-сайті ДПА України в мережі Інтернет;

9. з метою отримання зауважень і пропозицій у триденний термін з дня оприлюднення повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта надає цей проект разом з аналізом його регуляторного впливу підрозділу масово-роз‘яснювальної роботи. Підрозділ масово-роз‘яснювальної роботи у термін не пізніше п’яти робочих днів від дня оприлюднення повідомлення про оприлюднення забезпечує оприлюднення відповідних матеріалів на веб-сайті ДПА України в мережі Інтернет;

10. направляє спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики на погодження проект регуляторного акту разом з аналізом його регуляторного впливу та копією оприлюдненого повідомлення про оприлюднення цього проекту;

11. вживає дієвих заходів для усунення можливих розбіжностей щодо проекту нормативно-правового акта. З цією метою організовує та проводить детальне обговорення варіантів рішень із спірних позицій та оцінок за участю співвиконавців, які мають зауваження до проекту;

12. після узгодження із співвиконавцями подає проект нормативно-правового акта юридичному підрозділу для проведення правової експертизи. У разі якщо у юридичного підрозділу є зауваження до проекту, розглядає їх для прийняття узгодженого рішення. Якщо такого рішення не знайдено, проект подається керівництву ДПА України з викладенням розбіжностей та письмовим висновком юридичного підрозділу.

Така досить складна процедура підготовки і прийняття нормативних документів має на меті попередити виникнення суперечливих, безперспективних документів. На етапі обговорення, погодження, візування проекту виявляються відповідність його чинному законодавству, правильність посилань на інші нормативні акти, наявність можливих помилок, практичну необхідність і доцільність прийняття документа, обгрунтованість його форми і дотримання необхідних реквізитів, можливість внесення змін до діючих нормативних актів (у разі потреби).

Текст нормативного акту викладається простою, чіткою мовою, короткими фразами, що виключали б подвійне їх значення.

Формулювання повинні забезпечувати вичерпне регулювання питань. Чітко викладається зміст приписів, перелік (коло) органів, структурних підрозділів, посадових осіб, на яких вони поширюються.

Терміни вживаються в проекті тільки в тому значенні, яке прийняте законодавством.

Написання назв органу, підрозділу, підприємства, установи, організації, посад здійснюється у точній відповідності з їх офіційним найменуванням (повним, скороченим, умовним).

У приписах строк зазначається з обов'язковим наведенням місця, року.

Проекти відомчих нормативних актів друкуються на бланках встановленого зразку згідно стандартів на організаційно-розпорядчу документацію. У випадках, коли здійснення заходів, передбачених проектом документа, потягне за собою додаткові витрати, до проекту додаються відповідні фінансово-економічні розрахунки.

Проекти відомчих нормативних актів обов'язково офіційно погоджуються із зацікавленими структурними підрозділами, а у разі потреби - з іншими органами виконавчої влади. У разі незгоди із змістом проекту керівник зацікавленої служби додає свої письмові зауваження і візує проект. Якщо автори проекту не погоджуються із зауваженнями, то у довідці до проекту надають мотивовані заперечення та пояснення.

8.4. Кадрове забезпечення управління органами державної податкової служби.

Кадрове забезпечення - це специфічна, повторювана діяльність, здійснювана у процесі управління органами ДПС, змістом якої є забезпечення органів і підрозділів необхідним, відповідаючим певним вимогам, контингентом людей, а також інформацією про нього, впровадження науково-обґрунтованих методів добору, розстановки, навчання, виховання, стимулювання кадрів, правового регулювання проходження служби та надання правового захисту особовому складу органів ДПСУ.

Кадровою роботою займаються певні суб'єкти управління - підрозділи органів ДПС: управління та відділи кадрів, а також відповідні посадови особи.

Кадрова робота - це комплекс заходів і процедур щодо складання, обробки кадрової документації, до якої входить:

- збирання, обробка даних про конкретних кандидатів на посаду (службу) в органах ДПСУ;

- складання кадрових документів або їх проектів (звітів, особових справ, подань на присвоєння спеціальних звань, на службові підвищення, а також наказів з особового складу тощо);

- оформлення відпусток, підтвердження стажу роботи тощо.

Як і іншим управлінським функціям, кадровій роботі притаманні певні принципи. Сюди відносяться загальні принципи управління (науковість, законність, гласність, гуманізм, розподіл влади, системність, плановість, конкретність). До цих принципів додаються і специфічні принципи:

❖ Рівність - означає рівність перед законом та прийняття на роботу (службу) громадян незалежно від етнічного і соціального походження, майнового стану, ознак раси, освіти, мови, роду і характеру занять, місця проживання. Однак, цей принцип не означає, що кожний бажаючий може працювати (служити) в органах ДПС. Специфіка такої роботи вимагає певної освіти, стану здоров'я, моральних засад (судимість тощо).

❖ Законність- кожен працівник під час виконання службових обов'язків має суворо керуватись нормами права, завжди враховувати законні інтереси громадян, а також держави, оскільки для досягнення цілей та завдань, які стоять перед ДПС, придатні не всі методи, а лише ті, що відповідають вимогам закону. З іншої сторони, одночасно повинно забезпечуватись дотримання прав і законних інтересів самих працівників ДПС.

❖ Плановість - вся діяльність щодо добору, розстановки, навчання, перепідготовки та виховання кадрів має бути пов'язана з планами діяльності відповідного органу ДПС.

❖ Контроль - означає необхідність здійснення контрольних функцій на всіх стадіях кадрової роботи.

❖ Гласність - передбачає широке інформування громадськості, колективів про призначення, просування працівників по службі, різні перестановки, мотиви заохочень та стягнень.

❖ Добору, розстановки та просування кадрів за їх особистими, діловими і моральними якостями - основний принцип кадрової роботи.

❖ Наступність - передбачає оновлення та закріплення кадрів, стабільність та їх змінюваність, поєднання в одному колективі новачків і досвідчених фахівців, працівників різного віку тощо.

Важливе значення у кадровій роботі посідає класифікація кадрів. У науковій літературі зустрічаються різні основи їх класифікації: об'єктивна, професійна, юридична, функціональна тощо:

1. Об'єктивна класифікація - ділить кадри за об'єктивними ознаками: віком, статтю, освітою, громадянством, стажем роботи в системі та на посаді, професією, наявністю нагород, вченого ступеня та вченого звання тощо.

2. Посадова класифікація - кадри поділяються за обійманими посадами в системі.

3. Професійна класифікація - всі особи, зайняті у системі, діляться за професіями, а в їх рамках за спеціальностями. Основою класифікації є наявність спеціальної освіти.

4. Юридична класифікація - передбачає поділ працівників та представників влади, посадових осіб та допоміжно-технічний (обслуговуючий) персонал.

5. Функціональна класифікація – передбачає виділення трьох категорій працівників:

5.1.Керівники - особи, відповідальні за прийняття, та організацію виконання управлінських рішень, а також за управлінням персоналом: керівники всіх органів ДПС, організацій, підприємств, їх структурних підрозділів, а також заступники керівників.

5.2.Спеціалісти - найбільш чисельна і структурно складна категорія. Базовим критерієм віднесення працівників до спеціалістів є використання ними професійних знань, вмінь, навичок, набутих у результаті спеціалізованого навчання. Серед них можна виділити декілька груп:

- працівники, які приймають і виконують управлінські рішення у рамках функціональних обов'язків у сфері зовнішнього управління. Незважаючи на відсутність підлеглих за посадою, вони можуть справляти управляючий вплив(підрозділи з примусового стягнення податків, оперативні уповноважені податкової міліції тощо);
- працівники, зайняті переважно або виключно оперуванням інформацією, підготовкою управлінських рішень (управління апеляцій, управління міжнародних зв'язків, фінансування тощо);
- спеціалісти у вузькому розумінні слова(управління економічного аналізу, оперативної звітності та статистики тощо).

5.3.Технічні виконавці – особи, які зайняті переважно виконанням технологічних операцій щодо збирання, фіксації, обробітку, оформлення, зберігання, тиражування матеріалів (діловодні підрозділи, підрозділи оперативного друку малої поліграфії тощо).

У сучасних умовах, коли проводиться адміністративно-правова реформа, одним із головних напрямків вдосконалення управління є поліпшення роботи з кадрами.

Основними елементами роботи з кадрами в органах ДПС є:

1. Організаційно-штатна робота - визначення загального чисельного та професійного складу працівників. Переліку вимог, .яким повинні відповідати працівники, що мають обіймати певні посади.

2. Добір, розстановка кадрів - передбачає встановлення придатності конкретної особи для діяльності на певній посаді. Ознакою, яка знаменує собою розстановку кадрів є юридичний акт, наказ про призначення на посаду або звільнення з посади неї. Внаслідок розстановки кадрів особи, які зараховані на посаду, набувають відповідних владно-розпорядчих повноважень, тобто на них покладаються певні обов'язки та відповідальність.

3. Підготовка, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів - один із найбільш важливих факторів модернізації податкової служби, підвищення ефективності її діяльності.

4. Присвоєння спеціальних звань - одна з умов належної організації перебування на службі в органах ДПС, особливо у підрозділах податкової міліції. Спеціальні звання визначають певну ієрархію у відносинах між працівниками, мають певне значення у встановленні прав на матеріальне, грошове забезпечення та деякі пільги.

5. Оцінка кадрів - дає можливість керівництву скласти загальне системне уявлення про наявний кадровий склад системи, стан роботи з кадрами, виявити проблеми для визначення реальних шляхів їх розв'язання. Оцінка кадрів здійснюється шляхом їх тестування та проведення атестації для всебічної оцінки ділових, професійних, моральних та особистих якостей, відповідності займаній посаді, а також для визначення можливості використання на більш відповідальних посадах.

6. Забезпечення службового пересування кадрів - важливий фактор стабільності кадрового складу органів ДПС і підвищення ефективності їх діяльності.

7. Виховання кадрів - одна з ділянок роботи з кадрами, актуальність якої, зберігається постійно. Відповідальність за стан виховної роботи покладається на керівників, їх заступників, начальників структурних підрозділів, особиста участь яких у цьому є невід'ємною частиною їх службової діяльності.

8. Соціальне та постійне забезпечення - передбачена законодавством система матеріального забезпечення та обслуговування громадян у старості, на випадок хвороби, повної або часткової втрати працездатності, втрати годувальника, а також забезпечення сімей, в яких є неповнолітні діти. Основними видами такого забезпечення є державне обов'язкове страхування, за рахунок коштів державного бюджету (на випадок загибелі посадової особи ДПС - сума 10-річної зарплати, а у разі поранення, контузії, травми або каліцтва, інвалідності, що сталась у зв'язку з виконанням службових обов'язків - у розмірі від 6- місячної до 5-ти річної заробітної плати за останньою посадою залежно від ступеня втрати працездатності), пенсійне забезпечення, державна фінансова і матеріальна допомога.

9. Стимулювання службової активності кадрів - передбачає широке застосування моральних і матеріальних засобів впливу, що мають спонукати до інтенсифікації службової діяльності, підвищення їх ефективності (зарахування у резерв на вищу посаду, подяки, спеціальні звання, нагороди, матеріальне заохочення тощо).

10. Зміцнення законності і демократії - має визначальне значення, оскільки передбачає вжиття заходів щодо забезпечення законності дій працівників ДПС відносно платників податків та інших обов'язкових платежів, з однієї сторони, та правового захисту їх та близьких родичів від протиправних посягань, з іншої сторони.

Ускладнення завдань, що повинні вирішуватись ДПС, вимагає вдосконалення роботи з кадрами. На даний час особливо актуальними є проблеми підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації кадрів, а також їх добору та розстановки. З цією метою опрацьовується ряд наукових розробок, зокрема таких, що стосуються тестування придатності для роботи на певних посадах, рівня професійної підготовки тощо.

Особливої актуальності у даний час набула проблема роботи з резервом управлінських кадрів ДПС України, особливо керівних.

Під резервом управлінських кадрів розуміють спеціально відібраний контингент працівників, який за своїми професійними, діловими та моральними якостями відповідає вимогам до працівників певного рангу, які пройшли атестаційний відбір, спеціальну підготовку та досягли позитивних результатів у практичній діяльності.

Робота з резервом кадрів здійснюється з дотриманням наступних положень:

підбір кандидатів для зарахування до кадрового резерву здійснюється на підставі об'єктивного врахування їх професійних, ділових та морально-психологічних якостей;

підтримання раціональної структури кадрового резерву з розрахунку 2-3 кандидатів на одну посаду;

постійний пошук кандидатів до кадрового резерву на принципах законності, науковості, гласності;

врахування вікового та освітнього цензів кандидата на зарахування до резерву з тої точки зору, що оптимальний вік його для цього складає 25-30 років з тим, щоб розквіт професійної діяльності припав на вік 35-40 років;

врахування результатів практичної діяльності на довіреній ділянці роботи, висновків атестацій, відгуків про нього безпосередніх керівників, тестування, вивчення особової справи, характеристик та інших об'єктивних даних;

призначення кандидата керівником колективу, що виконує тимчасове завдання, заміщення відсутнього керівника, стажування тощо.

Джерелом для резерву управлінських кадрів можуть бути:

працівники, які пройшли атестацію та рекомендовані для висування на більш високу посаду;

молоді спеціалісти, які зарекомендували себе на практичній роботі;

заступники керівників різних рангів.

Робота з відбору кандидатів до резерву здійснюється протягом кількох етапів:

організація професійної орієнтації студентів вищих навчальних закладів і працівників органів ДПС на діяльність безпосередньо в управлінській сфері;

створення баз (банків) даних про кандидатів до резерву, збір максимально повної інформації про кандидатів та складання розвернутих характеристик;

оцінка якостей та визначення придатності кандидата до управлінської діяльності, відбір та зарахування до складу кадрового резерву.

Одним з найважливіших напрямків у роботі з резервом кадрів є організація їх підготовки. Управлінська підготовка є найбільш важливою складовою частиною кваліфікації керівника. Вибір форми навчання кандидатів залежить від рівня спеціальної освіти, стажу роботи взагалі та в управлінській сфері зокрема. Висновки про форму навчання кандидата до резерву приймаються кадровою службою.

Найбільш поширеними формами навчання є наступні:

навчання за індивідуальними планами;

школи резерву;

підвищення кваліфікації за професійними програмами інститутах та центрах підвищення кваліфікації;

перепідготовка на спеціальних факультетах;

стажування на базі кращих органів ДПС або їх структурних підрозділів;

стимулювання кандидата до здобуття вченого ступеня, викладацької роботи у системі підготовки кадрів та підвищення кваліфікації.

8.5.Матеріально-технічне та фінансове забезпечення управління органами державної податкової служби.

Управління такою багатогалузевою і чисельною системою як ДПС не може бути ефективним без надійного, чітко налагодженого матеріально-технічного і фінансового забезпечення її діяльності.

Матеріально-технічне та фінансове забезпечення управління органами ДПС України - це система товарно-грошових і господарських відносин, які виникають між органами ДПС і їх підрозділами, з одного боку, і органами влади, підприємствами, організаціями, з другого, у процесі постачання матеріально-технічних і військових ресурсів (паливо, обладнання, речове майно, будівельні та інші матеріали, зброя та боєприпаси); виконання договорів купівлі-продажу; надання матеріально-технічної допомоги та фінансування їх діяльності.

Органи ДПС є юридичними особами і самостійно, в межах чинного законодавства організовують товарно-грошову діяльність щодо матеріально-технічного забезпечення. Видатки на утримання органів ДПС визначаються КМУ і фінансуються з державного бюджету. До 1 січня 2000 року органи ДПС мали право спрямовувати на розвиток матеріально-технічної бази 30% донарахованих і стягнутих за результатами документальних перевірок сум

податків, інших платежів, зборів, фінансових санкцій (ст. 6 Закону України „Про державну податкову службу України"). Зараз таке право відмінене.

ДПА України своїми нормативно-правовими документами формує структуру господарсько-фінансових зв'язків органів ДПС з урахуванням їх специфіки, для чого у відповідних положеннях визначає компетенцію окремих суб'єктів управління у сфері матеріально-технічного і фінансового забезпечення її діяльності.

Матеріально-технічне забезпечення - складний соціально- економічний процес. За умови ринкової форми господарювання, за наявності державної, колективної, приватної власності важливого значення набуває вивчення кон'юктури ринку, пошуку найбільш вигідних постачальників, визначення потреб у ресурсах та контроль за виконанням умов постачання.

Процес забезпечення (постачання) складається з кількох взаємопов'язаних актів:

- вивчення потреб у певному виді матеріальних цінностей та відповідних фінансових можливостей;
- проведення тендерів на поставку продукції або (та)послуг;
- підготовка, укладення договорів;
- отримання ресурсів , передача їх споживачам.

Цей процес здійснюється всіма органами ДПС у межах компетенції. У ДПС ці питання належать до компетенції Управління матеріально-технічного забезпечення і будівництва, а також Управління кадрового і тилового забезпечення, яке входить до складу Головного управління податкової міліції. Останнє здійснює специфічний вид забезпечення органів ДПС, в першу чергу, підрозділів податкової міліції - військове постачання, під яким розуміється забезпечення майном особливого призначення за встановленими нормами, табелями та штатами (амуніція, спорядження, військова і спеціальна техніка, обладнання тощо).

Матеріальні цінності, що надходять до органів ДПС різними шляхами постачання, є державною власністю і мають бути належним чином взяті на

облік, передані на збереження чи в експлуатацію матеріально-відповідальним особам.

Важливе місце в управлінні органами ДПС має фінансове забезпечення. Головною ланкою тут є Управління фінансування державних податкових адміністрацій ДПА України та фінансові відділи ДПА АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя. На них покладається організація та здійснення керівництва в системі ДПС у частині їх фінансування.

Для забезпечення стабільності ДПС велике значення має налагодження взаємодії між службами матеріально-технічного і фінансового забезпечення. Особливу роль у цій сфері виконують керівники органів ДПС. Будучи розпорядником бюджетних кредитів, вони несуть персональну відповідальність за фінансову діяльність підпорядкованих органів. Це право і обов”язок керівника у сучасних умовах набуває особливого значення. На відміну від держав із стабільною економікою, йому немало зусиль приходиться докладати у сучасних умовах для мінімально достатнього фінансового забезпечення відповідного органу, що дає можливість виконання покладених на нього завдань.

Контрольні питання.

1. Інформаційне забезпечення управління органами державної податкової служби України.
2. Документаційне забезпечення управління органами державної податкової служби України.
3. Правове забезпечення управління органами державної податкової служби України.
4. Кадрове забезпечення управління органами державної податкової служби України.
5. Матеріально-технічне забезпечення управління органами державної податкової служби України.
6. Фінансове забезпечення управління органами державної податкової служби України.

РОЗДІЛ 9. Організація управлінської праці в органах державної податкової служби.

9.1.Поняття, завдання, основні напрями організації управлінської праці.

Питання про поняття та зміст організації управлінської праці – одне з найбільш важливих у науці управління. Актуальність його зростає із розширенням обсягу та складності роботи, що приходиться виконувати працівникам органів ДПС, особливо інформації, яка поступає у зв'язку з цим.

Будь-який трудовий процес – це єдність трьох його складових: власне праці, предметів та знарядь праці. Для раціонального їх використання необхідна та організація діяльності, яка забезпечила б раціональне поєднання робочої сили із знаряддями та предметами праці для досягнення конкретної "виробничої" мети. Проблема організації праці має відношення як до сфери матеріального виробництва, так і до сфери управління, зокрема органами ДПС. Тут ми маємо працівника ДПС (живу працю), методи та засоби (включаючи технічні), обробітку інформації (знаряддя праці), а також інформацію (предмет праці).

Органічне поєднання даних компонентів здійснюється у трудовому процесі, у результаті якого створюється продукт праці – зведення, аналітична довідка, прогноз, проект управлінського рішення (наказу, інструкції, положення тощо).

Для поєднання праці із її знаряддями та предметом недостатньо тільки їх наявності. Тут потрібні організаційні передумови, які передбачають:

-оволодіння працівником технікою та відповідними прийомами і методами обробітку інформації;

-створення робочого місця;

-створення умов праці.

Крім того для реалізації усіх передумов необхідні норми і порядок використання ресурсів, дотримання дисципліни праці, форми її розподілу, кооперації та стимулів.

Здійснення організаційних передумов, завдяки яким людські ресурси поєднуються зі знаряддям та предметами праці, раціональне використання даних компонентів і є організація праці. Науковою вона стає у тому випадку, коли в основу її кладуться результати наукових розробок, а не тільки інтуїція, традиції та здоровий глузд.

Наукова організація праці – це така її організація, за якої практичному впровадженню конкретних заходів передує ретельний науковий аналіз трудових процесів та умов їх виконання.

Різновидністю організації праці є організація управлінської праці, яка має своїм завданням раціоналізацію розумових зусиль і тим самим підвищення продуктивності розумової праці. Іншими словами організація управлінської праці має максимально розвантажити людину, яка займається оперуванням інформації, розробкою і реалізацією управлінських рішень, від надлишкових фізичних, розумових навантажень і технічної праці з тим, щоб у неї залишилось якомога більше часу і сил для творчої діяльності.

Враховуючи зазначене, **основними елементами (напрямками) організації управлінської праці є:**

- вдосконалення форм розподілу та кооперації праці;
- поліпшення організації та обслуговування робочих місць;
- раціоналізація трудового процесу;
- впровадження передових прийомів і методів праці;
- вдосконалення нормування праці;
- оптимізація матеріального і морального стимулювання;
- поліпшення умов праці;
- поліпшення підготовки і підвищення кваліфікації кадрів;
- раціоналізація режимів праці;
- зміцнення дисципліни праці та розвиток творчої активності її учасників.

Зазначені напрямки організації управлінської праці універсальні, тобто можуть застосовуватись у будь-який сфері людської діяльності. Зміст же їх обумовлюється характером конкретної діяльності та особливостями сфери, в якій вона здійснюється.

Всі названі напрями в тій чи іншій мірі застосовуються в органах ДПС, проте найбільше значення набули в троє із них:

1. Організація раціонального використання часу;
2. Раціоналізація трудових операцій;
3. Створення сприятливих умов праці.

Підвищення ефективності використання робочого часу – одне з найбільш важливих завдань, які стоять перед кожною соціальною системою.

Для органів ДПС економія часу виражається у здійсненні різних операцій щодо управління з найменшими втратами часу.

З цієї точки зору **управлінська праця має кількісну та якісну характеристики.**

До кількісних характеристик відносять робочий день, фонд робочого часу, ефективний фонд часу.

Робочий день – нормативно виділена частина доби, протягом якої працівник виконує свої функціональні обов'язки.

Фонд робочого часу – загальна кількість робочого часу одного співробітника або групи за визначений календарний проміжок (рік, півріччя, квартал, місяць, тиждень).

Ефективний фонд часу – кількість робочого часу, яка корисно використовується протягом планового періоду.

Номінальний фонд часу – максимальна кількість робочого часу, яка може бути використана впродовж планового періоду.

Управлінська праця в органах ДПС характеризується і ***якісними характеристиками***, пов'язаними з видами витрат часу. Недостатньо добре організована робота працівників податкової служби тягне невиправдані втрати

часу як самих податківців, так і громадян та суб'єктів підприємницької діяльності, що з ними стикаються.

Діяльність керівників та інших працівників ДПС пов'язана з розв'язанням різноманітних питань, що потребує високої загальної культури та універсальності знань. Раціональне використання робочого часу сприяє поповненню знань, попереджує психічні перевантаження.

Раціональна організація використання робочого часу визначається рядом факторів: рівнем професійної підготовки працівників, стилем роботи керівників, загальним характером організації праці, ступенем свідомості працівників. Проте головним є розуміння працівниками необхідності аналізувати витрати свого часу та планувати його використання.

Основу раціональної організації використання часу складає планування особистої праці. Це передбачає попереднє вивчення та облік витрат часу на окремі види робіт, виконуваних згідно з функціональними обов'язками, і наступний аналіз даних обліку. Це дозволяє виявити структуру трудового процесу, уявлення про яку буде тим повніше та об'єктивніше, чим більша група працівників обстежується і чим триваліший період відповідного вивчення.

Вивчення такої структури дає змогу з'ясувати, на розв'язання яких питань робочий час в основному витрачається.

Порівняння організації управлінської праці співробітників, які обіймають однакові посади або однойменних груп співробітників різних установ дає змогу виявити існуючі недоліки, впевнитись у можливості більш раціонального виконання окремих операцій.

Інколи керівники витрачають багато часу на завдання, які можуть бути виконані фахівцями або керівниками нижчого рівня. При цьому витрати часу на самопідготовку, аналітичну роботу та інші питання, від розв'язання яких багато в чому залежить підвищення ефективності діяльності органу – незначні. На розгляд перспективних проблем залишається все менше часу і вся діяльність керівника перетворюється в безперервне вирішення поточних справ.

Діяльність співробітників часто здійснюється поза планом як протягом робочого дня, так і у більш тривалі відрізки часу. Це нерідко здійснюється під впливом непередбачуваних вказівок керівників, приходів відвідувачів тощо і обумовлює відсутність ритмічності в роботі та негативно впливає на продуктивність праці.

Внаслідок вимушених перерв робочий день складається з великого числа дрібних відрізків часу. До цього приводять неочікувані виклики, доручення, візити. Співробітник, якого відірвали від роботи, потім витрачає на входження в неї значні відрізки часу.

Таким чином, *аналіз даних*, здобутих в результаті обліку витрат робочого часу, *сприяє визначенню*:

- *співвідношення між різними видами робіт, трудових операцій і їх порівняльної трудомісткості, що дає змогу рекомендувати найбільш правильну послідовність їх виконання протягом робочого дня, тижня тощо;*

- *нормативів трудових витрат, що дає можливість обгрунтувати пропозиції щодо ущільнення робочого часу, прогнозувати його витрати у майбутньому;*

- *обсягу і видів невиробничих витрат часу, що допомагає підготувати та здійснити доходи з усунення цих причин.*

Результати такого вивчення дозволяють правильно розподілити робочий час та спланувати його використання.

Облік та аналіз витрат робочого часу створює можливість їх нормування, тобто визначення обгрунтованих його витрат на виконання певної роботи (в годинах, хвилинах) одним або групою працівників відповідної кваліфікації.

Частина елементів управлінської праці у зв’язку з впровадженням технічних засобів, інформаційних технологій, типізацією завдань та методів їх вирішення певною мірою втрачають творчий характер і можуть бути нормовані. Це може бути здійснене шляхом:

- обґрунтування нормативів штатної чисельності окремих категорій працівників з урахуванням факторів, що впливають на характер та трудомісткість виконуваних ними функцій;

- впровадження науково обґрунтованих норм навантажень працівників, задіяних на обслуговуванні платників податків та інших обов'язкових платежів;

- встановлення норм керованості для керівників, виходячи із науково обґрунтованої кількості безпосередньо підлеглих їм осіб.

Крім зазначених важливим елементом організації управлінської праці є створення *сприятливих умов праці* – забезпечення обладнанням та устаткуванням, організацією робочих місць, рівня дотримання санітарно-гігієнічних і естетичних норм, психологічного клімату в колективі з метою забезпечення високої працездатності працівників протягом тривалого часу.

Сюди належить забезпечення:

1. Достатніх розмірів робочих приміщень, їх раціонального планування, виділення ізольованих кабінетів з урахуванням характеру і форм праці, гігієнічних і естетичних вимог;

2. Достатньої кількості повітря, світла, правильне оформлення інтер'єрів тощо;

3. Нормального температурного режиму та вентиляції в приміщенні;

4. Спокійної, нормалізованої обстановки у робочий час;

5. Зручного розміщення необхідних технічних засобів, документів та довідкових матеріалів;

6. Наявності у службових приміщеннях зручних меблів, пристосованих до характеру праці і фізичних даних працівників;

7. Створення нормального соціально-психологічного клімату колективу.

Наведене набуває специфічного змісту стосовно управлінської праці взагалі, а в органах ДПС зокрема, оскільки тут вона потребує не тільки витрат розумової енергії та фізичних сил, а переважно – неймовірних *психічних навантажень.*

Витрати нервової енергії відбуваються у трьох напрямках:

- витрати інтелектуального порядку, тобто мислення, пам'яті, уваги під час читання, слухання, мовлення, здійснення ряду інших розумових процесів;

- моральні витрати, зумовлені постійною присутністю в управлінський діяльності високої моральної відповідальності;

- емоційні витрати, які визначаються станом внутрішньої напруженості, пов'язані з прийняттям і виконанням управлінських рішень, подолання конфліктних ситуацій, виконанням службових обов'язків в екстремальних умовах.

Такі групи витрат притаманні працівникам всіх органів ДПС, проте найбільш характерні вони для праці керівників, оперативних працівників податкової міліції, працівників підрозділів примусового стягнення, документальних перевірок та ряду інших.

9.2.Особливості управлінської праці окремих категорій співробітників органів державної податкової служби.

Працівники органів ДПС в цілому відносяться до апарату управління і поділяються на керівників, спеціалістів і технічних виконавців. Разом з тим кожна категорія з них не однаковою мірою виконує управлінські функції. Якщо не викликає сумнівів управлінське призначення керівника, то спеціалісти по-різному зайняті виконанням управлінських функцій.

Праця технічних виконавців не є управлінською у повному значенні слова, проте організація управління, прийняття та реалізація управлінських рішень перебувають під значним впливом дій технічних виконавців, які впливають на чіткість, злагодженість роботи керівників та спеціалістів.

Рівень організації управлінської праці певних категорій працівників значною мірою визначається рівнем організації та обслуговування робочих місць.

Робоче місце – частина простору, зона трудової діяльності, оснащена необхідними організаційно-технічними засобами, зв'язком, обладнанням, іншими спеціальними приладами для виконання службових обов'язків.

Залежно від рівня механізації праці виконавців розрізняють *три види робочих місць:*

- *робочі місця ручної праці, де один або кілька виконавців виконують операції за допомогою різних знарядь праці;*

- *механізовані робочі місця, де виконавець впливає на предмет праці за допомогою механізованих знарядь, машин, праця яких визначається і спрямовується працівником;*

- *автоматизовані робочі місця, де робота здійснюється певними механізмами, обладнанням у заздалегідь встановленій працівником послідовності.*

Залежно від кількості виконавців робочі місця розподіляються на індивідуальні (обслуговуються одним працівником) та колективні (призначені для групи працівників).

За ступенем спеціалізації розрізняють спеціалізовані робочі місця, де виконується певна операція або обмежена кількість однотипних робіт (АРМ) та універсальні робочі місця, які призначені для виконання різних робіт.

Автоматизоване робоче місце (АРМ) - проблемно-орієнтований програмно-технічний комплекс призначений для забезпечення істотного підвищення ефективності всіх процесів обробки інформації та прийняття рішень певними категоріями працівників.

На даний час розроблена велика кількість АРМ: адміністратора, економіста, фінансиста, диспетчера, юриста, інженера, конструктора, технолога тощо.

Значна кількість (близько 50) їх функціонує у системі державної податкової служби. У податковій службі перша версія АРМ з’явилась у 1991 році: АРМ податкового інспектора відділу обліку та звітності “Держдоходи”. За допомогою цього АРМ усуненні основні недоліки ручного оперативного обліку податків і зборів.

Реєстрація платника податку – юридичної особи здійснюється у податковій інспекції на підставі реєстраційних документів за допомогою АРМ

“Облік платників” та АРМ “Свідоцтво” – “Реєстрація платників ПДВ”, в результаті якої всі відомості потрапляють до бази даних АІС податкової інспекції з наступною передачею цих даних у центральну базу ДПА України (через обласну ДПА) до державного реєстру юридичних осіб і держреєстру платників ПДВ.

У результаті реєстрації платника у податковій інспекції відкривається картка особового рахунку по кожному виду платежу, тобто скільки видів платежів і відрахувань платник має, стільки відкривається карток. Інформація про реєстрацію та відкриття карток особового рахунку надходить в усі управління і відділи, що працюють у системі оподаткування юридичних осіб, завдяки використанню мережевого варіанту АРМ “Облік податків”, що замінив АРМ “Держдоходи”.

Облік усіх касових апаратів, як юридичних та фізичних осіб, здійснюється за допомогою АРМ “Касові апарати”, оскільки за наявності у підприємця торгівельної діяльності та торгівельного приміщення підприємець обов’язково реєструє касовий апарат у відділі оперативного контролю ДПІ. Інформація про реєстрацію підходить до бази даних зареєстрованих касових апаратів на районному, обласному та центральному рівнях.

За наявності у платника податків оптової або роздрібної торгівлі, громадського харчування, обміну валют, грального бізнесу, побутових послуг ним обов’язково отримуються документи на придбання торгового патенту. За допомогою АРМ “Патент” структурним підрозділом прямих податків здійснюється реєстрація отримувача патенту та друк патенту на спеціальному бланку суворої звітності, а також нараховуються суми до сплати за кожен місяць. Таким чином створюється актуальна база даних про торгові патенти на всіх рівнях управління ДПС.

Згідно законодавству, платник повинен звітувати через ДПІ про свої прибутки та нараховані податки і збори, незалежно від того була діяльність чи ні. З метою забезпечення оперативності приймання звітності та автоматизованої її обробки, універсалізації технологічного процесу

використання у роботі даних звітних документів платників податків та встановлення жорсткого контролю за термінами їх подачі у податковій службі експлуатуються два альтернативні програмні комплекси “Податкова звітність” та “Звіт”. Обидва варіанти, створені різними розробниками, належним чином реалізують поставлену мету, автоматизуючи операції:

- реєстрація форм звітності платників податків;
- введення нарахованих сум податків по зареєстрованих формах звітності;

введення даних за поданими формами звітності платників податків;

контроль форми звітності на етапі введення даних;

пакетний контроль усіх поданих форм;

ведення реєстрів поданих та неподаних документів;

ведення реєстрів нарахованих сум податків ;

ведення реєстрів контролю форм звітності.

У результаті зазначених операцій формується база даних, що використовується для проведення аналізу звітної інформації платників відповідними підрозділами ДПС.

Управління документальних перевірок юридичних осіб, управління (відділи) валютного контролю у сфері зовнішньо-економічної діяльності та відповідні підрозділи податкової міліції, що здійснюють документальний контроль фінансової діяльності суб’єктів підприємницької діяльності, результати таких перевірок обліковують за допомогою АРМ “Аудит”. За допомогою зазначеного АРМ здійснюється:

формування спільного плану перевірок на рік;

формування квартальних планів, планів відділів і кожного інспектора;

реєстрація результатів перевірок (актів, рішень, протоколів, постанов, довідок), на підставі яких формується база даних донарахованих сум по кожному платнику та виду платежу.

За допомогою АРМ “Банк” здійснюється щоденне автоматичне рознесення платежів з податків та зборів до карток особових рахунків

платників, здійснених останніми до банків. За умови порушення терміну сплати проводиться автоматизоване нарахування пені за відсотковими ставками або ставками НБУ, залежно від виду платежу із відображенням усієї інформації у картці особового рахунку.

Структурні підрозділи ДПС з контролю у сфері зовнішньо-економічної діяльності та оподаткування нерезидентів, які здійснюють і документальні перевірки валютних операцій, використовують інформацію АРМ "Митниця". Цей АРМ надає можливість отримання інформації з імпортних, експортних і бартерних операцій, що здійснювались суб'єктами підприємницької діяльності і були зафіксовані під час перетину кордону валютно-митними деклараціями.

Платники, що сплачують місцеві податки знаходяться під контролем відділу місцевих податків і зборів. Для своєї роботи інформацію про стан платіжної дисципліни платника вони одержують з допомогою АРМ "Облік податків".

Для адміністрування податку з власників транспортних засобів використовується АРМ "AUTO", призначеного для обробки одержаного від МРЕО інформаційного файлу про зареєстровані, перереєстровані, продані транспортні засоби у відповідному регіоні.

У картці особового рахунку платника по кожному виду платежу відображається інформація про нараховані, донараховані, реструктуризовані або відстрочені платежі, про їх сплату та суми пені, в разі невчасної сплати, про суми недоїмки або переплати за нарахованими, донарахованими реструктуризованими або відстроченими платежами, а також про суми платежів, повернених до бюджету.

На підставі законодавства про державний реєстр створена центральна база даних потенційних платників податків – фізичних осіб. Ця інформація для центральної бази даних формується у податкових інспекціях, у відділі державного реєстру фізичних осіб за допомогою ділі державного реєстру фізичних осіб за допомогою АРМ "ДРФО" на підставі операційних карток ф.1Др, заповненої та поданої фізичною особою. У результаті кожному

громадянину видається особистий номер (ідентифікаційний код), який фігурує у всіх фінансових документах, що дозволяє автоматизованим способом вести облік державних доходів, нарахованих та сплачених податків кожною фізичною особою.

Реєстрація підприємця в податковій інспекції здійснюється відділом державного реєстру фізичних осіб з допомогою автоматизованої системи обробки інформації (АСОІ) "Податки фізичних осіб" та АРМ "Свідоцтво ПДВ фізичних осіб", згідно поданих ним реєстраційних документів.

Реєстрація фізичних осіб, які мають доходи не за місцем основної роботи, виконується відділом оподаткування фізичних осіб за допомогою АСОІ "Податки фізичних осіб" через введення інформації з Ф2"Довідка про одержані доходи та сплачені податки за виконання робіт за сумісництвом, за договорами цивільно-правового характеру, разових та інших робіт, дивіденти, авторські винагороди за відповідний період часу".

Реєстрація фізичних осіб – платників земельного податку, нарахування цього податку та облік його сплати в податкових інспекціях здійснюється із застосуванням АРМ "Земля" відділом оподаткування фізичних осіб.

Для реєстрації громадян, які здійснюють несистематичний продаж виробленої, переробленої та купленої продукції, речей та товарів, використовується АРМ "Облік податку на промисел". За його допомогою здійснюється контроль та аналіз несистематичної торгівлі фізичними особами, які не є суб'єктами підприємницької діяльності, на здійснення такої торгівлі не більше чотирьох разів протягом календарного року.

Крім вище згаданих АРМ у кожному відділі податкової інспекції є ще АРМ, за допомогою яких формуються звіти у вигляді електронного файлу для передачі електронною поштою до ДПА обласного рівня, а потім до ДПА України.

Зазначені АРМ є складовою частиною автоматизованої інформаційної системи податкової служби АІС "Податки". Фундаментальною основою АІС "Податки" є створення високоорганізованого інформаційного середовища. Це

середовище охоплює в рамках всієї податкової служби України інформаційне, телекомунікаційне, технічне, програмне забезпечення, інформаційні технології, бази даних з метою забезпечення можливості створення і виконання ефективного системно-аналітичного апарату, що дозволяє на якісно новому рівні інформаційного обслуговування вести повсякденну, оперативну роботу, здійснювати системний аналіз стану та прогнозувати діяльність податкової служби у цілому, приймати науково-обґрунтовані рішення щодо реалізації податкової політики.

Контрольні питання.

1. Основні напрями організації управлінської праці, поняття та завдання.
2. Особливості управлінської праці співробітників органів державної податкової служби України.

РОЗДІЛ 10.Організаційно-управлінські проблеми діяльності державної податкової служби.

10.1.Ефективність податкової системи і управління органами державної податкової служби.

На початку XXI століття у світовій економіці та економіках окремих країн посилюється інтерес та розуміння важливості вдосконалення управління оподаткуванням. Нині конкурентоспроможність національних економік значною мірою визначається їх податковою політикою, обсягом та якістю державних послуг, здатністю держави заохочувати ділову активність у країні. Саме тому останнім часом спостерігається активність науковців, економістів, фінансистів різних країн щодо пошуку оптимальних шляхів розвитку та вдосконалення податкових систем держав, систем державних органів, уповноважених реалізовувати податкову політику.

Україна, в економіці якої тільки нещодавно розпочалися процеси ринкової трансформації, відчуває гострий дисбаланс між потребами зростаючої економіки та стримуючими можливостями системи управління оподаткуванням суб'єктів її господарювання. За даними Українського центру соціально-

економічних досліджень, організованого Гарвардським інститутом міжнародного розвитку, в Україні питома вага податків у ВВП відповідає рівню розвинених країн Європи (близько 40 %), але якість управління податками потребує суттєвого вдосконалення. Експерти аудиторської компанії Pricewaterhouse Coopers на замовлення Світового банку дослідили перспективи розвитку ділової активності в різних країнах, відвівши ключову роль у впливі на інвестиційну діяльність саме податковій політиці. Було проаналізовано 178 країн за такими показниками:

• кількість платежів на рік зі сплати податків та обов'язкових зборів;

• кількість годин, необхідних для ведення податкового обліку та складання і подання податкової звітності;

• питома вага податків і зборів у доходах підприємств (податкова квота).

Виявилося, що найсприятливіші для бізнесу податкові режими існують: за першим показником у Швеції (два платежі на рік); за другим - у Люксембурзі (часові витрати бізнесу на податки - 58 годин); за третім - у Латвії (податкова квота- 32.6%). По Україні ці показники становили, відповідно: 99 платежів, 2085 годин та 57.3 %.

За даними експертів Міжнародної фінансової корпорації (МФК), існуючі в Україні процедури сплати податків та оформлення звітності є занадто складними. Саме таку оцінку надали системі звітності 60 % підприємців, що оподатковуються за спрощеною системою та майже 70 % великих підприємств, які підлягають загальній системі оподаткування. Оцінюючи податки щодо витрат часу на їх обчислення, а також труднощів при їх нарахуванні та сплаті, найскладнішими респонденти визнали три види податків, а саме: податок на прибуток підприємств (майже третина респондентів), нарахування на фонд оплати праці (1/5 респондентів), податок на додану вартість (ПДВ) (1/6 респондентів). Надзвичайно обтяжливими для бізнесу та витратними для економіки України в цілому є податкові перевірки. Малий і середній бізнес в Україні перебуває під однією з найжорсткіших, навіть порівняно з іншими країнами СНД, систем податкового контролю. Контролюючі органи щорічно

перевіряють 95 % усіх підприємств. При цьому тривалість однієї перевірки в середньому становить 15 робочих днів (три тижні), і перевірок буває декілька на рік. Така практика є обтяжливою як для бізнесу (часові витрати безпосередньо негативно впливають на діяльність підприємства), так і для держави (колосальні витрати часу і трудових ресурсів податкових органів).

У світовій практиці давно визнано, що між зростанням кількості перевірок і обсягом податкових надходжень у бюджети країни немає тісного кореляційного зв'язку. У розвинених країнах перевіркам підлягають лише найбільш ризиковані групи платників, відбір яких здійснюється на основі оцінки ступеня ризику несплати ними податків. Порівняння показника "індекс податкових надходжень у розрахунку на одного податківця" (дорівнює сумі податкових надходжень на одного співробітника податкових органів, зваженій на показник обсягу ВВП на душу населення) із показником "частка перевірених податковими органами підприємств" в окремих країнах свідчить, що при мінімальній частці перевірених суб'єктів господарювання можна досягти значних обсягів податкових надходжень. Наприклад, у 2006 р. показники "індексу податкових надходжень у розрахунку на одного податківця" в Україні, Франції та Нідерландах знаходилися майже на однаковому рівні, але при цьому в Україні податкові органи охопили перевірками більше половини всіх суб'єктів господарювання (54 %), а у Франції та Нідерландах перевірено було лише 2 та 4 % підприємств, відповідно. У Латвії показник "індексу податкових надходжень у розрахунку на одного податківця" був вдвічі більший, ніж в Україні, але при цьому перевірками було охоплено лише 21 % підприємств. За даними державної податкової служби Латвії в 2005 р. тільки у 1.2 % суб'єктів господарської діяльності було проведено податковий аудит. На решті підприємств здійснювалася профілактична робота, що не передбачала накладення яких би то не було санкцій на підприємства. Отже, можна констатувати, що в Україні тиск податкових перевірок на бізнес із боку держави значно сильніший, ніж в країнах Заходу, а існуюча практика податкових перевірок є малоефективною.

Невідповідність системи управління оподаткуванням потребам суспільства та бізнесу є одним із головних чинників ухилення від оподаткування. За даними опитування, проведеного в Україні експертами МФК, лише 1/5 респондентів зазначили, що подібні їм підприємства не приховують свої доходи від оподаткування. При цьому майже 60 % опитуваних взагалі відмовилися відповідати на це запитання. Чверть респондентів визнали факт ухилення від сплати податків, засвідчивши, що приховують від податкових органів понад 50 % своїх доходів (виручки від реалізації). Залежність податкових надходжень від поведених перевірок, 2006 р.

Незважаючи на високий освітній рівень населення, податкова культура в Україні, і зокрема свідомість щодо сплати податків, залишається низькою. Більшість населення не бажає сплачувати податки, навіть якщо усвідомлює їх роль у забезпеченні суспільного добробуту. Причина полягає у недовірі до податкових органів і ставленні до процесу оподаткування, як до примусового та жорсткого в адмініструванні. За результатами моніторингу громадської думки лише третина респондентів оцінили рівень виконання власних податкових обов'язків і повноважень як "задовільний". Усе наведене вище підтверджує актуальність поглибленого дослідження проблем управління оподаткуванням.. Для створення сприятливого бізнес-середовища в Україні та забезпечення зростання національного багатства вітчизняні теоретики і практики повинні докласти максимум зусиль щоб удосконалити цю систему державного управління. Питання управління оподаткуванням мають стояти одними із перших на порядку денному при розробці фінансової політики країни.

На сьогодні бракує даних з питань аналізу структури та організації роботи податкових органів зарубіжних країн. Отже, потрібно проаналізувати зарубіжний досвід податкових органів і можливості застосування найкращої практики в Україні. Слід розглянути роль системи управління оподаткуванням у розвитку економіки; проаналізувати залежність між кількістю перевірок та обсягом податкових надходжень; окреслити необхідні передумови для організації у податкових органах належної системи ризик-менеджменту;

розглянути сучасні тенденції щодо розвитку й удосконалення структури та організаційної роботи податкових органів.

У вітчизняній фінансовій науці питання щодо практики зарубіжних податкових органів розглядалися у роботах представників наукової школи кафедри фінансів Київського національного економічного університету їм. Вадима Гетьмана.

Важливим напрямом удосконалення оподаткування є поліпшення структури та організації роботи самих податкових органів.

За даними досліджень Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), в останні 20-30 років спостерігаються еволюційні зміни внутрішньої організаційної структури національних податкових органів країн Європи. Робота податкових органів розвивається від моделі "за видами податків" до "функціональної моделі" і далі - до нещодавно розробленої моделі "за видами платників".

Перша модель мала такі негативні риси: *по-перше,* департаменти, що ділилися за видами податків, були багатофункціональними та відокремленими один від одного; *по-друге,* було дублювання функцій у департаментах; *по-третє,* система була незручною для платників, що мали сплачувати кілька видів податків (перш за все великі підприємства; *по-четверте,* існуюча система поділу департаментів ускладнювала управління податками, відокремлюючи функцію податкового контролю від стягнення податкової заборгованості. Через це не було мобільності у використанні податкового персоналу, оскільки робота конкретного податківця значною мірою обмежувалася певним видом податків; крім того, ускладнювався процес організаційного планування та координації діяльності податкових органів.

Щоб позбутися цих недоліків, організаційну структуру податкових органів багатьох країн було перебудовано за принципами "функціональної моделі" (яку планують впровадити в Україні). Згідно з цією моделлю податковий персонал організується не за видами податків, а за функціями (реєстрація, облік, обробка інформації, контроль, збір тощо). Це дозволяє

забезпечити більшу стандартизацію податкової роботи, спростити комп'ютеризацію та систематизацію інформації щодо платників, удосконалює операційну ефективність. Однак функціональний підхід (наприклад, підхід "один для всіх"), що передбачає певну стандартизацію в обслуговуванні, може призвести до неякісного (часом несумісного) обслуговування різних категорій платників (великі підприємства, малий і середній бізнес, фізичні особи).

Новою є модель "за видами платників", нещодавно розроблена кількома розвиненими країнами. Вона передбачає роботу податкових органів через таку сегментацію платників: великий бізнес, малий і середній бізнес, фізичні особи тощо. Логіка такої сегментації полягає у тому, що кожній з цих груп платників притаманні свої особливості у дотриманні податкової дисципліни, наслідком чого є різний ступінь ризику несплати податків. Для ефективного управління цими ризиками податкові органи мають розробити і впровадити стратегічні заходи (законодавче роз'яснення, навчання платників податків, підвищення обслуговування, цільовий контроль), які відповідали б особливостям кожної групи платників. Прихильники моделі "за видами платників" доводять, що групування ключових функцій за уніфікованою структурою управління підвищить узгодженість роботи на всіх рівнях.

У Швеції повноваження зі збору податків, перевірки правильності їх нарахування та стягнення податкових недоїмок покладені на принцип організації роботи податкових служб країни. Організаційна структура податкових органів базується на трьох моделях. Усі мають платити рівно стільки, скільки встановлено парламентом; той, хто не доплатив - доплачує; а хто переплатив - отримує надлишок назад. Повернення надлишку сплачених податків відбувається відразу (в автоматичному режимі), відсутня будь-яка затримка.

Слід зазначити, що з метою мінімізації часу та витрат підприємств на процедуру сплати податків, всі податки підприємства переводять одним щомісячним платежем на рахунок податкової служби. Подальший розподіл податків між муніципальним і національним бюджетом здійснюється

податковими інспекціями. Остаточна сума податку на прибуток сплачується за даними річного звіту по податку на прибуток (цей звіт складається з балансу компанії та звіту про прибутки та збитки, який в Україні відомий як звіт про фінансові результати), який подається до податкового органу не пізніше 2 травня наступного за звітним року.

Однією з тенденцій сучасного розвитку податкових органів є створення у багатьох країнах (29 країн) окремих спеціалізованих підрозділів для великих платників податків, що обумовлено особливостями роботи з цією категорією платників. У деяких країнах (наприклад, Італія та Угорщина) створюються спеціалізовані відомства з питань податкового шахрайства та ухилення від сплати податків. З метою мінімізації витрат на управління оподаткуванням та підвищення ефективності використання наявних ресурсів на сучасному етапі у багатьох країнах спостерігається інтеграція державних відомств що займаються збором податків та обов'язкових соціальних внесків.

Практика свідчить, що ефективність функціонування у суспільстві будь-якої структури значною мірою залежить від її здатності: *по-перше,* враховувати та оптимально збалансовувати інтереси всіх зацікавлених у ній осіб; *по-друге,* здійснювати дієве стратегічне планування; *по-третє,* мінімізувати різноманітні ризики. Забезпечення цих завдань у сучасному суспільстві покладається на так звану систему "корпоративного керування", яка в Україні більше відома під назвою "корпоративне управління". Шукаючи шляхи розв'язання проблем, акціонерні компанії західних країн, починаючи з 80-х років XX ст., значну увагу приділити питанням корпоративного управління. Нині оцінка стану корпоративного управління є ключовою при прийняті інвестиційних рішень.

У 1999 р. ОЕСР сформулювала принципи корпоративного управління, які проголошують необхідність створення такої структури управління, яка б забезпечувала:

• захист прав власників;

• однакове ставлення до всіх власників (у тому числі міноритарних та іноземних);

• визнання законних прав усіх зацікавлених осіб і заохочення їх до активного співробітництва;

• своєчасне і точне розкриття інформації;

• ефективний контроль.

На сьогодні органи державного управління розвинених країн все ширше застосовують у своїй діяльності найкращий досвід, що напрацьований у недержавному секторі економіки - перш за все у корпораціях, як найбільш прогресивних та ефективних комерційних структурах. Застосування елементів корпоративного управління з метою підвищення ефективності, роботи податкових органів є одним із таких прикладів.

При податкових відомствах кількох країн були запровадженні Консультативні ради, що виступають свого роду проміжною ланкою між самим податковим органом та його керівником (міністром), який входить до складу Ради: США (1998 р.), Канада (1998 р.), Фінляндія (2002 р.), ПАР (1997 р.), Сінгапур (1992 р.).

Консультативна Рада виступає в ролі незалежного радника керівника податкового відомства із загальних та суто технічних питань оподаткування; здійснює нагляд за організацією роботи та управлінням податковим відомством; безпосередньо займається розробкою планів діяльності відомства (бізнес планів), включаючи плани з надання послуг, управління майном, трудовими ресурсами, укладання договорів тощо; переглядає та затверджує фінансову звітність відомства, його річний бюджет та основні статті витрат; відповідає за те, щоб податкове відомство компетентно виконувало свої завдання. Консультативна рада не є складовою податкового відомства, не має повноважень щодо впровадження податкового законодавства (таке право повністю залишається за податковим відомством). Члени Ради податкового відомства є незалежними, призначеними ззовні офіційними особами та мають обмежений доступ до конфіденційної інформації щодо платників податків. Для спільного обговорення питань вони періодично збираються на засідання

(наприклад, у Фінляндії Рада збирається п'ять разів на рік, у Сінгапурі - двічі на рік).

У США всі 7 членів Ради назначаються президентом країни та затверджуються сенатом на 5 річний термін. Вони мають бути практиками або експертами з ключових питань бізнесу та управління оподаткуванням. Один із членів повинен бути федеральним службовцем з повним робочим днем, або представляти працівників податкового відомства. До Ради входять також секретар казначейства США та керівник внутрішньої служби доходів США. У Канаді всі 15 членів Ради призначаються її керівником, при цьому 11 членів - з числа кандидатів, запропонованих адміністративними одиницями країни. У Фінляндії до Ради, чисельністю 8 осіб, входять міністр фінансів, керівник податкового відомства, представники місцевих органів влади.

10.2. Оптимізація системи оподаткування – ефективний інструмент вдосконалення управління органами ДПС України.

Характерною особливістю діючої податкової системи є її певна недосконаліть: неузгодженість та суперечливість окремих податкових законів, нестабільність, надмірне податкове навантаження на платників, безсистемне і невиправдане надання пільг, перекручування економічної сутності окремих податків та непристосування до переходу від адміністративно-командних до правових методів управління господарством. Все це обумовлює необхідність реформування податкової системи, в першу чергу шляхом створення всеохоплюючого закону – Податкового кодексу.

Одночасно з цим повинна вдосконалюватись і податкова служба, основні напрями реформування якої передбачають:

- участь у вдосконаленні податкового та загального законодавства, спрямованого у бік його спрощення шляхом зменшення кількості податків, спрощення механізму обчислення податків, насамперед для фізичних осіб,

зменшення податкової звітності, уніфікації бухгалтерського обліку у різних галузях господарської діяльності та приведення його до світових стандартів;

- ініціювати прийняття законів, які б встановлювали, що після прийняття законодавчих актів про оподаткування їх слід вводити в дію лише через рік, тобто із початком наступного фінансового року, при цьому стабільність ставок, пільг та правил оподаткування протягом трьох років із моменту введення в дію податкового законодавства повинно закріплюватись на законодавчому рівні;

- забезпечення безумовного виконання протягом усього періоду дії податкового законодавства щодо платників податків, які беруть участь у цільових державних інвестиційних програмах;

- введення регулюючих основ при оподаткуванні шляхом делегування податковим адміністраціям права надання відстрочок та кредитів у залежності від фінансового стану платника податку та перспектив розвитку на термін до 3 років, у тому числі й на правах податкового кредиту;

- забезпечення застосування непрямих методів визначення бази оподаткування фізичних осіб шляхом створення системи контролю за їх витратами;

- вирішення питання щодо доцільності створення комп'ютерної системи, яка б дозволила накопичувати відомості про витрати громадян на дорогі покупки, проведення цивільних угод (біржові, нотаріальні і т.п.) та подальше порівняння цих даних із даними про доходи, вказаними у деклараціях громадян;

- приведення у відповідність загального й податкового законодавства шляхом виявлення та усунення протиріч між законами і нормативними актами.

Як інструмент для вдосконалення системи оподаткування можна розглядати й прийняття Податкового кодексу України, в якому передбачається зменшення ставок: податку на прибуток - з 30 до 20%, ПДВ - з 20 до 17%, прибуткового податку з фізичних осіб - удвічі; скорочення загальної кількості податків, зборів та обов'язкових платежів від 39 до 23.

Отже, ліквідація недоліків податкової системи в Україні можлива лише за умови застосування комплексного підходу до її аналізу та подальшої трансформації.

Україна під час модернізації державної податкової служби використовує світовий досвід

Безперечно, запозичуючи під час модернізації податкової служби кращі напрацювання податкових систем інших країн, потрібно враховувати особливості соціально-економічного розвитку України.

Саме тому акцент під час модернізації ДПС України має бути спрямований на посилення соціально-економічної функції державної податкової служби та реорганізацію автоматизованої системи адміністрування податків і управління податковою службою. Модернізація ДПС України також повинна носити комплексний характер і супроводжуватися відповідними законодавчими змінами.

На сучасному етапі модернізації ДПС України посилення соціально-економічної спрямованості функції державної податкової служби має здійснюватися шляхом оптимізації податкового навантаження на платників податків, забезпечення соціальної справедливості в оподаткуванні, відповідальності органів податкової служби за соціально-економічний розвиток бази оподаткування, демократизації процесу сплати податків тощо.

Відносно оптимізації податкового навантаження на платників податків в Україні, то воно можливе лише за умови перерозподілу податкового навантаження між добросовісними й недобросовісними (тіньовими) платниками податків та удосконалення системи податкових пільг.

Зокрема тіньовий обіг капіталів в Україні, за даними різних джерел, складає понад 50%. Це означає, що теоретично є можливість за певних умов уже на сьогодні відчутно збільшити доходну частину державного бюджету та зменшити податковий тягар для “прозорих” платників.

Відповідно до Державного бюджету України на 2009 рік , в сумі доходів до бюджету основна частка має припадати на податок на додану вартість

(25,78%) й на податок на прибуток із підприємств (22,03%), у той час як, наприклад, частки доходів від власності та підприємницької діяльності (11,2%), а також збори за спеціальне використання природних ресурсів (1,42%) – незначні, що є недоцільним при ринковій економіці. Відповідне оподаткування власності, надспоживання матеріальних благ та ресурсів також дозволило би суттєво збільшити надходження до державного бюджету, цивілізовано здійснити перерозподіл суспільного продукту, зменшити соціальне напруження.

Перспективним у сенсі оптимізації податкового навантаження є поступове зрівняння рівня неоподаткованого мінімуму з величиною прожиткового мінімуму, що також позитивно вплине на успішну реалізацію програми боротьби з бідністю населення України.

Зрозуміло, що всі податкові заходи та зміни мають бути комплексними та поступовими. Адже, як свідчить світовий досвід, стійке збільшення надходжень до бюджету відбувається тільки за таких умов.

Відповідальність органів податкової служби за соціально-економічний розвиток бази оподаткування змушує її докорінно підвищити якість адміністрування податками, відшукувати такі нові економічні важелі впливу, які б сприяли економічному зростанню існуючих підприємств та створенню нових, що збільшить кількість робочих місць, товарів та послуг і відповідно податкові надходження до бюджету.

Запровадження з цією метою інформаційно-аналітичних бізнес-паспортів платників податків дасть можливість структурам податкової служби на основі достовірного аналізу соціально-економічного стану платників забезпечити не лише функції збору податків, але і сприяти розвитку їхнього бізнесу, надаючи поради з організації бізнесової діяльності, податкові консультації з оптимізації сплати податків, відстрочки та розстрочки податкових платежів, запроваджуючи податкові амністії, тощо. Тобто внаслідок такої модернізації органи державної податкової служби поступово із суто фіскальних перетворюються в організаційно-дорадчі органи.

Одночасно внаслідок запропонованих заходів якісно зросте ефективність і фіскальної функції податкової служби. Перш за все за рахунок отримання достовірної інформації про суб'єктів оподаткування, прогнозування їхнього податково-бюджетного потенціалу та реального податкового навантаження шляхом створення інформаційно-аналітичних бізнес-паспортів платників податків, підвищання ефективності перевірок та збільшення донарахувань.

Останнє передбачає покращення організації камеральних перевірок шляхом удосконалення контролю достовірності даних податкових декларацій і визначення суб'єктів оподаткування для проведення виїзних перевірок. Така методика дасть змогу планувати податкові перевірки на місцях таким чином, щоб не відволікати сумлінних платників податків від їхньої основної діяльності – бізнесу.

Демократизація має передбачати, зокрема, доступність, зручність, відкритість та добровільність сплати податків фізичними та юридичними особами на основі широкого використання новітніх інформаційних технологій і автоматизованого робочого місця платника податків.

Автоматизоване робоче місце платника податків (АРМПП), прообразом якого на сьогодні в Україні є АРМ "БЕСТ-ЗВІТ", має являти собою інформаційно-програмно-технічний комплекс на основі сучасної комп'ютерної техніки, інформаційних баз даних і знань, мережних технологій та спеціального програмного забезпечення і бути призначеним для автоматизації сплати податків платниками у зручному для них місці. Інтенсивного розвитку АРМПП набуває після введення в дію закону про електронний підпис.

Виходячи з мети та завдань, які стоять перед ДПС України, її модернізація, на наш погляд, поряд із посиленням її соціально-економічної орієнтації, повинна забезпечити суттєве зростання питомої ваги інформаційно-аналітичної складової у структурі податкової системи.

Головним завданням модернізації державної податкової служби як управлінської системи завжди залишатиметься максимізація її цільової функції, що матеріалізується у забезпеченні ефективного управління податковими

процесами на місцевому, регіональному і державному рівнях та безумовному виконанні державного бюджету.

Це означає подальший комплексний і широкомасштабний розвиток існуючої автоматизованої інформаційної системи (АІС) ДПС України та створення на її базі корпоративної податкової автоматизованої інформаційно-аналітичної системи (П І А С) ДПС України з обов'язковим залученням технологій оброблення трансакцій у реальному часі - OLTP (On-Line Transaktion Processing), технологій оперативного аналізу - OLAP (On-line Analytical Processing), інтелектуальних WEB-технологій (Internet, Intranet), об'єктно-орієнтованих COM-технологій (Component Object Model), технологій розподілених інформаційних сховищ даних - DW (Data Warehouse) та багатовимірних баз даних - MDD (Multi Dimentional Database), системи підтримки прийняття рішень - СППР (Decision Support Systems – DSS), експертних і геоінформаційних систем, програмних агентів тощо.

З точки зору кібернетичного підходу П І А С має забезпечувати ефективну реалізацію інформаційно-аналітичної функції ДПС України з адміністрування податків. Зокрема вона повинна зберігати у доступному та захищеному вигляді дані, які надійшли з різних, в тому числі і зовнішніх, джерел, адекватно відображати реальні податкові можливості платників та надавати їм максимальні зручності під час сплати податків, пропонувати достатню кількість різних варіантів розв'язання конкретних практичних ситуацій, відшукувати у різних базах даних потрібну користувачу для подальшого аналізу інформацію, забезпечувати комп'ютерну підтримку рішень із слабоструктурованих й неструктурованих проблем на різних етапах податкового управління, допомагати податківцю-професіоналу досліджувати податкові проблеми, також ідентифікувати місцезнаходження об'єктів податкового управління тощо.

Головною метою вдосконалення є модернізація структури податкової служби і практики її операційної діяльності відповідно до вимог ринкової економіки з одночасним забезпеченням стабільності надходжень до бюджету,

контролем недоїмки і зменшенням тіньової економіки. Одночасно повинен бути забезпечений баланс між операційними та управлінськими вимогами, а також вимогами до автоматизації в обмежених часових рамках.

Важливою умовою успішного проведення структурної перебудови податкової служби, впровадження технологій і процедур є організація ефективної системи навчання персоналу кожного підрозділу податкової служби і платників податків, тому вся сукупність робіт із організації і проведення навчання - невід'ємна частина здійснення модернізації податкової служби і одне з найскладніших його завдань.

Таким чином, удосконалення діяльності податкової служби включає такі основні чотири елементи:

1) перехід податкових органів на функціональну структуру;
2) введення нових податкових технологій і процедур;
3) навчання податкових працівників і платників податків;
4) підвищення рівня інформатизації податкової служби.

Концепція модернізації податкових органів передбачає виділення основних і допоміжних видів функціональної діяльності податкових органів. Кожний такий вид включає в себе конкретний набір функцій і може розглядатися як функціональний блок.

Основними видами функціональної діяльності податкового органу мають стати: керівництво державною податковою інспекцією; робота з платниками податків, що включає: облік платників податків; прийом податкових документів та інформування платників податків; навчання платників податків; інформаційна робота з зовнішніми організаціями; інформатизація, що включає введення даних у ПК; облік податкових нарахувань і платежів; контроль за податковими нарахуваннями і платежами; формування статистичних звітів; відбір платників податків для документальних перевірок; відбір порушників податкової дисципліни; експлуатація системи електронної обробки даних і системно-технічне обслуговування; документальні перевірки; виявлення і попередження порушень податкової дисципліни; збирання (ліквідація,

стягнення) недоїмки; контроль за використанням ЕККА; аналітична і статистична робота; правове забезпечення податкової інспекції; зберігання паперових документів.

Включення традиційних податкових функцій (облік податкових нарахувань і платежів, контроль за податковими нарахуваннями і платежами, формування статистичних звітів, відбір платників для перевірок та відбір порушників податкової дисципліни) до окремого блоку функціональної діяльності - "Інформатизації" пов'язана з необхідністю повної автоматизації цих функцій (їх виконання забезпечує система електронної обробки даних).

До допоміжних видів, що забезпечують функціональну діяльність податкового органу, слід віднести: адміністративно-господарську діяльність; фінансову діяльність; забезпечення відомчого режиму.

Вищенаведені напрями діяльності податкового органу можуть виглядати як набір спеціалізованих функцій або одна комплексна функція. Кожна функція податкової інспекції складається з набору процедур, виконання яких і дозволяє реалізувати її на практиці.

Чітке виділення функцій податкової інспекції та податкової адміністрації і складу процедур є найважливішим елементом змісту модернізації податкової служби.

Нами наведені функції податкової служби районної ланки і процедур для кожної функції. Для їх систематизації був використаний практичний досвід, а також пропозиції і рекомендації обласних державних податкових адміністрацій. Велика методична й інформаційна допомога при їх підготовці була надана з боку МВФ, що дозволило використати світовий досвід розвитку податкової служби.

У даний час зазначені функції повністю або частково виконуються спеціалістами державних податкових інспекцій. Автоматизація цих функцій надасть змогу звільнити спеціалістів від рутинної роботи і використати їх на складніших ділянках роботи податкової інспекції (планування і здійснення

документальних перевірок, ліквідація недоїмки, роз'яснювальна робота з платниками податків тощо).

Оскільки у діючій системі податкових органів країни передбачені додаткові рівні системи управління (міський, окружний) і значна кількість обласних податкових адміністрацій частково виконують функції районних державних податкових інспекцій (займаються нарахуванням і стягненням податків з платників), то вдосконалення податкової системи дозволить забезпечити необхідну інтеграцію функцій районного й обласного рівнів.

На підставі досвіду практичної роботи районних податкових органів можна виділити ряд функцій, які за своєю природою невластиві системі нарахування і стягнення податків, зокрема: ведення Державного реєстру підприємств; контроль за використанням ЕККА в торгівлі; розподіл податкових надходжень щодо бюджетів; забезпечення статистичної звітності у галузевому розрізі й за статтями бюджету; боротьба з контрабандою; повернення кредитів; викриття нелегального виробництва спиртних напоїв; контроль за формуванням цін; контроль за реєстрацією юридичних осіб (визнання реєстрації недійсною); контроль за порушенням валютного законодавства; надання консультацій із питань, що виходять за межі податкової системи (бухгалтерський облік тощо).

Державні податкові інспекції вимушені виконувати зазначені функції поряд з основною роботою - забезпеченням нарахувань і стягнень податків, що є значним додатковим навантаженням на персонал. При підготовці пропозицій із вдосконалення податкового законодавства й інших нормативно-правових документів необхідно передбачити поступове скорочення подібних функцій.

Діяльність працівників податкової служби пов'язана із взаємостосунками з людьми - представниками різноманітних організацій - платників податків. У психологічній площині ці взаємостосунки відрізняються підвищеною емоційною напругою ділових партнерів, тому що внутрішньо вони готуються до протистояння можливим претензіям, потенційній конфліктній ситуації при здійсненні контролю, оскільки на суб'єктивному рівні контроль більшістю

людей сприймається як прояв недовіри. Отже, для ефективного виконання своїх посадових обов'язків працівнику податкової служби необхідно знати психологію поведінки людини в діловій ситуації. Тому очевидно, що в податкових інспекціях має працювати психолог.

З метою підвищення ефективності зазначених перетворень запропоновані заходи визначають напрямки і межі накресленої модернізації податкових органів.

Практична реалізація зазначених заходів передбачає необхідне технічне забезпечення державних податкових органів, впровадження сучасних засобів захисту інформації, розвиток системи телекомунікацій, правове забезпечення передачі інформації на машинних носіях і каналами зв'язку. Вся сукупність цих проблем може бути повністю вирішена лише в межах державного проекту модернізації податкової служби і для цього необхідні довгострокові і значні обсяги інвестицій. Впровадження проекту включає розробку типових рішень щодо розв'язання проблем у податкових органах, де здійснюватиметься експеримент, що в перспективі дозволить забезпечити планування і цілеспрямоване виділення коштів.

Контрольні питання.

1. Удосконалення податкової системи.
2. Ефективність управління органами державної податкової служби України.
3. Оптимізація системи оподаткування.

РОЗДІЛ 11. Зарубіжний досвід управління податковими органами та можливості його використання в Україні.

Для здійснення будь-яких реформ обов’язковою передумовою є вивченя та узагальнення досвіду інших країн, що мають багатовікову історію ефективного функціонування податкової системи. Це особливо актуально щодо питань модернізації податкової системи України та Державної податкової служби, оскільки наш власний досвід у цій сфері надзвичайно обмежений.

Пояснюється така ситуація тим, що в умовах адміністративно-командного соціалізму на теренах Радянського Союзу відносини між державою і підприємствами базувалися на прямому вилученні значної частини їх доходів до бюджету у вигляді відрахувань від прибутку, різних платежів.

В розвинених країнах світу сфера оподаткування та податкові органи є одними із стрижневих основ їх економічних систем. Вони є досить складними, враховуючи, з одного боку, кількість платників податків і кількість видів податків та зборів, а з іншого — кількість засобів правового регулювання.

У різних країнах функцію податкового контролю виконують податкові служби, організація і підзвітність яких досить різна [24, с. 203].

Наприклад, в Сполучених Штатах Америки податкових органів кілька — це Конгрес, Служба внутрішніх доходів, Податковий підрозділ і прокурорські відділи Міністерства юстиції, податкові суди .

Стаття 1 Конституції США визначає, що Конгрес має право вводити і стягувати податки, мита, такси та акцизи з метою виплати боргів і забезпечення загальної безпеки та добробуту США. Представницькі органи можуть запроваджувати тільки ті податки, які не суперечать податковому законодавству США, а місцеві органи відповідно, — лише ті платежі, які не суперечать законодавству штату.

Сплата податків у США є обов’язком, з яким кожному потрібно рахуватися, оскільки навіть за неправильно заповнену податкову декларацію може бути накладено великий штраф. За виконанням зазначеного обов’язку, а також інших податкових зобов’язань у США стежить Служба внутрішніх доходів Міністерства фінансів (далі - СВД). Представників цієї служби американські громадяни бояться більше, ніж поліцейських, агентів ФБР, ЦРУ, інших спецслужб. Ці страхи не позбавлені підстав. Навряд чи будь-яка інша державна установа в США може зрівнятися з податковою інспекцією за широтою наданих повноважень[36, с. 98].

У США перед податковою службою поставлено три таких основних завдання: 1) сприяти зміцненню добровільного дотримання податкових законів; 2) намагатися максимально задовольнити інтереси платників податків та зменшувати адміністративне навантаження на них; 3) забезпечити більш ефективну роботу податкової служби за рахунок вдосконалення податкової системи та підвищення кваліфікації персоналу, тобто забезпечення ефективності роботи служби за рахунок якості її виконання і високого рівня кваліфікації службовців[19, с. 59].

У США як державі з федеральним устроєм фіскальна система має три рівні:

1) на верхньому рівні — СВД, яка здійснює контроль за дотриманням податкового законодавства і збиранням федеральних податків;

2) на середньому рівні — податкові служби штатів, так звані департаменти доходів, які збирають податки і збори, що вводяться законодавчими зборами штатів; департаменти доходів, які очолюються головами виконавчої влади штатів, тобто губернаторами, складаються з підрозділів, які вирішують питання ідентифікації та реєстрації платників податків, податкових декларацій і грошових переказів, розрахунків сум податків, їх примусового стягнення, надання допомоги платникам;

3) на нижньому рівні — місцеві податкові органи, що стягують податки, запроваджені місцевими органами влади.

СВД як структурний підрозділ Міністерства фінансів США має багато підрозділів. Основні з них такі: Служба обробки податкових декларацій (30 тис. службовців по всій країні); Служба перевірки податкових декларацій (35 тис. службовців); Служба стягування податків (15 тис. службовців); Служба кримінальних розслідувань (приблизно 3 тис. службовців) — це силова структурна одиниця СВД, єдиний орган, який забезпечує примусове виконання податкових законів. Працівники служби називаються податковими агентами і наділені широкими слідчими повноваженнями, співпрацюють з

місцевими прокурорськими органами, іноді взаємодіють з Федеральним бюро розслідувань.

Внутрішню структуру Служби кримінальних розслідувань СВД утворюють кілька ланок: Головне управління, розташоване у м. Вашингтоні, очолюється керівником (Chief), який відповідає за політику та програми на національному рівні; регіональні управління в шести регіонах США очолюються керівниками (Director), які здійснюють координаційні та наглядові функції при проведенні податкових розслідувань на своїй території; центри виявлення шахрайств (у США їх десять) очолюються постійним керуючим агентом (Resident Agent in Charge).

Податковий підрозділ Міністерства юстиції США — державна установа, яка має дуже широкі повноваження щодо розслідування та підтримання обвинувачення у кримінальних податкових справах. Він взаємодіє із структурними підрозділами Міністерства юстиції США: Аторнейською службою, Силовим відділом Кримінального підрозділу, Відділом боротьби з незаконним обігом наркотиків, Службою кримінальних розслідувань СВД. Податковий підрозділ має також кілька цивільних та кримінальних підрозділів, які сприяють діяльності прокурорів у певних регіонах. Наприклад, функції кримінального переслідування покладаються на три регіональних відділи і відділ кримінального оскарження та примусової податкової політики (CATEPS — Criminal Appeal Sand Tax Enforcement Policy Section).

Зазначена державна організація існує на кошти платників податків і ні від кого не приймає жодної фінансової допомоги. Це покликано максимально забезпечити чесність і неупередженість усіх працівників управління. Матеріальна незалежність та надійність тих, хто має справу з виконанням контрольних функцій, забезпечується ще й їх високою заробітною платою, яка становить 35-42 тис. дол. Попередній відплив інформації про намічену перевірку податковою службою цілком виключено. Пояснюється це повною непередбаченістю комп’ютера, який опрацьовує всі податкові надходження і

намічає «жертву» для наступних вибіркових перевірок. Електронна машина видає прізвища та адреси тих, хто зовсім не надіслав податки, або тих, у кого вони підозріло малі.

В США інспектор-контролер покликаний не тільки займатися викриттям порушників закону, а й всіляко допомагати платникам податків правильно оформити відповідну анкету, нагадати їм про термін сплати, а в разі порушення встановленого порядку — вжити до них санкції. У податкового інспектора для кожного типу перевірки є докладна настанова щодо того, що і в якій послідовності потрібно перевіряти. Для кожної галузі економіки і практично для кожної професії є спеціально розроблені інструкції.

Дії податкового інспектора можуть бути опротестовані в судовому порядку. Але якщо платник податку програв таку справу, то за ухилення від сплати податків він карається тюремним ув'язненням до 4 років і штрафом у 50 тис. дол. У випадках систематичного ухилення від сплати податків покарання може бути значно жорсткішим — аж до довічного ув'язнення. Крім того, СВД може вилучити в рахунок сплати податку власність (аж до нерухомості) платника, який систематично ухиляється від сплати.

До системи державних органів у США, які здійснюють діяльність у сфері оподаткування, належать також податкові суди. Податкові Суди США розглядають спори, які є предметом цивільного судового процесу. Суди першої інстанції складають Податковий суд США (Tax Court), Претензійний суд (Claims Court) і Федеральний регіональний суд (Federal District Court). Податковий суд, заснований Конгресом у 1924 р., згідно зі ст.1 Конституції США, вирішує суперечки між платниками податків і Службою внутрішніх доходів. Його рішення можуть переглядатися у федеральних апеляційних судах та у Верховному Суді США.

Слід звернути увагу на те, що суди загальної юрисдикції (місцеві, окружні (районні), апеляційні суди та Верховний Суд США) розглядають і переглядають переважно ті податкові справи, де особа звинувачується у

вчиненні злочину проти податкової системи США. Цивільні справи ці суди не розглядають.

Отже, як бачимо, податкова політика США реалізується всіма гілками влади: законодавчою, виконавчою, судовою. Кожен із згаданих вище державних органів США має свої чітко визначені повноваження, що за умови оптимального поєднання спеціальних ресурсів — кадрових, матеріальних, правових — забезпечує дієвість фіскального механізму держави.

Структура податкових служб у країнах Центральної Європи практично мало відрізняється, оскільки вони здійснюють подібні функції. Проте, звісно, існують і відмінності.

Так, в Німеччині податкова служба входить до складу Міністерства фінансів як департамент. Федеральний податковий департамент має центральний апарат, який безпосередньо займається податками. Німецька система, крім центрального апарату, має ще регіональний апарат (податкові землі). На рівні кожної із земель (регіонів) є своє міністерство фінансів. Відповідно, сьогодні Німеччина має 16 територіальних одиниць, які називаються землями, і 16 таких же земельних міністерств фінансів. Зазвичай на посаду міністра обирається політик, а не спеціаліст по податках. Це людина, яка розуміється на податках і до думки якої прислуховуються, — сенатор чи його перший заступник. Він є державним службовцем. Зазвичай на цю посаду обирають спеціаліста вищого класу. Можуть вибрати професора університету, який вийшов на пенсію, чи високопоставленого працівника податкової служби. Сенатор відповідає за виконання податкового законодавства.

Кожна із земель має директорат, їх структура схожа із структурою центрального апарату. Чому схожа, а не ідентична? Тому що в кожній землі є свої особливості, характерні для цього регіону.

Отже, центральний апарат представляє федеральний податковий департамент, а на рівні кожного регіону — земельний директорат.

Земельний директорат не зобов’язаний керуватися інструкціями, які видаються федеральним департаментом, на відміну від США. З федерального

рівня на земельний надсилаються керівні вказівки, але вони мають надсилатися всім землям одразу. Тому перед тим як їх розробляти, іде довгий процес консультацій з усіма землями. Тільки у разі згоди половини земель з доцільністю цих керівних вказівок вважається, що вони вступили в силу.

Податкові органи земельного рівня повністю незалежні від центрального апарату і мають свій директорат, який виконує функції нагляду і спостереження. В податкових органах земельного рівня є відділи, які займаються питаннями податків і митниці. Вони мають загальну комісію, членами якої є представники податкової і митної служб, тому що податкові і митні питання тісно переплетені. Цей орган не має свого статуту. Перша перевага цього комітету полягає в тому, що спеціалісти з податкової і митної служб мають можливість оперативно обмінюватися інформацією, що дуже важливо для своєчасного прийняття рішень.

Місцеву податкову службу очолює директор. Залежно від розміру податкової служби директор може брати чи не брати участь у виконанні адміністративної діяльності цієї служби. При керівникові працює секретар, який відповідає за кадрові питання. Він повинен бути компетентним у питаннях застосування дисциплінарного законодавства та в питаннях загальної організації роботи податкового офісу. При керівникові працює також ще декілька спеціалістів. Залежно від того, скільки платників податків обслуговує місцева податкова служба, спеціалісти, які працюють там, поділяються на тих, хто дає поради керівникові з прибуткового податку або з податку на прибуток підприємств. Для маленьких офісів це може бути один спеціаліст з двох податків. Крім того, є помічник з питань податку на додану вартість, помічник з податку на подарунки і на спадщину.

Начальнику місцевого податкового органу підпорядковуються різні відділи. Відділ оцінки займається розглядом декларацій, а потім проводить стандартизовану процедуру контролю за заповненням декларацій. При укомплектуванні цього відділу до нього направляють кращих спеціалістів. Вони перевіряють не всю декларацію, а тільки окремі показники, які особливо

необхідні для визначення податкових зобов'язань. Відділ оцінки поділяється на підвідділи. Бухгалтерський відділ відстежує сплату податків. Цей відділ повинен бути структурно відокремлений від відділу оцінки, тому що відділ оцінки за допомогою комп'ютера визначає суму податку, який повинен бути сплачений, а бухгалтерський відділ встановлює, коли ця сума повинна бути сплачена і з яких податків оплата вже була здійснена. Спеціалісти відділу примусового збору повинні бути комунікабельними, мати здібності до спілкування з людьми. Зазначене стосується також відділу аудиту чи перевірок.

Податкова система Федеративної Республіки Німеччини характеризується значним тиском на платників податків. Загальна кількість обов'язкових платежів, що стягуються в ФРН становить близько 50 різновидів. Наповнення консолідованого бюджету забезпечується за рахунок прямих та непрямих податків, які сплачуються приблизно в рівних пропорціях.

Податкові ставки прямих податків досить високі: податок на прибуток юридичних осіб стягується за ставками 45% та 30% при розподілі прибутку, прибутковий податок з громадян – відповідно прогресивної шкали за ставками від 15 до 39%, з фонду оплати праці юридичні особи сплачують 9,5% в пенсійний фонд. Серед непрямих податків основне місце займає податок на додану вартість, що стягується за двома ставками – пільговою – 7% та стандартною – 15%.

Серед європейських країн ФРН виділяється особливою суворістю покарань за порушення податкового законодавства: штрафи, повторні штрафи, позбавлення волі на строк до 10 років.

Кримінальне переслідування осіб, що скоїли податкові злочини, здійснюють фінансові органи, які мають статус правоохоронних і володіють тими самими повноваженнями, що й прокуратура. У будь-який момент фінансові органи можуть передати кримінальну справу до прокуратури. Існують відомчі розпорядження, згідно з якими справи, порушені за фактом заниження податку на суму більше 300 тис. марок, розслідуються податковим відділом прокуратури відповідної землі.

В окремих землях ФРН для кримінального і адміністративного переслідування порушників податкового законодавства у складі фінансових органів створені спеціальні підрозділи – відділи з кримінальних справ і штрафних санкцій.

Однак провідну роль у боротьбі з податковою злочинністю відіграє спеціалізована правоохоронна структура – податкова поліція або служба податкового розшуку, яка належить до системи міністерства фінансів.

Підрозділи податкового розшуку - "Штойфа" було утворено в Германії ще в 1934 році. Її працівники, перебуваючи на службі у фінансових органах, одночасно є позаштатними співробітниками прокуратури.

На підрозділи "Штойфа" покладається виконання трьох основних завдань:

- розслідування податкових злочинів і порушень порядку стягнення податків;
- визначення бази оподаткування у зв'язку з податковими злочинами і порушеннями порядку стягнення та сплати податків;
- викриття та розслідування невідомих податкових злочинів, тобто злочинів, в яких нез'ясованим є винуватець або обставини справи.

Працівники податкової поліції, володіючи у кримінально-процесуальній сфері тими самими правами і обов'язками, що й співробітники кримінальної поліції (за винятком права застосування зброї), уповноважені чинним законодавством здійснювати всі необхідні заходи щодо викриття злочинів, а саме – обшук у службових і житлових приміщеннях, автомобілях, огляд особистих речей; примусове вилучення речей як предметів доказування, якщо власник не бажає віддати їх добровільно; огляд ділових і банківських документів, календарів, записних книжок тощо; затримання підозрюваного за наявності небезпеки його втечі.

Італійський досвід діяльності органів контролю за сплатою податків викликає певний інтерес в силу деякої подібності до вітчизняної практики функціонування податкових органів.

Сучасна податкова система Італії характеризується чіткою структурою, уніфікацією правил обкладання та стягнення платежів в бюджет. Вона включає в себе систему прямих та непрямих податків з деяким превалюванням останніх.

Серед прямих податків основним є прибутковий податок з громадян, який стягується за шедулярною формою, тобто обкладається кожна частина доходу окремо в залежності від джерела доходу. (Шедулярній формі обкладання прибутковим податком протистоїть глобальна – з розрахунку сукупного доходу, що в сучасних умовах має більш ширше розповсюдження.) Також значне місце серед прямих податків займає податок на прибуток юридичних осіб, що становить 36 % нерозподіленого прибутку. Серед непрямих податків в Італії основним є податок на додану вартість, що становить 20% доходів бюджету цієї країни. Сьогодні діє п'ять ставок ПДВ: нульова; пільгова – 2%; основна – 9%; підвищені – 18 та 38% (порівняємо з 20% ПДВ, що стягується в Україні). До непрямих податків також належать спеціальні акцизи, гербовий податок, реєстраційний та концесійний податки.

В Італії розкриттям і розслідуванням злочинів у галузі оподаткування поряд з поліцією та Корпусом карабінерів займається Фінансова гвардія, що структурно знаходиться в Міністерстві фінансів. Фінансова гвардія виконує одночасно функції податкової поліції, податкової інспекції, митних та прикордонних органів.

Фінансову гвардію утворено в 1881 році. До її складу входить Головне командування, що в свою чергу складається з центрального та регіонального командування. Центральне командування розташоване в Римі, йому підпорядковуються три спеціальних підрозділи – центральне управління податкової поліції; спеціальне управління валютної поліції; центральне слідче управління по боротьбі з організованою злочинністю в сфері економіки.

Основними функціями Фінансової гвардії є попередження, викриття та розслідування фінансових злочинів. Підрозділи Фінансової гвардії певною мірою діють автономно. Однак фактично координація з відповідними структурами поліції в рамках здійснення оперативних і слідчих заходів з

боротьби з економічними злочинами має характер підпорядкованості їм, оскільки здійснюється реалізація поліцейської функції.

Головна відмінна особливість правоохоронної діяльності в Італії в сфері боротьби з економічною злочинністю – це винятково широка компетенція Фінансової гвардії. Офіцери Фінансової гвардії наділені фіскальними та контрольними функціями податкових інспекцій і правами поліції в частині здійснення оперативних заходів та кримінального розслідування. В оперативній роботі офіцери керуються тими ж законами, що й державна поліція.

Посадові особи Фінансової гвардії мають право доступу на підприємства, фірми, в банки, до будь-яких документів у зв'язку з необхідністю перевірки об'єктів оподаткування, здійснення фінансового контролю без отримання дозволу суду на такі дії. Вони самостійно здійснюють оперативний пошук таких злочинів, як приховування доходів від оподаткування, фіктивне банкрутство, махінації з переказом валюти за кордон і навпаки, інших подібних злочинів [49, с. 125].

Кримінальними злочинами у сфері оподаткування в Італії визнаються: незаповнення декларації та прострочення термінів її подання; заниження розміру доходу; виписка та використання фіктивних рахунків-фактур. Кримінальне покарання за вчинення вказаних злочинів не перевищує трьох років, широко застосовуються штрафи.

Так, наприклад, особу, відповідальну за сплату компанією податків, а також за складання і подання документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків, може бути ув'язнено на термін від трьох місяців до трьох років у тому випадку, якщо податкова декларація компанії представлена з простроченням більш, ніж на один місяць, а сума продекларованого прибутку перевищує 5 млн. лір. Якщо сума продекларованого прибутку перевищує 30 млн. лір, термін тюремного ув'язнення не може бути менше за один рік [49, с. 47].

Структура податкової адміністрації Франції схожа із системою податкових органів інших європейських країн, але має свою специфіку. Вона

полягає в тому, що ця структура є чотирирівневою: центральний рівень (один центральний апарат); регіональний рівень (20 регіональних служб); провінції (119 провінцій); місцеві податкові органи (близько 900 служб).

Сама податкова служба має структуровану вертикаль на кожному рівні. На центральному рівні є Генеральний податковий директорат. Ця структура займається питаннями, що стосуються податків. Цей директорат поділений на служби.

Зокрема, служба кадрів і бюджету займається встановленням кількості працюючих у податковій системі. Крім того, вона, головним чином, відповідає за те, щоб уряд прийняв ставки заробітної плати для працівників податкового апарату. Така служба існує в кожній податковій системі європейських країн.

Наступне управління — це управління, яке займається обробкою даних. Це питання особливо важливе для Франції, тому що її податкове законодавство складне і заплутане, і тільки за допомогою комп'ютерної програми можна точно порахувати, яку суму податку підприємство має сплатити. Для того щоб порахувати податки підприємства, воно повинно внести всі дані до комп'ютера, а вже він за допомогою спеціальної програми розрахує цю суму. Навіть ті працівники податкової, які займаються оцінкою таких сум податків, незважаючи на високу кваліфікацію, без допомоги комп'ютера не впоралися б із цим завданням.

Працівники із центрального апарату отримують необхідну інформацію від регіонів. Регіональні податкові служби отримують інформацію від провінцій, а провінції — від місцевих податкових служб. Зрозуміло, що значно швидше було б, якби місцеві служби передавали інформацію прямо до центрального апарату. Тоді ця інформація була б більш дієва.

Центральний апарат має доступ до комп'ютерних баз даних всіх рівнів. Але коли інформація передається знизу до верху, то тут існує жорстка вертикаль, інформація з нижчого рівня повинна пройти через всі інстанції до центрального апарату.

Яким чином інформація проходить через ці інстанції? Місцевий апарат складає звіт, який передає до органу провінції. Ті, в свою чергу, складають свій звіт і передають його до регіонального рівня. Регіональною службою складається третій звіт, який надходить до центрального апарату.

Наступне управління — це управління земельного податку. Об'єктом оподаткування цим податком є земельна ділянка.

Апеляціями займається управління апеляцій. Якщо платник податку не згодний з оцінкою чи розрахунком суми податку, які зробив податковий інспектор, то він може подати апеляцію на це рішення. У Франції, якщо подається апеляція на нарахування суми податку по доходу і по прибутку, то вона проходить через три інстанції адміністративним шляхом. Існують не тільки адміністративні канали подачі апеляції, але можна провести і юридичне обґрунтування. Ось чому деякі розгляди тривають іноді 10 і більше років. Найдовший з них відбувався протягом 22 років.

Навчання спеціалістів податкової системи проходить на центральному рівні, у навчальному центрі, для того щоб переконатися, що по всій території країни застосування законодавства і різних положень податкових законів є однаковим.

Наступне управління — це служба земельного реєстру. Питання, що стосуються землі, розглядаються на місцевому рівні.

Головне управління міжнародних аудитів проводить аудит 20 великих підприємств, що займаються міжнародною діяльністю. Це якраз та відмінність, яка більше ніде не зустрічається в країнах Європи. Спеціалісти податкової служби вважають, що аудит підприємства треба проводити на місцевому рівні, оскільки провести перевірку підприємства можна тільки тоді, коли податковий інспектор сам працює на території, на якій розташоване підприємство, що перевіряється. При проведенні аудиту інспектор повинен знати все, що стосується виду діяльності цього підприємства. Спеціалісти з міжнародних аудитів повинні знати іноземні мови.

У Міністерстві фінансів Франції створено окреме управління для проведення аудиту великих підприємств. Крім цього, ці підприємства повинні відкривати свої офіси і мати штаб-квартири тільки у Парижі. Спеціалісти цього управління повинні знати англійську мову, тому що більшість цих підприємств ведуть свою бухгалтерію англійською мовою і більшість контрактів укладаються ними також англійською мовою. Тому по всій країні таких спеціалістів-аудиторів на цих підприємствах дуже мало. Підрозділи аудиту пред'являють статистичному управлінню інформацію про здійснення перевірки підприємств на основі фінансових даних[19, с. 85] .

Структура регіональних і провінціальних рівнів схожа зі структурою центрального рівня .

За податкову політику в Голландії відповідає Державний секретар Міністерства фінансів. Робота, пов'язана з цим напрямком, виконується двома Генеральними Директоратами Міністерства фінансів: Генеральним Директоратом з податкової та митної політики і законодавства, який займається правовими аспектами податкової політики, та Генеральним Директоратом Податкової та митної адміністрації, який відповідає за впровадження податкової політики в життя, за нарахування і стягнення податків.

Генеральний Директорат з податкової та митної політики і законодавства, який займається правовими аспектами податкової політики і законодавства, інформує Міністра фінансів і Держсекретаря з питань загальної податкової політики; розробляє проекти законодавчих актів; надає консультації щодо підготовки податкових конвенцій та їх впровадження. До його складу входять чотири Директорати: Директорат податкової політики; Директорат міжнародної податкової політики; Директорат з законодавчих питань, які стосуються прямих податків; Директорат з законодавчих питань, які стосуються непрямих податків.

До складу Генерального Директорату податкової та митної адміністрації входить сім Директоратів, кожен з яких відповідає за різні види податків. Це, зокрема, такі Директорати: Директорат з питань податкового

законодавства; Директорат з планування, фінансів і контролю; Директорат з кадрових та організаційних питань; Директорат прямих податків; Директорат податків на споживання; Директорат з митних справ; Директорат по внутрівідомчому контролю та ін.

До завдань цієї адміністрації входять також нарахування і стягнення платежів соціального страхування, нагляд за експортно-імпортними операціями і транзитом вантажів. Останнє завдання пов'язане не лише з фінансовими інтересами, а й покриває економічні, медичні, сільськогосподарські аспекти і безпеку.

Структура податкової та митної адміністрації організована за типом податків. 89 місцевих офісів здійснюють процедуру перевірки та обробки інформації, нарахування та стягнення податків, аудит. У структурі виділено такі цільові групи: приватні платники; підприємства; великі компанії.

Крім того, різні види податків і різні процедури (нарахування та стягнення податків, аудит) інтегровані в одному офісі. Таким чином, платник може контактувати з одним офісом з приводу усіх питань оподаткування. Офіс, у свою чергу, має в своєму розпорядженні всю необхідну інформацію для роботи з платниками податків щодо їх податкових справ.

Основне завдання податкової адміністрації Голландії формулюється так: підтримувати та посилювати бажання платників податків у виконанні ними своїх податкових зобов'язань. Особлива увага приділяється підвищенню кваліфікації працівників податкової адміністрації, оскільки кожен з працівників адміністрації повинен мати ґрунтовні знання з усіх видів податків, а також навички в роботі, що дають їм можливість самим вести податки та приймати правильні рішення .

Кілька разів на рік адміністрація проводить зустрічі з представниками місцевих організацій, профспілок, аудиторських компаній, щоб обговорити питання оподаткування в цілому і надати роз'яснення щодо позицій податкової адміністрації з конкретних питань, пояснити цілі, які Податкова адміністрація ставить перед собою. У податковій адміністрації Голландії

працює понад 30 тис. осіб або 20,6 податківців на 10000 жителів країни[19, с. 87].

Податкову службу Японії утворює Національне податкове управління, яке займається обкладанням і стягуванням національних податків та зборів і має 11 районних податкових управлінь, 518 окружних податкових служб і податкову службу Окінави. Крім того, Національне управління має Національний податковий коледж для підготовки податкових службовців і Національний податковий суд для розгляду податкових спорів. Коледж і суд мають у своєму розпорядженні відділення при районних управліннях і на Окінаві.

Начальник Національного податкового управління, який призначається зі схвалення кабінету міністрів міністром фінансів, має заступника з міждержавних податкових питань і помічника з питань виробництва і оподатковування спиртних напоїв та пива. Центральна установа Національного податкового управління розташовується в Токіо. До її обов'язків входять розробка засад діяльності і плану роботи податкової служби, підготовка роз'яснень для районних податкових управлінь з метою єдиного тлумачення і застосування податкових законів, нагляд і контроль за роботою районних податкових управлінь і окружних служб. Вона підтримує також зв'язок з іншими міністерствами, відомствами і різними організаціями для вирішення податкових питань.

Після перебудови Національного податкового управління в липні 1991 р. його центральна установа складається із секретаріату начальника і трьох управлінь (оподаткування, обліку доходів і збору податків, перевірки рахунків і кримінального розслідування).

Секретаріат, який очолює заступник начальника, складається із семи відділів (узгодження, кадрів, обліку, планування соціальних питань, громадських зв'язків, автоматичної обробки даних) і двох служб (господарського і міждержавних зв'язків). В ньому працюють помічник начальника, головний спостерігач за кадрами, керуючий з питань досліджень і планування, податковий радник.

Управління оподаткування має шість відділів (прибуткового податку, майнового податку, корпоративного податку, податку на споживання, винного податку, відомостей і перевірок) і юридичну службу, у якій працюють керуючі з оцінки майна, пивоварства і податку на споживання. Управління обліку доходів і збору податків складається відповідно з двох відділів. Управління перевірки рахунків і кримінального розслідування також має два відділи, у ньому працює керуючий з міждержавних розслідувань податків.

Районні податкові управління мають у своєму розпорядженні трохи інші підрозділи, однак усі вони мають управління узгодження і господарства, більшість з них — два управління оподаткування, управління обліку доходів і збору податків, управління перевірки рахунків і кримінального розслідування. Деякі, наприклад Каназава і Кумамото мають лише одне управління оподатковування, інші, як Токіо, Нагоя і Осака — управління перевірки рахунків і управління кримінального розслідування, причому податкове управління токійського району включає чотири управління перевірки.

Районне податкове управління під наглядом центральної установи Національного податкового управління керує роботою розташованих у районі податкових служб, у деяких випадках робить на них прямий тиск, а деякі обов'язки бере на себе. Так, управління перевірки рахунків і кримінального розслідування районного управління займається перевіркою рахунків великих корпорацій з корпоративного податку, податку на споживання і розслідує випадки ухилення від національних податків. Управління оподаткування перевіряє рахунки з винного податку і податку на бензин, а управління обліку доходів і збору податків проводить примусове стягування податків у випадках значних приховувань доходів.

Окружні податкові служби є безпосередніми виконавцями податкового законодавства, вони виконують такі функції: стежать за утриманням податку; збирають податки за деклараціями; займаються обкладанням доходів і майна, не

охоплених першими видами стягування податків; розглядають податкові спори; дають податкові консультації тощо. Кожна податкова служба вправі стягувати будь-який внутрішній податок.

Структура окружної податкової служби відрізняється залежно від величини округу. Податкову службу очолює директор, у великих податкових службах директор має заступника, особливого службовця з доходів і особливого перевіряючого, який займається перевіркою рахунків великих платників податків. Більшість податкових служб складається з відділу узгодження і трьох груп (обліку доходів і збору податків, перевірки рахунків індивідуальних платників податків, перевірки рахунків корпоративних платників податків). Крім того, у податковій службі працюють особливий службовець з громадських зв'язків і головний перевіряючий із спиртних напоїв, який стежить за їх виготовленням і сплатою винного податку.

В останні десятиліття внаслідок швидкого розвитку економіки країни у містах помітно збільшилася кількість об'єктів оподаткування, що потягло поділ деяких великих податкових служб і створення нових. У 1972 р. була створена районна податкова служба Окінави; на відміну від районних податкових управлінь вона не має структурних управлінь, а складається з відділів. У 1990 р. у Національному податковому управлінні, включаючи районні управління і окружні служби, були зайняті 52,6 тис. чоловік (без представників коледжу і податкового суду).

Щорічно Національне податкове управління наймає нових працівників, це: випускники старших класів (12 років навчання) шкіл, які здали іспит третього класу для роботи на державній службі; випускники університетів, які здали іспит на фахівця з національних податків; випускники університетів, які витримали іспит першого класу. Іспити проводить Національне управління кадрів при кабінеті міністрів, яке відповідає за роботу з державними службовцями.

Система заробітної плати податкових службовців визначається законом. Як правило, ставки заробітної плати податкових службовців трохи вищі, ніж у

інших державних службовців. Це пояснюється тим, що податкова служба вимагає різнобічної підготовки і пов'язана із деяким ризиком. Залежно від складності роботи, що виконується, зарплата податкових службовців має 11 ступенів. Знову найнятий службовець, який пройшов початкове навчання, одержує заробіток першого ступеня, а керівники окружних податкових служб (залежно від величини округу) — від 9-го до 11-го ступеня. При визначенні ступеня заробітної плати крім здібностей і успіхів у праці враховуються також досвід роботи, терміни одержання попереднього ступеня. Успішно використовується і система, за якої сумлінні службовці одержують надбавки до заробітної плати.

Зважаючи на особливу важливість податкової служби для держави, в Національному податковому управлінні утворена система спостереження за кадрами. Спостерігачі покликані не стільки виявляти порушення, скільки попереджати їх, створюючи певні умови для збереження довіри платників податків до податкової служби. У 1991 р. у системі спостереження за кадрами Національного податкового управління були зайняті 120 чоловік, кожен з яких призначається начальником Національного управління.

Важливу роль у податковому житті Японії відіграють податкові рахівники. Вони як незалежні і безсторонні фахівці допомагають платникам податків виконувати їх податкові зобов'язання відповідно до вимог податкового законодавства. Закон про атестованих податкових рахівників (від 1951 р.) обмовляє галузь їх діяльності, її зміст, їх права і обов'язки. Податкові рахівники діють як податкові агенти: готують податкові документи, проводять податкові консультації з усіх національних податків (крім гербового збору, податку на записи і дозволи).

Звання податкового рахівника присвоюється тим, хто витримує іспит на «атестованого податкового рахівника» — правознавцям, атестованим громадським рахівникам і деяким іншим фахівцям. Податкові рахівники зобов'язані стати на облік в Управлінні податкових рахівників японської Федерації товариств податкових рахівників. Без такого звання і членства

забороняється займатися діяльністю податкового рахівника. У деяких межах податковим рахівництвом можуть займатися лише законознавці, повідомляючи про це керівника районного податкового управління, і громадські рахівники, одержавши відповідний дозвіл.

У березні 1991 р. у Японії на обліку перебувало майже 57 тис. податкових рахівників. їх доповнювали 1204 правознавці, що займаються податковим рахівництвом шляхом повідомлення керівника районного управління, і 1130 громадських рахівників.

Національне податкове управління має Раду податкових рахівників, яка складається із трьох чоловік, що знаються на податковому законодавстві, рахівництві і звітності і мають великий досвід роботи в податкових органах. Рада приймає іспити податкових рахівників, стежить за їх роботою і підтримує зв'язок з чотирнадцятьма їх товариствами, розташованими по всій країні.

Структура податкової адміністрації Польщі, на відміну від багатьох країн, має не три рівні, а два: центральний та місцевий.

Сучасна податкова система Польщі має на центральному рівні при Міністерстві фінансів Податкову палату, яка займається питаннями податків і бюджетом. Міністерство фінансів поділено на управління за різними типами податків. Такий розподіл дуже важливий.

Міністерство фінансів Польщі відповідає за формування податкової політики, складання законів і адміністрування податків і поділяється на департаменти (управління): управління непрямих податків; управління прямих податків; управління фінансового фіскального контролю, працівники якого розглядають апеляції на дії працівників місцевих податкових інспекцій; управління фіскального контролю, яке займається проведенням податкового аудиту, а також проводить навчання аудиторів; управління фінансової політики і аналізу, яке розробляє податкові законопроекти, а також частково допомагає інспекторам проводити аудит розрахунків.

На місцевому рівні в Польщі нараховується 337 місцевих податкових інспекцій, 49 фіскальних палат та 49 офісів проведення фіскальних перевірок. До обов'язків місцевих податкових інспекцій належать оцінка і збір податків, проведення реєстрації з метою оподаткування. Реєстрація платників податків є проблемою навіть для добре розвинених країн.

Крім того, місцеві органи виконують прості так звані кабінетні перевірки, тобто перевіряють документи без виходу на підприємства. До обов'язків місцевих податкових інспекцій входить також провадження кримінальних справ. Місцеві податкові інспекції вважаються інстанціями першого ступеня, в яких приймаються первинні рішення по податках. Другим ступенем є фіскальні чи фінансові палати.

Порушниками податкового законодавства в Польщі займаються економічні відділи судів. Якщо платник податку не задоволений результатами перевірки, він має право подати заяву до адміністративного суду. В адміністративному суді розгляд ведеться незалежним суддею. Цей суд розглядає діяльність податкової інспекції і виносить вердикт, чи були якісь порушення в діяльності податкової інспекції.

Фіскальні податкові органи є другою інстанцією при розгляді апеляцій. Вони здійснюють контроль і нагляд за діяльністю місцевої податкової інспекції.

Відділи чи офіси фіскального контролю проводять фінансові перевірки всіх великих підприємств, виконують спеціалізовані фінансові перевірки стосовно міжнародних зв'язків та щодо великих груп підприємств, наглядають за цінами, що контролюються державою, проводять перевірки в зовнішньоекономічній діяльності та контролюють місцеві податкові інспекції.

Особливістю польської податкової системи є велика кількість податків, які утримуються податковими агентами. Тобто ці податки платник не платить сам, їх автоматично у нього стягують. Ці податки сплачуються особою, яка бере участь у процедурі оплати. Існують інші типи доходів, які оподатковуються таким чином, тобто через утримання податку через податкового агента.

Податкова система Казахстану становить трирівневу систему податкових органів. Вона складається з: Державного податкового комітету Республіки Казахстан; податкових комітетів по областях та м. Алмати; податкових комітетів по районах, містах та районах у містах. Структура податкової служби включає також органи податкової поліції.

На податкові органи покладено такі завдання: забезпечення повного та своєчасного надходження податків і платежів до бюджету та виконання інших фінансових обов'язків перед державою в розмірах та сумах, затверджених республіканським та місцевими бюджетами на відповідний рік; вивчення та вдосконалення податкового законодавства; участь у підготовці проектів законів та міжнародних угод з питань оподаткування; роз'яснення платникам податків їх прав та обов'язків, своєчасне інформування платників про зміни в податковому законодавстві та в нормативно-правових актах з питань оподаткування тощо.

Органи податкової служби Казахстану взаємодіють з центральними та місцевими органами виконавчої влади, правоохоронними, фінансовими та іншими державними контролюючими органами.

Перевірки, які проводяться податковими органами, поділяються на прості та комплексні. Прості перевірки проводяться по одному й тому ж виду податку не частіше одного разу на півріччя, а комплексні — не частіше одного разу на рік. Допускається проведення і позачергових перевірок з письмового дозволу Державного податкового комітету. Податкові органи беруть участь в окремих випадках у визначенні об'єкту оподаткування [19,с.106].

Схожою до податкової системи Казахстану є податкова система Узбекистану.

Податкову систему Російської Федерації представляє Державна податкова служба, яка разом з Міністерством економіки і Міністерством фінансів розробляє податкову політику і податкове законодавство, координує проведення із правоохоронними та іншими контролюючими органами

заходів щодо посилення контролю за дотриманням законодавства про податки та інші платежі до бюджету [49,с.89].

За даними досліджень Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), в останні 20-30 років спостерігаються еволюційні зміни внутрішньої організаційної структури національних податкових органів країн Європи. Робота податкових органів розвивається від моделі «за видами податків» до «функціональної моделі» і далі – до нещодавно розробленої моделі «за видами платників».

Перша модель мала такі негативні риси: по-перше, департаменти, що ділилися за видами податків, були багатофункціональними та відокремленими один від одного; по-друге, було дублюваня функцій у департаментах; по-третє, система була незручною для платників, що мали сплачувати кілька видів податків (перш за все великі підприємства); по-четверте, існуюча система поділу департаментів ускладнювала управління податками, відокремлюючи функцію податкового контролю від стягненя податкової забргованості. Через це не було мобільності у використанні податкового персоналу, оскільки робота конкретного податківця значною мірою обмежувалася певним видом податків; крім того, ускладнювався порецес організаційного планування та координації діяльності податкових органів.

Щоб позбутися цих недоліків, організаційну структуру податкових органів багатьох країн було перебудовано з принципами «функціональної моделі» (яку планують впровадити в Україні). Згідно з цією моделлю податковий персонал організується не за видами податків, а за функціями (реєстрація, облік, обробка інформації, контроль, збір тощо). Це дозволяє забезпечити більшу стандартизацію податкової роботи, спростити комп’ютерізацію та систематизацію інформації щодо платників, ускладнює операційну ефективність. Однак функціональний підхід (наприклад, підхід «один для всіх»), що передбачає певну стандартизацію в обслуговуванні, може призвести до неякісного (часом несумісного) обслуговування різних

категорій платників (великі підприємства, малий і середній бізнес, фізичні особи).

Новою є модель «за видами платників», нещодавно розроблена кількома розвиненими країнами. Вона передбачає роботу податкових органів через таку сегментацію платників: великий бізнес, малий і середній бізнес, фізичні особи тощо. Логіка такої сегментації полягає в тому, що кожній з цих груп платників притаманні свої особливості у дотриманні податкової дисципліни, наслідком чого є різний ступінь ризику несплати податків. Для ефективного управління цими ризиками податкові органи мають розробити і впровадити сратигічні заходи (законодавче роз'яснення, навчання платників податків, підвищеня обслуговування, цільовий контроль), які відповідали б особливостям кожної групи платників. Прихильники моделі «за видами платників» доводять, що гупування ключових функцій за уніфікованою структурою управління підвищить узгодженість роботи на всіх рівнях.

Надзвичайно цікавий досвід боротьби з ухиленням від оподаткування, що існує в Швеції, де при існуванні дуже високого рівня податкових ставок і, здавалося б, як результат цього значного рівня злочинності у даній сфері, не існує окремої служби податкової поліції.

Найбільш важливий вид національного податку в Швеції - прибутковий податок. Він підрозділяється на три категорії: податок на трудові доходи фізичних осіб, майновий та корпоративний.

Якщо скупний прибуток фізичної особи не перевищує 170 тис. крон, податок складає 31%, при перевищенні вказаної суми, ставка податку може зростати до 50%. Майновий податок стягується з розрахунку вартості майна: до 800 тис. крон – ставка нульова; до 1,5 млн. крон – 1,5%; до 3,5 млн. крон – 12 тис. крон + 2,5%; на майно більшої вартості – 62 тис. крон + 3%. Корпоративний податок стягується з підприємств за ставками в межах від 20 до 30%.

Наступними важливими надходженнями в бюджет є соціальні виплати із заробітної плати фізичних осіб, що сягають до 22%. Роботодавці також

сплачують в пенсійний та фонд медичного страхування 43% з розрахунку фонду заробітної плати.

Стягуються в Швеції і непрямі податки – податок на додану вартість, на електроенергію, акцизи. Ставки цих податків приблизно однакові і сягають приблизно 30%. Як бачимо система оподаткування Швеції характеризується найбільшим податковим тиском серед розвинутих країн, але з даних цифр і складається реальний добробут шведів, різноманітні соціальні гарантії.

Окремої служби податкової поліції в Швеції не існує, її функції виконують підрозділи Головного поліцейського управління. Розслідування податкових правопорушень та злочинів – сфера компетенції Служби фінансової розвідки у складі Головного поліцейського управління. Службу фінансової розвідки було утворено в 1993 році за ініціативою шведських банків, що були дуже зацікавлені в попередженні проникнення організованої злочинності в фінансове життя країни.

Поліцейські Служби фінансової розвідки спочатку проводять оперативні заходи для викриття фінансових афер, переважно з участю концернів, іноземного капіталу та ін. (в країні традиційно високий рівень податкової культури та податкової дисципліни, законослухняності громадян, для ліквідації незначних правопорушень частіш за все достатньо провести профілактичну бесіду з порушником). Зібрані матеріали представляються прокурору, після чого, якщо вони визнані переконливими, поліцейським надається право провадження попереднього слідства в повному правовому та оперативному обсязі.

Досить цікавий також досвід діяльності податкових органів Іспанії. В цій країні існує достатньо помірна система оподаткування, мінімізовані попереджувальні заходи, які гарантують сплату обов’язкових платежів, що приваблює велику кількість закордонних компаній для заняття підприємницькою діяльністю на території Іспанії. Компенсується певний “лібералізм” фінансового та господарського законодавства функціонуванням

високо професіонального податкового органу та застосуванням неймовірних розмірів штрафних санкцій (від 50 до 600 відсотків) за його порушення.

В 1992 році на базі податкового управління Міністерства економіки та фінансів утворено Податкове агентство, основною функцією якого є планування діяльності податкових органів та проведення загальнодержавних заходів по контролю за законодавством у галузі оподаткування, а також здійснення адміністративного управління та матеріально-технічного забезпечення регіональних, провінційних і муніципальних податкових управлінь.

Персонал податкової служби поділяється на інспекторів та податкових агентів. Податкові інспектори мають досить широкі повноваження, навіть право знижувати штрафні санкції до 50 пунктів за співробітництво при прийнятті рішень за результатами перевірок. Податковий агент повинен мати середньо спеціальну освіту, він виконує менш кваліфіковану роботу – перевірку фактів, добір інформації та ін.

У складі Податкового агентства утворені підрозділи по боротьбі з податковим шахрайством. З січня 1995 року вони діють на національному та регіональних рівнях. Найбільша кількість справ, що розслідуються такими підрозділами, пов’язана з шахрайством з податком на додану вартість. Серед них – оформлення фальшивих рахунків при відсутності реального факту купівлі-продажу; продаж за готівку (прихована реалізація); технічне приховування та зниження бази оподаткування; фальсифікація бухгалтерських документів. За такі порушення законодавством Іспанії передбачено кримінальну відповідальність до 6 років ув’язнення, а також 600- відсоткові штрафні санкції.

В своїй діяльності посадові особи податкових органів використовують інформацію банку даних про платників податків. Такий банк даних формується в Інформаційному департаменті, де зосереджується інформація про виплату заробітної плати, відомості про діяльність осіб вільних професій, про нерухомість та операції з нею, про фінансові операції з цінними паперами та

валютними коштами, купівлі-продажу за кордоном, відомості про засновників акціонерних товариств, в тому числі і фізичних особах, результати перевірок за останні 6 років (строк позовної давності в Іспанії – 5 років), а також відомості від третіх осіб, про заборгованість. Для збору інформації цим департаментом обмежень таємності не існує [56, с.114–126].

У Швеції повноваження зі збору податків, перевірки правильності їх нарахування та стягнення податкових недоїмок покладені на Агенство зі сплати податків. «Правильні речі мають здійснюватися просто, а незаконні – мають бути важкими для здійснення» - головний принцип організації роботи податкових служб країни. Організаційна структура податкових органів базується на трьох моделях. Усі мають платити рівно стільки, сільки встановлено парламентом; той, хто не доплатив – доплачує; а хто переплатив – отримує надлишок назад. Повернення надлишку сплачених податків відбувається відразу (в автоматичному режимі), відсутня будь-яка затримка.

Слід зазначити, що з метою мінімізації часу та витрат підприємств на процедуру сплати податків, всі податки підприємства переводять одним щомісячним платежем на рахунок податкової служби. Подальший розподіл податків між муніципальним і національним бюджетом здійснюється податковими інспекторами. Остаточна сума податку на прибуток сплачується за даними річного звіту по податку на прибуток (цей звіт складається з балансу компанії та звіту про прибутки та збитки, який в Україні відомий як звіт про фінансові результати), який подається до податкового органу не пізніше 2 травня наступного за звітним року.

Отже, можна зробити висновок про те, що податкові системи різних країн світу об’єктивно обумовлені ментальністю та загальним розвитком правової культури кожної країни. Тому для подальшого розвитку податкової системи України можна було б використати досягнення тих країн, правові системи яких є подібними до неї.

Вивчення та аналіз зарубіжного досвіду функціонування податкових систем і діяльності податкових органів дає можливість визначити можливості

удосконалення організації та функціонування державної податкової служби в Україні. Насамперед необхідно розширити використання в нашій державі зарубіжного досвіду щодо проведення ринкових реформ, наприклад, — Польщі; щодо діяльності контролюючих органів — Іспанії, де поряд з досить помірною системою оподаткування діє високопрофесійний податковий орган і застосовуються значні фінансові санкції); США, де тільки за вимогу сплати більшої суми податку чи хабара посадову особу Служби внутрішніх доходів може бути притягнуто до адміністративної (штраф до 20 тисяч доларів) чи кримінальної (до 5 років ув'язнення) відповідальності. Як уявляється, варто погодитися з думкою про те, що спершу необхідно врахувати позитивні приклади побудови системи оподаткування, зниження податкового тиску на платників податків, і лише після цього посилювати відповідальність за порушення законодавства, надавати додаткові повноваження посадовим особам контролюючих органів.

Контрольні питання.

1. Податкова система Сполучених Штатів Америки.
2. Податкова система Федеративної Республіки Нічмеччини.
3. Податкова система Франції.
4. Податкова система Голандії.
5. Податкова система Японії.
6. Податкова система Польщі.
7. Податкова система Казахстану.
8. Податкова система Російської Федерації.
9. Податкова система Швеції.

Контрольні питання для самоперевірки

1.Основні завдання, функції органів ДПС України.

2.Організаційна структура органів ДПС України.

3.Типова структура ДПА України.

4.Типова структура ДПІ у містах без внутріміських інспекцій, районах, районнах у містах та об'єднаних ДПІ, які не мають відділення.

5.Поняття , зміст інформаційної структури органів ДПС України.

6.Соціально-психологічна структура органів ДПС.

7.Параметри соціально-психологічної структури органів ДПС.

8.Поняття, зміст і основні напрями аналітичної роботи в органах ДПС.

9.Організація аналітичної роботи в органах ДПС.

10.Методика аналізу оперативної обстановки.

11.Методика загального аналізу.

12.Аналіз злочинності в регіоні.

13.Методика часткового аналізу.

14.Використання результатів аналізу і оцінки оперативної обстановки в діяльності відділів податкової міліції ДПІ.

15.Особливості аналізу оперативної обстановки на території області.

16.Організація аналізу оперативної обстановки.

17.Технологія комплексного аналізу оперативної обстановки.

18. Визначення управлінського рішення.

19. Методологічні основи розробки управлінських рішень.

20. Сутність прогнозу та прогнозування.

21. Види прогнозів.

22. Механізм і технологія прогнозування.

23. Характеристика основних методів прогнозування, що застосовуються в органах ДПС України.

24. Методи статистичного прогнозування. Екстраполяція.

25. Прогнозування методами експертних оцінок.

26. Правове, організаційне та інформаційне забезпечення прогнозування в органах ДПС України.

27. Сутність і роль планування в діяльності органів ДПС.

28. Принципи планування та вимоги до планів роботи.

29. Характеристика основних методів планування.

30. Система і структура планів органів ДПС.

31. Методика розробки планів в органах ДПС.

32. Організація контролю за виконанням планів.

33. Інструкція з організації планування в системі органів ДПС.

34. Механізм реалізації управлінських рішень.

35. Методи виконання управлінських рішень.

36. Процес виконання управлінських рішень.

37. Принципи взаємодії.

38. Основні форми взаємодії в органах ДПС.

39. Погодженість функціонування частин та елементів системи — найважливіше завдання управління.

40. Поняття взаємодії в органах ДПС.

41. Внутрівідомчий контроль в органах ДПС.

41. Удосконалення системи контролю в органах ДПС України.

43. Поняття та основні завдання контролю й обліку в органах ДПС.

44. Принципи контролю та обліку.

45. Форми і види контролю та обліку в органах ДПС.

46. Поняття та завдання правового забезпечення управління.

47. Поняття та ознаки правових актів управління державної податкової служби.

48. Види правових актів управління та види наказів як основних нормативних актів управління державної податкової служби.

49. Особливості розробки, прийняття та виконання правових актів управління в державній податковій службі.

50. Юридична техніка підготовки проектів відомчих нормативних актів.

51. Поняття правового забезпечення управління органами ДПС, його зміст і завдання.

52.Поняття документаційного забезпечення управління і діловодства, їх правові та організаційні аспекти.

53. Організація діловодства в органах ДПС України.

54. Організація та здійснення контролю за виконанням документів в органах ДПС України.

55. Строки виконання документів вхідної кореспонденції.

56. Вимоги до найбільш уживаних на практиці органів ДПС управлінських документів.

57. Поняття і сутність інформаційно-аналітичного забезпечення управління підрозділами податкової міліції.

58. Передумови використання математичних методів та ЕОМ в інформаційному забезпеченні підрозділів податкової міліції.

59. Організаційні форми інформаційного забезпечення управління.

60. Сучасний стан інформаційного забезпечення органів ДПС .

61. Тенденції розвитку систем інформаційного забезпечення діяльності поліції в розвинутих країнах світу.

61. Стан та проблеми інформаційного забезпечення органів ДПС.

63. Стратегія розвитку системи інформаційного забезпечення.

64. Мета і задачі системи інформаційного забезпечення.

65. Основні напрями розвитку системи інформаційного забезпечення .

66. Складові частини системи інформаційного забезпечення.

67. Інформаційні підсистеми.

68. Принципи формування загально відомчих та галузевих інформаційних підсистем.

69. Склад інформаційних обліків.

70. Проектування і створення інформаційних підсистем.

71. Комп'ютерне та програмне забезпечення інформаційних підсистем .

72. Комп’ютерні комплекси інформаційних підсистем.

73. Системне та прикладне програмне забезпечення.

74. Система безпеки та захисту інформації в органах ДПС України.

75. Поняття та структура персоналу державної податкової служби України.

76. Державно-службові відносини в державній податковій службі України.

77. Організація роботи з кадрами в органах ДПС України.

78. Зміст кадрової функції управління та її нормативна регламентація в системі органів ДПС України.

79. Матеріально-технічне та фінансове забезпечення управління органами ДПС України.

80. Характеристика матеріального та фінансового забезпечення як складових соціального захисту працівників органів державної податкової служби України.

81. Особливості соціального захисту працівників податкової міліції.

82. Поняття і значення матеріально-технічного і фінансового забезпечення управління органами ДПС України.

83. Організація матеріально-технічного та фінансового забезпечення управління органами ДПС України.

84. Шляхи вдосконалення матеріально-технічного і фінансового забезпечення управління органами ДПС України.

85.Поняття, завдання, основні напрямки організації управлінської праці.

86.Особливості організації управлінської праці окремих категорій працівників органів ДПС України.

87.Поняття «Автоматизоване робоче місце».

88.Найважливіші Автоматизовані робочі місця, що діють у системі ДПС.

89.Ефективність системи та здійснення управління органами ДПС України.

90.Основні елементи вдосконалення діяльності ДПС.

91.Основні організаційно-управлінські проблеми, що мають місце у роботі органів ДПС України.

92.Оптимізація системи оподаткування-ефективний інструмент удосконалення управління органами ДПС України.

93.Необхідність реформування і модернізація податкової служби.

94.Зарубіжний досвід управління податковими органами та можливості його використання в Україні.

95.Податкова система в Казахстані

96.Податкова система в Російськії Федерації

97.Податкова система в Сполучених Штатах Америки

98.Податкова система в Італії

99.Податкова система в Франції

100.Податкова система в Голландії

101.Податкова система в Японії

102.Податкова система в Польщі

Завдання для самопідготовки

1. Скласти схему структури Головного управління ПМ відповідно до Наказу № 375 від 05.06.08 року.

2. Скласти схему структури ДПА України.

3. Скласти схему типової структури ДПІ.

4. Скласти схему взаємодії структурних підрозділів органів ДПС України.

5.Скласти схему взаємодії органів ДПС України з іншими правоохоронними органами.

6. Скласти схему нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів ДПС України.

7. Підібрати на офіційному сайті ДПС України (sta.gov.ua) приклади планів діяльності ДПА України.

8. Скласти порівняльну таблицю податкової системи України та податкової системи Казахстану.

9. Скласти порівняльну таблицю податкової системи України та податкової системи Російської Федерації.

10. Скласти порівняльну таблицю податкової системи України та податкової системи Сполучених Штатів Америки.

11. Скласти порівняльну таблицю податкової системи України та податкової системи Італії.

12. Скласти порівняльну таблицю податкової системи України та податкової системи Франції.

13. Скласти порівняльну таблицю податкової системи України та податкової системи Голандії.

14. Скласти порівняльну таблицю податкової системи України та податкової системи Японії.

15. Скласти порівняльну таблицю податкової системи України та податкової системи Польщі.

Тестові завдання для самоконтролю.

1. Прийняття і підготовка управлінського рішення передбачає:

а) формування мети;

б) обговорення проекту рішення;

в) з'ясування управлінського рішення;

г) збирання, обробку, аналіз, оцінку управлінських гіпотез;

д) доведення рішення до організаторів виконання та виконавців.

2. Делегування керівництвом виконавцю такої кількості повноважень, яка йому необхідна, щоб виконати завдання, за які той несе відповідальність - це принцип:

а) розподілу влади;

б) норми керованості;

в) відповідальності;

г) відповідальності органів та посадових осіб за дії або бездіяльність;

д) ієрархічності.

3. Визначення стратегії системи, конкретних цілей наступної діяльності та засобів їх досягнення з метою послідовного розвитку системи -передбачає функція:

а) планування;

б) основна;

в) прогнозування;

г) регулювання;

д) загальна.

4. Принцип універсальності: людські доброчесності; знання, законність;

справедливість - відніс до основ управління:

а) Ф. Тейлор;

б) послідовники теорії "людських відносин";

в) Г. Форд;

г) Сократ;

д) А. Файоль.

5. Соціальне управління з врахуванням змін, що відбуваються в суспільстві буває:

а) сімейне;

б) виробниче;

в) приватне;

г) ієрархічне;

д) державне;

є) громадське.

6. До загальних принципів соціального управління належать:

а) принцип науковості;

б) ієрархічності;

в) територіально-галузевий;

г) законності;

д) гласності;

є) відповідності.

7. Сукупність господарських та фінансових процесів, операцій та зв'язків -це елементи системи управління, що відносяться до:

а) технологічних;

б) соціальних;

в) економічних;

г) технічних;

д) організаційних.

8. До основних функцій управління органами ДПС України відносять функції

а) мотивації;

б) організації;

в) надання послуг;

г) контроль;

д) аналіз;

є) планування.

9. Принципи соціального управління поділяються на такі групи:

а) економічні;

б) загальні;

в) соціальні;

г) спеціальні;

д) технологічні.

10. .Управлінські рішення за функціональним змістом поділяються на:

а) планові;

б) організаційні;

в) прогнозні;

г) статистичні;

д) стимулюючі;

є) контролюючі.

11. Функції управління сформулював:

а) Г. Форд;

б) Ф. Тейлор;

в) В.М. Глушков;

г) А. Файоль;

д) Л.В. Кантрович.

12. З точки зору сучасної науки структура управлінського циклу включає

такі елементи:

а) формування мети;
б) розробка планів;
в) підготовка і прийняття рішення;
г) організація виконання рішень;
д) стимулювання діяльності;
є) аналіз результатів.

13.. За сферою дії управлінські рішення є:

а) одноособові;
б) економічні;
в) колегіальні;
г) технічні;
д) стимулюючі;
є) соціальні.

14. До спеціальних принципів соціального управління відносять:

а) принцип системності;
б) функціональний;
в) відповідності;
г) гуманізму;
д) ієрархічності;
є) плановості.

15.Забезпечення оперативності управління, ефективності функціонування системи в умовах постійних зовнішніх і внутрішніх впливів на неї -здійснює функція:

а) підбір персоналу;
б) планування;
в) аналіз;
г) організація;
д) розпорядництво;

є) регулювання.

16. Вчення про "ідеальну державу" створив:

а) Г. Форд;

б) один з послідовників теорії "людських відносин";

в) Сократ;

г) А. Файоль;

д) Платон.

17.Функція, спрямована на формування в системі відповідних відносин, підтримання їх на відповідному рівні - це:

а) регулювання;

б) мотивація;

в) організація;

г) аналіз;

д) планування;

є) контроль.

18.Елементи, які визначають розподіл політичної або духовної діяльності, матеріального виробництва на етапи, стадії, процеси - відносяться до:

а) організаційних;

б) технічних;

в) економічних;

г) технологічних;

д) соціальних.

19.Управління, що здійснюються недержавними організаціями, переважно засобами неюридичного характеру відносяться до:

а) технологічного;

б) соціального;

в) сімейного;

г) біологічного;

д) громадського;

є) приватного.

20.Систему поглядів, що визначає цінність людини як особливості, її права на волю, виявлення здібностей виражає принцип соціального управління:

а) спеціальний;

б) норми керованості;

в) гласності;

г) загальний;

д) поєднання єдиноначальності та колегіальності; є) гуманізму.

21. У правлінські рішення за діапазоном проблематики бувають:

а) соціальні;

б) часткові;

в) оперативні;

г) поточні;

д) загальні;

є) організаційні.

22.Співвідношення влади та управління описана у працях:

а) Аристотеля;

б) Г. Форда;

в) Платона;

г) Ф. Тейлора;

д) Сократа;

є) А. Файоля.

23.Збалансований комплекс окремих видів спеціалізованих засобів відноситься до елементів системи управління:

а) технологічних;

б) соціальних;

в) економічних;

г) організаційних;

д) технічних.

24. Дослідив процес виробництва і розподілив на технічні, комерційні, фінансові, охорони майна, облікові, адміністративні операції виробництва:

а) Г. Форд;

б) Ф. Тейлор;

в) Л.В. Канторович;

г) А. Файоль;

д) В.М.Глушков.

Список рекомендованої літератури

1. Автоматизація роботи в органах державної податкової служби: Підручник/ За заг. ред. В.М. Росоловського, С.П. Ріппи. - Ірпінь: АДПСУ, 2002. - 401 с.
2. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — 896 с.(с.89)
3. Андрущенко В.Л., Данілов О.Д. Податкові системи зарубіжних країн: Навч. посібник/ За заг. ред. М.Я. Азарова. - Київ: Комп'ютерпрес, 2004. - 240 с.
4. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Автореферат дис... д.ю.н. : 12.00.07 // НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 1999. – С. 18.
5. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. — Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. — 480 с.
6. Бандурка О.О. Управління державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти: Монографія. – Харків: Видавництво Нац.університету внутрішніх справ, 2005. – 506 с.
7. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : дис. …. доктора юридичних наук : 12.00.07 / Білоус Віктор Тарасович. – Ірпінь, 2004. – 443 с.
8. Білоус В.Т. Оптимізація діяльності податкової служби в Україні // Вісник УАДУ. - 1998. - № 4. - С. 111-115.
9. Білоус В. Профілактика корупції в органах державної податкової служби України// Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України (економіка, право), 2004.- 1 (23). - С.127-135.
10. Білоус В. Т. Управління податковою службою в Україні : дис. …. кандидата наук з державного управління : 25.00.05 / Білоус Віктор Тарасович. – К., 1998 – 196 с.
11. Біушкін О.І., Ярмоленко О.С. Особливості взаємодії податкової міліції з контролюючими та правоохоронними органами зарубіжних країн// Взаємодія

оперативних та слідчих підрозділів при розслідуванні злочинів у сфері господарської діяльності.- Ірпінь, 2009. - С.41-46.

12. Боярчук С.М. Напрями модернізації державної податкової служби України з урахуванням досвіду функціонування податкових органів зарубіжних країн// Бюджетно-податкова політика: теорія, практика, проблеми: Матеріали наук.- практ. конференції (18-19 грудня 2003 р.) Ч.1.- Ірпінь, 2004. - С.193-195.

13. Брезвін А.І. Завдання державної податкової служби України та баланс інтересів держави і платників податків// Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право).- Ірпінь, 2007.- №4(39). - С.220-225.

14. Бушмин Е.В. Совершенствование методов налогового контроля с использованием информационных технологий // Налоговый вестник. – 1998. – № 4. – С. 3.

15. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. — 668 с. (с. 296).

16. Воробйова Л. Проблеми удосконалення підготовки фахівців в Академії державної податкової служби України// Науковий вісник Академії державної податкової служби України.- Ірпінь, 2001.- 3(13). - С.255-261.

17. Гордієнко Л. Ю. Адміністративний менеджмент : навчальний посібник / Л. Ю. Гордієнко, Л. Г. Шемаєва. – Харків : Вид. ХНЕУ, 2006. – 212 с.

18. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т. 1 / Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. — М: «Статут», 2002. — 366 с.

19. Данілов ОД., Флліссак Н. П. Податкова система та шляхи її реформування: Навчальний посібник. К.: Парламентське видавництво, 2001. — 216 с

20. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с. (с. 82).

21. Дзісяк О. П. Правовий статус місцевих органів податкової служби в Україні: Дис…. канд. юрид. наук. — Харків, 2001. — 198 с. (с. 34)

22. Журавський В. Про концепцію підвищення кваліфікації кадрів для державної податкової служби України // Вісник УАДУ. -2001.-№ 1.-С. 338-347.
23. Касьяненко Л. Правовий статус державної податкової служби України як контролюючого суб'єкта// Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України (економіка, право), 2003.- 3 (21). - С.174-181.
24. Ковальчук Ю. Досвід організації професійної підготовки працівників поліції зарубіжних країн// Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України (економіка, право), 2004.- 1 (23). - С.202-207.
25. Кравчук Ганна Вікторівна, Шкарлет Сергій Миколайович. Податковий менеджмент: Навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. / Міжнародний науково-технічний ун-т ; Чернігівський ін-т інформації, бізнесу і права. — Чернігів : РВК "Деснянська правда", 2005. — 331с.
26. Кузьменко О.О. Адміністративно-правове забезпечення менеджменту в державній податковій службі України : дис. … кандидата юридичних наук : 12.00.07 / Оксана Олександрівна Кузьменко. – Ірпінь, 2009. – 207 с.
27. Лисенко В. Основні напрями модернізації інформаційного забезпечення діяльності органів державної податкової служби // Науковий вісник. – Академія державної податкової служби України, 2000. – № 3(9). – С. 187–192.
28. Лисенко В.В. Використання інформаційних технологій у виявленні та розслідуванні податкових злочинів // Проблеми впровадження інформаційних технологій в економіці: Тези доповідей ІІІ міжнародної науково-практичної конференції (травень, 2002 р.). – Ірпінь, Академія ДПС України. – 2002. – С. 138–141.
29. Марченко В.Б. Функції та повноваження органів державної податкової служби України: нормативно-правове співвідношення// Держава і право. Юридичні і політичні науки: Зб. наукових праць., 2008.- Вип.42. - С.430-435.
30. Мельник П.В. Академія державної податкової служби України:сьогодення і перспективи// Фінанси України, 2003.- 6. - С.3- 6.

31. Менеджмент персоналу в органах державної податкової служби України : навчальний посібник. / [Барабанова Н. І., Гацька Л. П., Євтушенко Г. І., Журавський В. Л.]. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2003. – 184 с.

32. Мещерякова О. В. Налоговые системы развитых стран мира: Справочник. — М: Фонд «Правовая культура», 1995. — 240 с.

33. Модернізація державної податкової служби України: Навч.-метод. посібник для слухачів дистанційного курсу/ ДПА України, НУДПСУ; В.Л. Журавський (ред); В.Л.Журавський, О.В. Редич, І.Д. Погоріловська (кол. авт.) та [ін.]. - Вид. п'яте, виправл. і доп. - Ірпінь: НАДПСУ, 2009. - 192 с.

34. Модернізація державної податкової служби України: оцінка експертів Наглядової ради// Вісник податкової служби України, 2005.- 7. - С.19-23.

35. Нижник Н., Машков О., Мосов С. Контроль у сфері державного управління // Вісник Української Академії державного управління. – 1998. – № 2. – С. 25.

36. Новітні тенденції реформування державної податкової служби України: Монографія / [Недюха М.П., Форостовець В.А., Гаркуша В.С., Пащенко Ю.Г.] / За заг ред. Т.Т.Ковальчука. - Київ: МП "Леся", 2007. - 336 с.

37. Основи інформаційної безпеки автоматизованої інформаційної системи державної податкової служби України: Навч. посібник / [Росоловський В.М., Анкудович Г.І., Катерноза К.О., Шевченко М.Ю] За заг. ред. М.Я. Азарова. - Ірпінь: АДПСУ, 2003. - 466 с.

38. Організація діловодства в органах державної податкової служби України / [Коваленко В.В., Савченко О.Ф., Зикун Н.І., Цимбалюк О.В.] Навч. посібник. - Ірпінь: АДПСУ, 2001. - 105 с.

39. Пєтков С. В. Менеджмент в органах внутрішніх справ (організаційно-правові основи) : дис. … доктора юридичних наук : 12.00.07 / Сергій Валерійович Пєтков. – Харків, 2005. – 500 с.

40. Полюхович В. І. Державна податкова служба в Україні: організація і діяльність; Теньков СО. Коментар до Закону України «Про державну

податкову службу в Україні» // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 1999. — № 3. — 320 с. (с. 47)

41. Попова В. Типологія структури Державної податкової адміністрації України// Вісник Національної академії державного управління при Президентові України.- Київ, 2008.- 3. - С.116-123.

42. Проценко Т. О. Правове регулювання адміністрування податків і митних платежів : дис. … доктора юридичних наук : 12.00.07 / Проценко Тарас Олександрович. – К. : 2008. – 392 с.

43. Правовий, соціальний та фізичний захист працівників органів державної податкової служби України /Білоус В.Т., Корнеєв Ю.В., Саприкіна Л.А., Усенко В.Ф.: Навч. посібник. - Ірпінь: АДПСУ, 2001. - 210 с.

44. Правоохранительные органы Российской Федерации. Учебник / Под редакцией В. П. Божьева. — М.: Изд-во «СПАРК», 1996. — 286 с.

45. Река В.А. Поліцейські органи деяких зарубіжних країн та порядок їх фінансування// Держава і право. Юридичні і політичні науки: Зб. наукових праць, 2007.- Вип.37. - С.480-488

46. Робіду А. Досвід упровадження інформаційних технологій у роботі податкових адміністрацій // Науковий вісник. – Академія державної податкової служби України, 2001. – № 4(14). – С. 188–192.

47. Росоловский В. Состояние и перспективы развития информатизации органов государственной налоговой службы // Науковий вісник. – Академія державної податкової служби України, 2001. – № 4(14). – С. 176–183.

48. Сараскіна Т. В. Організаційно-правові засади діяльності податкової міліції в Україні: Дис…. канд. юрид. наук. — Х., 2000. — 189 с.

49. Системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах/ Пер. з анг. Ю.Д. Полянського. - Київ: УАДУ, 2000. - 424с.

50. Теорія управління в органах внутрішніх справ: навч. посіб. для студ. ВНЗ / [Ліпкан В.А., Циганов О.Г., Доценко О.С., Кузнєцов О.В., Кузьменко Г.Н.] Володимир Анатолійович Ліпкан (ред.). .). — К. : КНТ, 2007. — 880с.

51. Турчинов О.В. Тіньова економіка: теоретичні основи дослідження. — К.: Артек, 1995. — 480 с.

52. Угровецький О. П. Система оподаткування в Україні: становлення, адміністрування, реформування : дис. … доктора юридичних наук : 12.00.07 / Олег Петрович Угровецький. – Дніпропетровськ, 2009. – с.

53. Цуруль О. А. Менеджмент у державних організаціях: Навч. посібник. — К.: КНЕУ, 2002. — 142 с.

54. Шакірова О.В., Мулявка Д.Г. Правовий та соціальний захист працівників державної податкової служби України: Монографія. - Ірпінь: НАДПСУ, 2006. - 158 с.

55. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко та ін. – К.: «Укр. енциклопедії», 1998. – Т.2 (Д-Й). - С. 119. (742 с.)

56. Яренко Г. Структура та організація роботи податкових органів у зарубіжних країнах// Вісник Київського національного торговельно-економічного університету.- Київ, 2009.- 2. - С.114-126.

Нормативні джерела

Загальне положення про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади України: Затверджене Указом Президента України від 12 березня 1996 р. № 179 // Урядовий кур'єр. — 1996. — № 58-59.

Конституція України : Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 1996. – № 30 (23 липня). – Ст. 141. – С. 381–417.

Концепція вдосконалення організаційної структури державної податкової служби України [Електронний ресурс] : наказ ДПА України від 15.09.2003 №431 – Режим доступу : http://www.sta.gov.ua/control/uk/ - Заголовок з екрану.

Концепція управління персоналом державної податкової служби України на 2002–2010 роки : [наказ ДПА України : від 23.09.2002 № 445] : офіц. текст : станом на 01.10.2008.

Питання державних податкових адміністрацій [Електронний ресурс] : указ Президента України № 1013/96 від 30.10.1996р. - Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin - Заголовок з екрану.

Про вищу освіту : закон України : від 17січня 2002 року № 2984-III (за станом на 19 жовтня 2006 року) / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2006. – 64 с. – (Серія „Закони України").

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист [Електронний ресурс] : Закон України від 12 січня 2005 року №2322-IУ – Режим доступу : http://www.sta.gov.ua/control/uk/ - Заголовок з екрану.

Про внесення змін до податкової звітності з податку на додану вартість [Електронний ресурс] : наказ ДПА України від 17.03.2008 року №159 – Режим доступу : http://www.sta.gov.ua/control/uk/ - Заголовок з екрану.

Про внесення змін до Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року : [наказ ДПА України : від 29 вересня 2005 року № 420] : офіц. текст : станом на 01.10.2008.

Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про державну податкову службу в Україні": Закон №3813-XII від 24.12.1993 // Відомості Верховної Ради. – 1994. - N 15. - ст. 84.

Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів : закон України : від 23 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 1994. – № 11 (15 березня). – Ст. 50. – С. 284–291.

Про Державний реєстр фізичних осіб-платників податків та інших обов'язкових платежів : закон України : від 22.12.1994 № 320/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 1995. – № 2 (10 січня). – Ст. 10. – С. 21–25.

Про державну податкову службу в Україні : закон України : від 04.12.1990 № 509-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 1991. – № 6 (5 лютого). – Ст. 37. – С.139–145.

Про державну службу : закон України : від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 1993. – № 52 (28 грудня). – Ст. 490. – С. 1179–1192.

Про забезпечення діяльності Державної податкової адміністрації України [Електронний ресурс] : постанова КМУ №1385 від 15.11.1996р. - Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin - Заголовок з екрану.

Про затвердження Концепції вдосконалення організаційної структури органів ДПС : [наказ ДПА України : від 30.06.06 № 372] : офіц. текст : станом на 01.10.2008.

Про затвердження Концепції створення Інформаційно-довідкового центру ДПС України : [наказ ДПА України : від 24.12.2005 № 600] : офіц. текст : станом на 01.10.2008.

Про затвердження Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади" постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 року №1153

Про затвердження Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року : [наказ ДПА України : від 7 квітня 2003 року № 160] : офіц. текст : станом на 01.10.2008.

Про заходи по реформуванню податкової політики [Електронний ресурс] : указ Президента України № 621/96 від 31.07.1996р. - Режим доступу : http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/ - Заголовок з екрану.

Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента від 15 грудня 1999 р // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — Ст. 2435.

Про координацію роботи структурних підрозділів ДПА України при впровадженні проекту Програми модернізації ДПС Електронний ресурс] : наказ ДПА України №376 від 18.06.2001р. - Режим доступу : http://www.sta.gov.ua/control/uk/ - Заголовок з екрану.

Про організаційну структуру органів державної податкової служби : [наказ ДПА України : від 25 грудня 2004 року № 722] : офіц. текст : станом на 01.10.2008.

Про організаційну структуру органів державної податкової служби: Наказ Державної податкової адміністрації України від 16 липня 2003 р. № 355.

Про Основні положення податкової політики в Україні: Постанова ВРУ від 04.12.1996 №561/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 5, ст. 40.

Про подання електронної податкової звітності [Електронний ресурс] : наказ ДПА України від 10.04.2008 року №233 – Режим доступу : http://www.sta.gov.ua/control/uk/ - Заголовок з екрану.

Про податок на прибуток підприємств і організацій:Декрет Кабінет Міністрів України від 26.12.1992 № 12-92// Відомості Верховної Ради України

(ВВР), 1993, N 10, ст.76 .(Декрет втратив чинність на підставі Закону N 139-V (139-16) від 14.09.2006, ВВР, 2006, N 43, ст.419).

Про ратифікацію Угоди про позику між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку (Проект „Модернізація державної податкової служби України – 1") : закон України : від 20 листопада 2003 року № 1317-IV // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2004. – № 14 (2 квітня). – Ст. 199. – С. 508.

Про систему оподаткування : закон України : від 25.06.1991 р. № 1251 // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 1991. – № 39 (24 вересня). – Ст. 510. – С.1087–1093.

Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — Ст. 2434.

Про створення державної податкової служби в Українській РСР[Електронний ресурс] : постанова Ради Міністрів УРСР № 74 від 12.04.1990р. – Режим доступу :http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin - Заголовок з екрану.

Про створення сприятливого податкового клімату між Українським союзом промисловців і підприємців (УСПП) та ДПА України [Електронний ресурс] : меморандум від19.02. 2008р. – Режим доступу : http://www.sta.gov.ua/control/uk/ - Заголовок з екрану.

Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій [Електронний ресурс] :постанова КМУ 12 березня 2005 року №179 – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/- Заголовок з екрану.

Про утворення Департаменту розвитку та модернізації державної податкової служби [Електронний ресурс] : постанова КМУ № 1454 від 19.09.2000р. - Режим доступу : http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/ - Заголовок з екрану.

Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій [Електронний ресурс] : указ Президента України № 760/96 від 22.08.1996р. - Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin - Заголовок з екрану.

Про утворення Інформаційно-довідкового департаменту державної податкової служби : постанова Кабінету Міністрів України : від 15 серпня 2007 року № 1049 // Офіційний вісник України. – К. : Видавництво „Логос”, 2007. – № 61 (27 серпня), – Ст. 2421 – С. 29–30. – (Щотижневий збірник актів законодавства).

Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань координації та контролю за реалізацією проекту "Модернізація державної податкової служби України - 1", який підтримується Міжнародним банком реконструкції та розвитку [Електронний ресурс] :постанова КМУ від 13 травня 2004 р. N 631 - Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/ - Заголовок з екрану.

Про утворення наглядової ради з питань реалізації проекту „Модернізація державної податкової служби України – 1”, який підтримується Міжнародним банком реконструкції та розвитку : постанова Кабінету Міністрів України : від 26 травня 2004 р. № 697 // Офіційний вісник України. – К. : Видавництво „Логос”, 2004. – № 21 (11 червня), – Ст. 1444 – С. 92–93. – (Щотижневий збірник актів законодавства).

Проект Податкового кодексу України : (розроблений ДПА України) Режим доступу http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=81823&cat_id=80372.

Регламент Державної податкової адміністрації України, затверджений Наказом ДПА України №626 від 07.11.2007 року з наступними змінами (останні зміни внесено Наказом ДПА України №240 від 13.05.2009 року).

Становлення та модернізація Державної податкової служби України [Електронний ресурс] : за даними Державної податкової служби України - Режим доступу : http://www.sta.gov.ua/control/uk/ - Назва з титулки екрану.

Типова інструкція з діловодства в органах ДПС, затверджена наказом ДПА України від 01.07.98 №315 із змінами та доповненнями,

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

А

Автоматизоване робоче місце (АРМ) - проблемно-орієнтований програмно-технічний комплекс призначений для забезпечення істотного підвищення ефективності всіх процесів обробки інформації та прийняття рішень певними категоріями працівників.

Авторитарний (жорстка диктатура) – абсолютне диктаторство, керівник вирішує що добре, а що погано, правильними вважаються стосунки, коли підлеглі беззастережно виконують вимоги керівника. До такого типу керівництва найчастіше вдаються керівники з недостатнім рівнем кваліфікації або з гіпертрофованою думкою про власні здібності. Проте ряд працівників добре сприймають такий тип керівництва.

Аналітична робота в органах ДПС України – це постійна дослідна діяльність (функція процесу управління), що охоплює своїм змістом широкий комплекс організаційних заходів і методичних прийомів для вивчення і оцінки інформації про стан дотримання податкового законодавства, результати практичної діяльності органів ДПСУ з виконання поставлених перед ними завдань, а також про умови, в яких ці завдання виконуються.

В

Взаємодія в органах ДПС - це стан взаємозв’язків між елементами системи органів ДПС, при якому вони справляють взаємний вплив один на одного та на відповідну сферу діяльності.

Д

Державне управління – це певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий та розпорядчий характер, полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування державно-владних повноважень.

Державне рішення — акт соціального управління, за допомогою якого держава визначає підстави виникнення, зміст або припинення регульованих суспільних відносин.

Доброзичливий авторитарний тип – керівник турбується не тільки про успішне виконання службових завдань, але і про благополуччя підлеглих. На перший план висувається виконання поставлених ним завдань. Прийняття підлеглими самостійних рішень обмежене, проте ставлення до підлеглих як до рівних. Керівник не підкреслює своєї значущості і становища, не вказує підлеглим на їх місце. Ні у кого не виникає питання про те, хто є істинним господарем становища.

Довірчий – керівник пропонує підлеглим курс дій, чекає від них чесного ставлення, залишає можливість для висунення альтернатив. При цьому кожен на має рівне право голосу. Рішення керівником приймається одноособово, навіть якщо воно базувалося на порадах підлеглих, одночасно з відповідальністю.

Документ – передбачена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання та поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або на іншому носієві.

Документаційне забезпечення управління – діяльність спеціальних працівників або підрозділів щодо створення документаційної інформаційної бази на різних носіях для використання управлінським апаратом у процесі реалізації його функцій.

Е

Ефективний фонд часу – кількість робочого часу, яка корисно використовується протягом планового періоду.

І

Інструкція – нормативний документ, що регламентує порядок, способи та методи здійснення управлінської та службової діяльності органів ДПС, а також виконання рішень органів управління вищого рівня.

Інформаційна система – організований комплекс збирання, зберігання, накопичення, обробки, оновлення, пошуку, відображення та надання споживачам інформації, необхідної для ефективного управління. До складу інформаційних систем входять: інформація (відомості), персонал, організаційні та технічні засоби, методи та процедури роботи з інформацією, джерела та здобувачі інформації, носії (паперові, електронні, магнітні тощо).

Інформаційна система – організований комплекс збирання, зберігання, накопичення, обробітку, оновлення, пошуку, відображення та надання споживачам інформації, необхідної для ефективного управління.

Інформаційна структура – структура, що визначає відносне розташування джерел та здобувачів повідомлень у системі, склад та взаємозв'язки носіїв інформації, спрямованість та конфігурацію комунікаційних мереж.

Інформаційне забезпечення управління – комплекс організаційних, правових, технічних, технологічних заходів, засобів та методів, що забезпечують у процесі управління і функціонування системи інформаційні зв'язки її елементів шляхом оптимальної організації інформаційних масивів баз даних і знань.

Інформація – це комплекс необхідних відомостей (даних, знань) для успішного проведення аналізу, вироблення, формування, єдиного підходу для прийняття та організації виконання управлінських рішень, контролю та прогнозування, а також інших функцій соціального управління.

К

Кадрове забезпечення - це специфічна, повторювана діяльність, здійснювана у процесі управління органами ДПС, змістом якої є забезпечення органів і підрозділів необхідним, відповідаючим певним вимогам, контингентом людей,

а також інформацією про нього, впровадження науково-обґрунтованих методів добору, розстановки, навчання, виховання, стимулювання кадрів, правового регулювання проходження служби та надання правового захисту особовому складу органів ДПСУ.

Керівництво – полягає у праві конкретної особи, що обіймає певну посаду у системі, давати офіційні доручення підлеглим і вимагати їх виконання**.**

Колегіальний – підлеглі залучаються до процесу підготовки рішення. Пропозиції керівника і підлеглих розглядаються нарівні і обирається оптимальне рішення. Керівник не демонструє влади, приймає рішення, запропоноване колегіально, навіть якщо воно не збігається з його власним.

Контроль - загальна функція управління, яка являє собою нагляд та перевірку відповідності функціонування об’єкта прийнятим управлінським рішенням, визначення результатів їх виконання, виявлення допущених відхилень від відповідних нормативних вимог (законів, стандартів, наказів тощо), від принципів організації та регулювання діяльності, яка перевіряється.

Л

Лідерство – один з механізмів інтеграції групової діяльності, коли індивід, або частина групи об’єднує, спрямовує дії всієї групи.

М

Матеріально-технічне та фінансове забезпечення управління органами ДПС України - це система товарно-грошових і господарських відносин, які виникають між органами ДПС і їх підрозділами, з одного боку, і органами влади, підприємствами, організаціями, з другого, у процесі постачання матеріально-технічних і військових ресурсів (паливо, обладнання, речове майно, будівельні та інші матеріали, зброя та боєприпаси); виконання договорів купівлі-продажу; надання матеріально-технічної допомоги та фінансування їх діяльності.

Мета в управлінні — це ідеальний образ бажаного, можливого і необхідного стану об’єкта, відносно якого формулюється мета.

Метод управління – це спосіб організуючого впливу об’єкта управління на керовану систему або конкретний об’єкт управління, за допомогою якого реалізуються функції та вирішується досягнення цілей.

Механізм соціального управління – сукупність цілей, функцій, принципів та методів, взаємодія яких забезпечує ефективне функціонування соціальної системи.

Н

Настанова – кодифікований нормативний акт, що поєднує у собі норми положення та інструкції, тобто регламентуючий і правовий статус органу (підрозділу) ДПСУ, а також порядок, методи, способи діяльності.

Наука соціального управління – це суспільна комплексна (інтегративна) наука, яка досліджує загальні та специфічні (властиві окремим галузям управління в суспільстві) об’єктивні закономірності організації та функціонування соціальних систем, яка виробляє на підставі їх пізнання загальні принципи і теоретичні поняття, а також правила, методи і прийоми управлінської діяльності, які спрямовані на підвищення їх ефективності.

Наукова організація праці – це така її організація, за якої практичному впровадженню конкретних заходів передує ретельний науковий аналіз трудових процесів та умов їх виконання.

Номінальний фонд часу – максимальна кількість робочого часу, яка може бути використана впродовж планового періоду.

О

Облік - це здійснюваний під час контролю процес здобування, обробки та систематизації відомостей про результати функціонування системи і реалізації виконавцями доручених їм завдань, виражених, як правило, кількісними показниками.

Організаційна структура державного управління — це особливе державно-правове явище, яке обумовлене суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом державного управління в суспільстві.

П

План – це різновид управлінського рішення, змістом якого є система взаємопов'язаних, з'єднаних загальною метою конкретно визначених завдань та заходів, які необхідно здійснити у зазначеній послідовності та у встановлені строки конкретно визначеним виконавцям.

Планування – це процес вибору цілей та рішень, необхідних для їх досягнення.

Повідомлення – це форма подання інформації у вигляді текстів, графіків, таблиць, звукових символів, мови тощо.

Податкова система – це сукупність встановлених у країні податків, зборів і платежів, які взаємно пов'язані між собою та органічно доповнюють один одного, але мають різну цілеспрямованість.

Положення – нормативний акт, що регламентує правовий статус (компетенцію, права, обов'язки, відповідальність) органів та підрозділів ДПС, їх структурних ланок.

Правила – нормативно-правовий документ, що регламентує порядок здійснення певних операцій або дій (Правила прийому до вищих учбових закладів тощо).

Правове забезпечення управління – створення та підтримка в необхідних межах конструктивних організаційно-функціональних характеристик систем управління за допомогою упорядкованого впливу всього арсеналу юридичних засобів.

Принципи соціального управління – це основні положення, які відображають пізнані та засвоєні людиною об'єктивні закони та закономірності, якими органи

управління керуються у процесі створення і функціонування соціальних систем управління.

Процес управління – це діяльність об’єднаних, у певну структуру, суб’єктів та об’єктів управління, спрямована на досягнення поставлених цілей управління шляхом реалізації певних функцій та застосування відповідних методів та принципів управління.

Прогноз – це необхідний, суттєвий елемент розробки таких управлінських рішень.

Прогнозування – визначення ймовірних шляхів та результатів майбутнього розвитку явищ і процесів, оцінку показників, що характеризують ці явища та процеси для віддаленого майбутнього.

Р

Регулювання – забезпечення оперативності управління, ефективності функціонування системи в умовах постійних зовнішніх і внутрішніх впливів на неї, передбачає розробку та організацію виконання оперативних управлінських рішень, їх корегування, навчання спеціалістів до дій в конкретних ситуаціях.

Ресурсні функції – це функції, за допомогою яких створюються належні умови для реалізації основних функцій: забезпечувальні, допоміжні, певною мірою другорядні.

Рішення — це творчий процес вироблення однієї або декількох альтернатив із множинності можливих варіантів (планів) дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей.

Робоче місце – частина простору, зона трудової діяльності, оснащена необхідними організаційно-технічними засобами, зв’язком, обладнанням, іншими спеціальними приладами для виконання службових обов’язків.

Робочий день – нормативно виділена частина доби, протягом якої працівник виконує свої функціональні обов’язки.

С

Система - це сукупність елементів (частин), що утворюють єдине ціле і взаємодіють один з одним та навколишнім середовищем.

Системний підхід – це логічно обґрунтований підхід до дослідження об'єктів як складних систем, які складаються з окремих елементів з численними внутрішніми і зовнішніми зв'язками

Системний аналіз – одна з форм конкретної реалізації системного підходу, що застосовується під час аналізу соціальних систем та проблем управління.

Соціально-психологічна структура системи – це сукупність соціально-психологічних і моральних параметрів системи, які справляють істотний вплив на ефективність її функціонування.

Соціально-психологічна структура системи управління - це прояв системного підходу, який вимагає вивчення явища, проблеми здійснювати з урахуванням його наступних взаємодій.

Статут – нормативно-правовий документ, що регламентує організацію і діяльність юридичних осіб, організацій, підприємств тощо.

Т

Технічне забезпечення – це сукупність засобів обробки інформації, основу яких складають різні ЕОМ, а також засоби, що дозволяють передавати інформацію між різними автоматизованими робочими місцями, як всередині податкових органів, так і при їх взаємодії з іншими економічними об’єктами та системами.

Тип керівництва – це непорушна думка керівника відносно того ступеня свободи, який має бути наданий підлеглим у підготовці рішень.

У

Управління органами ДПС України – це особливий вид діяльності спеціально створених апаратів та спеціально призначених посадових осіб щодо створення та вдосконалення системи органів ДПС України, забезпечення її

оптимального функціонування і розвитку з метою ефективного вирішення завдань щодо здійснення контролю за додержанням податкового законодавства.

Управлінське рішення – це рішення відповідного керівника, засноване на законах та підзаконних актах, аналізі та оцінці оперативної обстановки, яке містить постановку цілі (мети), обгрунтування засобів їх здійснення та прийняте в установленому порядку і забезпечує організаційну стабільність та вдосконалення діяльності органів для виконання завдань ДПСУ у відповідності з чинним законодавством.

Управлінські функції – це загальні функції управління, тобто аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання та контроль.

Управлінський цикл – повторювана сукупність послідовно здійснюваних операцій, що складають технологію процесу управління.

Ф

Фонд робочого часу – загальна кількість робочого часу одного співробітника або групи за визначений календарний проміжок (рік, півріччя, квартал, місяць, тиждень).

Функціональна структура органу ДПС України – це сукупність різних видів, напрямів діяльності, що обумовлені його метою та завданням, а також сукупність функцій підрозділів, які його складають, і функціональних обов’язків їх працівників.

Функція – це науково обґрунтований та логічно завершений набір процедур, видів діяльності, спрямований на досягнення мети, виконання завдання та отримання чітко визначеного кінцевого результату.

Окремі розділи навчального посібника написали:

Передмова – ***П. В. Мельник***

Розділ 1 – ***П. В. Мельник***

Розділ 2 – ***М. М. Касьяненко***

Розділ 3 – ***М. М. Касьяненко, П. В. Цимбал, Г. П. Власова***

Розділ 4 – ***М. М. Касьяненко, П. В. Цимбал, Г. П. Власова***

Розділ 5 – ***О. В. Яцюк***

Розділ 6 – ***О. О. Кузьменко***

Розділ 7 – ***М. М. Касьяненко***

Розділ 8 – ***О. В. Яцюк***

Розділ 9 – ***О. О. Кузьменко***

Розділ 10 – ***М. М. Касьяненко, О. В. Яцюк, П. В. Цимбал***

Розділ 11 – ***О. О. Кузьменко, О. В. Яцюк***