

ЧИКАРЕНКО Олексій Олександрович,
начальник управління інформатизації процесів
оподаткування, Спеціалізована державна податкова
інспекція по роботі з великими платниками податків у
м. Дніпропетровську,

ПРОГРАМА МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПРОБЛЕМИ

Аналізується існуюча організаційна структура управління проектами модернізації Державної податкової служби України в межах відповідної Програми модернізації; визначено її недоліки та проблеми на шляху впровадження. Стаття має практичну корисність для працівників органів ДПС України різного рівня. Актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю суттєвого підвищення якості надання публічних послуг у сфері оподаткування.

Ключові слова: державна податкова служба, оподаткування, програма модернізації, проекти, управління проектами.

***Чикаренко А. А.* Программа модернизации государственной налоговой службы Украины: современное положение и проблемы**

Анализируется существующая организационная структура управления проектами модернизации Государственной налоговой службы Украины в рамках соответствующей Программы модернизации; определяются ее недостатки и проблемы, которые возникают при внедрении. Статья имеет практическое значение для работников налоговых органов разного уровня. Актуальность темы обусловлена необходимостью существенного повышения качества предоставления публичных услуг в сфере налогообложения.

Ключевые слова: государственная налоговая служба, налогообложение, программа модернизации, проекты, управление проектами.

Chikarenko A. A. Modernization Program of Ukraine government tax service: contemporary situation and problems

Existent organizational structure of the management by modernization project of Ukraine Government tax service within the framework of the proper Program of modernization is analyzed; its failings and problems arose up at implementation are defined. The article has a practical value for the officers of the different level tax services. Topicality of the theme is stipulated by the necessity of the substantial upgrading grant of public services in the field of taxation.

Key words: government tax service, taxation, program of modernization, projects, management projects.

Постановка проблеми. Сьогодні на шляху входження України до Європейського простору вкрай важливою стає проблема розвитку інституту державної служби, зокрема податкової. Реформування Державної податкової служби України (далі – ДПС України) у напрямку, в якому діяльність податкових органів починає реалізовуватися як система надання якісних публічних послуг, передбачає значні зміни самої організації цієї діяльності, що стає можливим, зокрема на підставі впровадження проектного менеджменту в реалізацію релевантних програм і проектів. Але проблема полягає в тому, що процес розвитку й удосконалення ДПС України здійснюється занадто повільно, для його прогресу потрібна системна модернізація, а також підготовка, перепідготовка й добір відповідних кадрів, зокрема, у сфері проектного менеджменту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом усе більше публічних інституцій намагаються застосовувати проектно-орієнтований підхід до своєї діяльності і при цьому розробляють велику кількість проектів, що взаємодіють один з одним. Це, у свою чергу, потребує досить складної процедури управління всім пакетом проектів. Обґрунтуванню доцільності запровадження методології управління проектами, зокрема в публічному управлінні, присвячено багато вітчизняних та зарубіжних наукових праць (Ю. Шарова, Ю. Чучмана, С. Бушуєва та В. Бикова, В. Рача, М. Разу, А. Лашук, В. Федорчака, Е. Дж. Блейклі та ін.). Але на цей час теоретико-методологічному обґрунтуванню доцільності застосування проектно-

орієнтованого підходу саме в податковому менеджменті приділяється недостатня увага.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. На етапі становлення податкової системи України сформувалася централізована вертикальна система податкових органів із чіткою спеціалізацією за видами податків [1]. Така організаційна структура податкової системи України була об'єктивною необхідністю в період розроблення та вдосконалення податкового законодавства країни, створення методологічної бази його реалізації на практиці та налагодження механізму нарахування та сплати податків. Існуюча організаційна структура вітчизняної податкової системи виконала свої завдання і за багатьма параметрами вичерпала свій потенціал, індикатором чого є невиконання в повному обсязі процедур адміністрування податків за значного збільшення суб'єктів підприємницької діяльності.

Характерними особливостями діючої податкової системи також є неузгодженість і суперечливість окремих податкових законів, нестабільність, надмірне податкове навантаження на платників, безсистемне та невиправдане надання пільг, «перекручування» економічної сутності окремих податків, непристосованість до переходу від адміністративно-командних до правових методів управління господарством. Усе це зумовлює необхідність реформування вітчизняної податкової системи та радикального підвищення ефективності діяльності органів ДПС України насамперед шляхом розробки й прийняття фундаментального закону – Податкового кодексу, а також системної реалізації Програми модернізації державної податкової служби України [3] (далі – ПМ ДПС), яку було започатковано ще в 1997 р. і яка за своєю суттю є мультипроектом та вимагає досить складного багаторівневого ієрархічного проектного менеджменту.

Отже, запровадження основ проектного менеджменту в діяльність органів ДПС України необхідно розглядати з принципово нових позицій, які мають базуватись на сучасних методологічних основах, результативність та ефективність яких підтверджені застосуванням їх в інших сферах діяльності.

Мета статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз існуючої організаційної структури управління проектами в складі Програми модернізації ДПС

України, визначення її недоліків та проблем упровадження в діяльність податкових органів різного рівня.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як було визначено вище, питаннями модернізації Державна податкова адміністрація України (далі – ДПА України) займається з жовтня 1997 р. У цей період було створено спеціальну робочу групу, яка почала розробку Концепції розвитку державної податкової служби України. З метою підтримки ключових ініціатив Уряду України та забезпечення якісного реформування чинної системи адміністрування податків ДПА України започатковано реалізацію ПМ ДПС України. Основною метою ПМ ДПС є побудова такої податкової служби, яку б підтримувало суспільство і яка б спиралася на визначені в податковому законодавстві правові норми відносин між платниками податків та органами ДПС.

Під час виконання робіт за ПМ ДПС Наказом ДПА України від 10.03.06 № 118 «Про порядок координації та взаємодії структурних підрозділів ДПА України, ДПА в АР Крим, областях, м. Києві та Севастополі» [2] було затверджено механізм взаємодії між структурними підрозділами органів ДПС усіх рівнів. Але на цей час процес реалізації ПМ ДПС йде дуже уповільнено, навіть «буксує» на місці.

Результати аналізу організаційно-розпорядчої бази ДПА України з питань управління ПМ ДПС дозволили побудувати узагальнену структуру управління ними, яка представлена відповідною трирівневою ієрархією (рис. 1 – 3): центральний (стратегічний) рівень; регіональний (модеруючий) рівень; районний (виконавчий) рівень.

В основному функції одного рівня ПМ ДПСУ виконують підрозділи такого ж рівня ієрархічної структури органів ДПС України. Але непоодинокими є випадки, коли, наприклад, тактичні завдання вирішуються структурними підрозділами ДПА України, а нові проекти ініціюються регіональними ДПА. При цьому виникає ряд недоліків, притаманних будь-якій ієрархічній структурі, що запроваджує діяльність за проектами:

– довгий шлях передачі як прямої, так і зворотної інформації, і як наслідок – затримки, викривлення інформації;

– керівники проміжних ланок найчастіше не є фахівцями у такій новій для податкової служби сфері, як управління проектами, а залучення фахівців та структур, відповідальних саме за розвиток ДПС, ускладнено;

– слабкий зв'язок між виконавцями різних рівнів;

– жорстка командно-адміністративна система.

Розглянемо недоліки існуючої системи управління детальніше.

1. Дуже довгий ланцюг передачі інформації в прямому та зворотному напрямках (рис. 4). Лінійна структура інформаційних зв'язків неминуче призводить до затримок у передачі інформації як у прямому, так і у зворотному напрямку, її викривлення [4]. Пропорційно збільшенню ланцюгів обробки та передачі інформації неминуче спостерігається її викривлення внаслідок такого фактору, як суб'єктивізм оцінки ходу виконання проектів, а також унаслідок того, що між регіонами України теж проводиться «змагання» з покаранням відстаючих. Тому керівництво кожного району, області зацікавлено в перебільшенні власних досягнень та приховуванні недоліків.

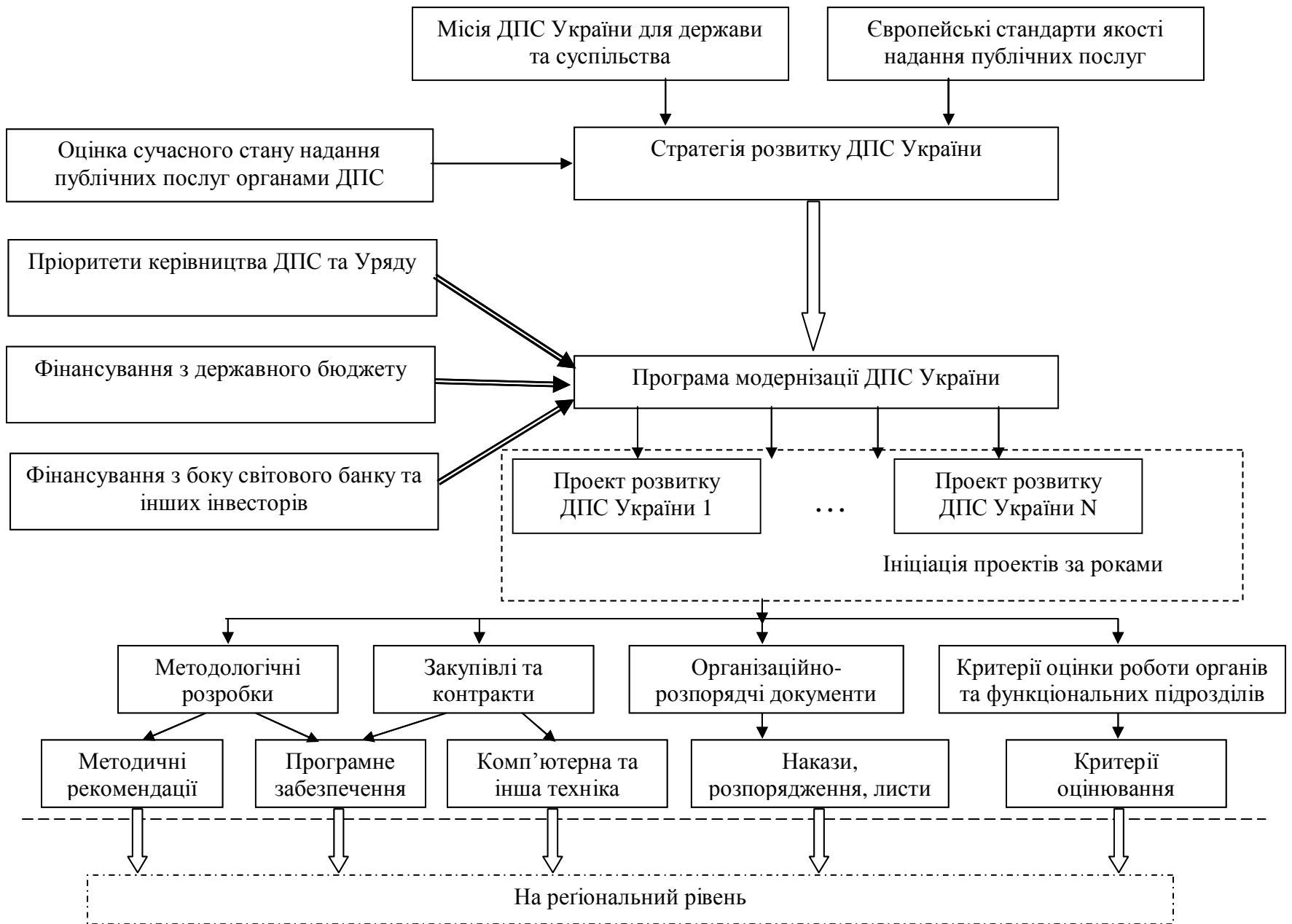


Рис. 1. Центральний (стратегічний) рівень управління проектами розвитку

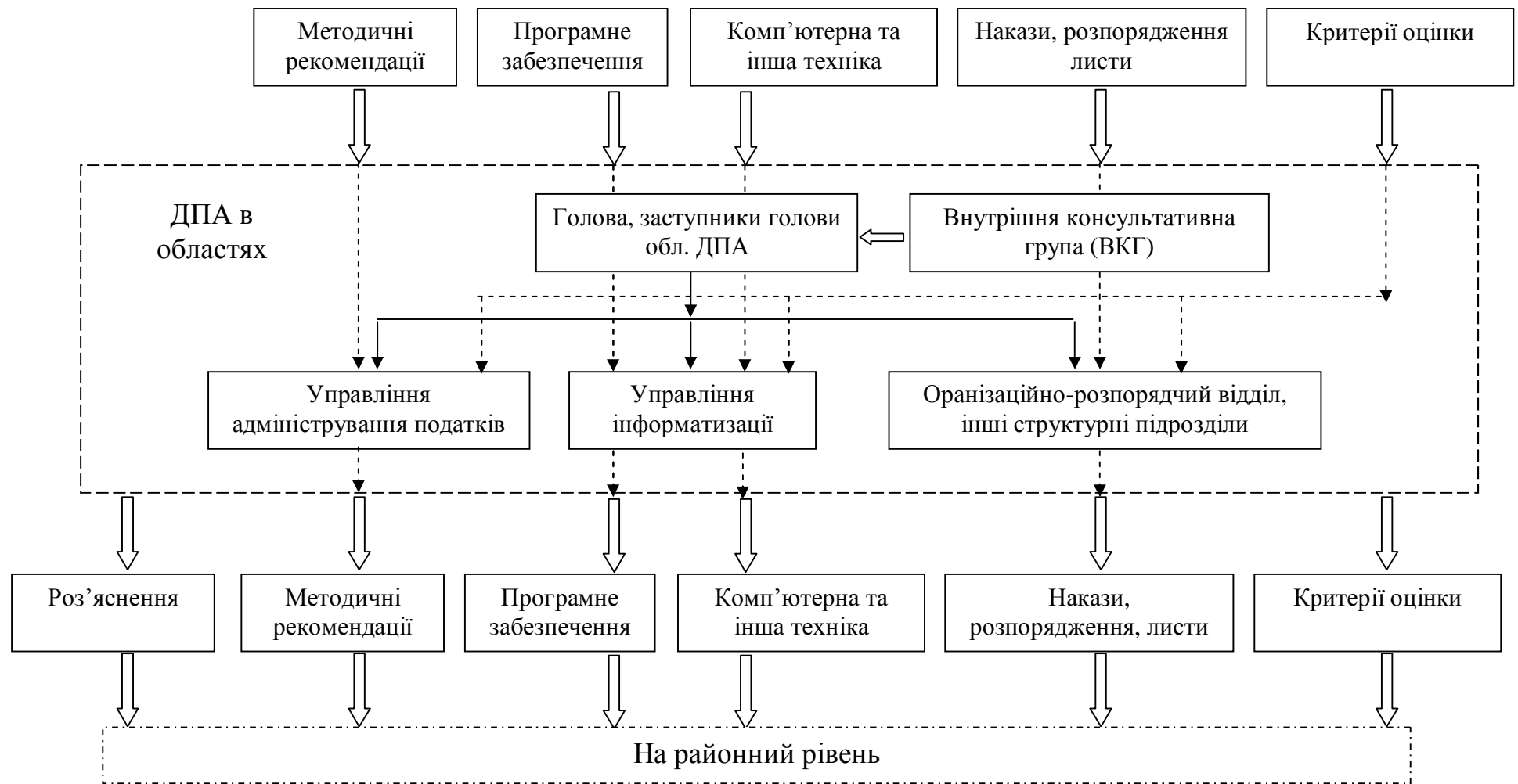


Рис. 2. Регіональний (модеруючий) рівень управління проектами розвитку



Рис. 3. Районний (тактичний) рівень управління проектами розвитку ДПС

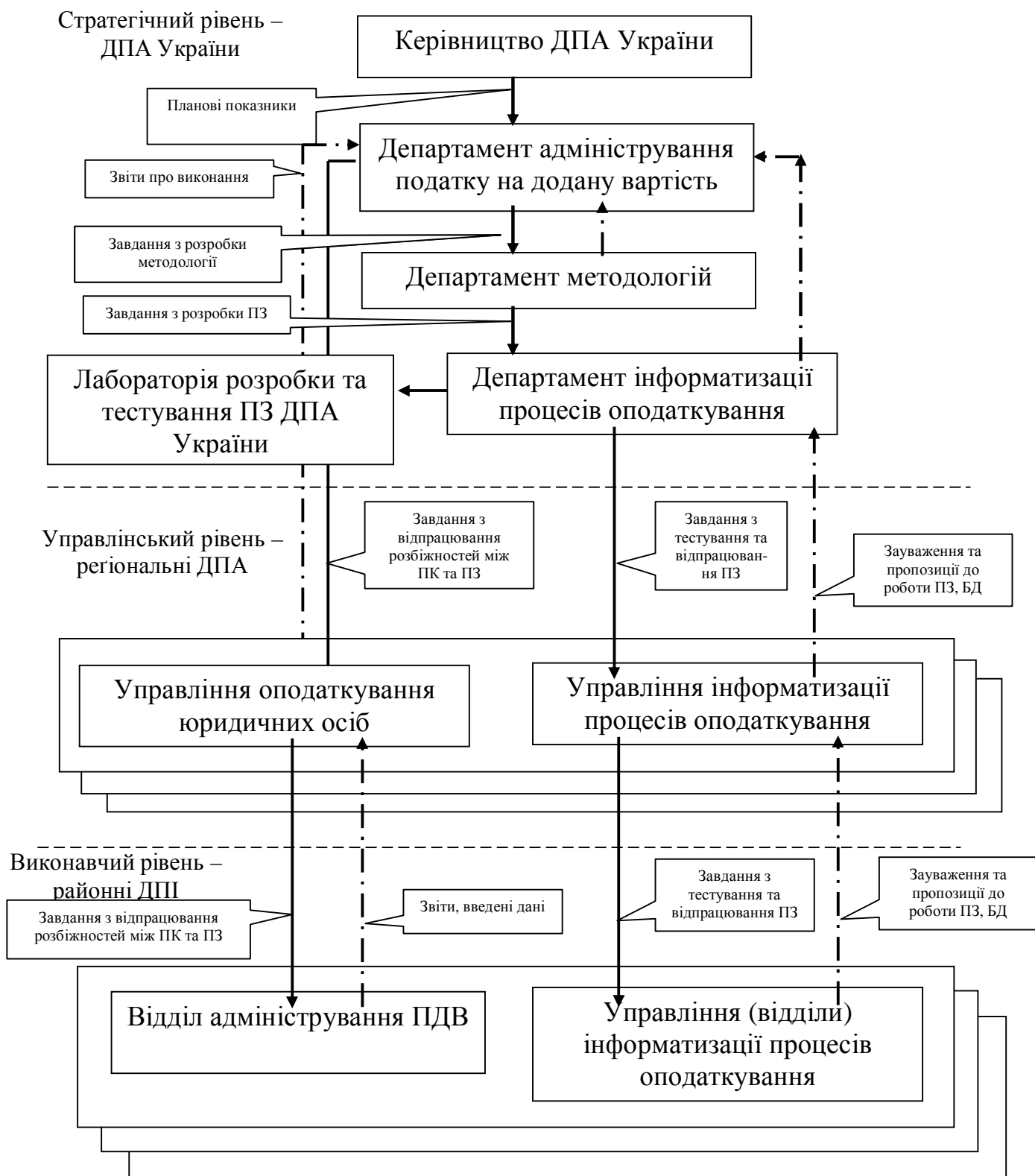


Рис. 4. Приклад ланцюга передачі інформації за проектом «Упровадження системи співставлення податкового кредиту та податкових зобов'язань у розрізі контрагентів»

2. Як свідчить досвід упровадження Програми модернізації ДПС у 2004 – 2005 рр., керівники і фахівці регіональних ДПА, районних ДПІ не мають спеціальної підготовки у сфері проектного менеджменту та/або не усвідомлюють цілей ПМ ДПСУ, тому часто просто не в змозі правильно оцінити хід виконання проекту. Крім того, вище керівництво ДПА України встановлювало досить жорсткі терміни та вимоги щодо виконання заходів упровадження ПМ ДПСУ. Є випадки, коли прогрес проекту можна об'єктивно оцінити кількісними показниками поліпшення діяльності органу ДПС у відповідному напрямку або шляхом передачі баз даних на центральний рівень для аналізу та обробки.

Але є категорія проектів, результати впровадження яких складно чітко виміряти об'єктивними і достовірними кількісними показниками, або на показники діяльності, релевантні даному проекту, має вплив велика кількість факторів, і результуючу складову саме цього проекту вичленити неможливо. Прикладом цього є проект підвищення ефективності адміністрування ПДВ, суть якого полягає в запровадженні нової методології адміністрування цього податку на підставі розрахунку та оцінки проектних ризиків. Але на результати збору ПДВ має вплив таке широке коло різних факторів, як зовнішніх, так і внутрішніх, що визначити достовірно, який вплив на добровільність і повноту сплати ПДВ має саме впровадження нових ризикоорієнтованих технологій, дуже складно.

У таких випадках первинна оцінка реальних результатів проекту виконується за звітами керівників відповідних органів або структурних підрозділів ДПС, що має елемент суб'єктивізму. Як наслідок, користуючись віддаленістю керівництва проекту та намагаючись підвищити рейтинг свого району (регіону), кожний керівник, відповідальний за впровадження проекту на регіональному (районному) рівні, намагався «прикрасити» досягнення підпорядкованого йому органу ДПС або функціональної служби. Такі дії призводили до свідомого чи несвідомого викривлення інформації про статус проекту.

3. Розробники проекту, які працюють на стратегічному рівні часто не знають реальних умов та особливостей роботи безпосередніх виконавців на районному рівні. Фахівці ДПА України, які залучені до розробки та управління ПР ДПС, можуть бути запрошені «зі сторони», можуть бути фахівцями з окремих питань, і не володіти всім комплексом питань предметної сфери, можуть зовсім ніколи не

працювати виконавцями на районному чи регіональному рівнях або не працювати довгий термін після звільнення, коли умови роботи вже суттєво змінилися. Крім того, умови роботи суттєво різняться залежно від організаційної структури районного органу ДПС. Наприклад, технологія адміністрування податків і обслуговування платників в СДПІ в роботі з ВПП докорінно відрізняється від роботи звичайної ДПІ.

Умови роботи й специфіка платників суттєво відрізняються в різних регіонах України і навіть у межах одного регіону залежно від превалюючих галузей економіки. Наприклад, у межах міста Дніпропетровська структура платників, що обліковуються в Жовтневому районі, суттєво відрізняється від клієнтів Лівобережної МДПІ. Розбіжності між умовами роботи органів ДПС у східних та західних регіонах України різняться набагато більше. Унаслідок цього інноваційні технології адміністрування податків, програмні продукти, методичні рекомендації та інші документи, розроблені на центральному рівні, працюють не так, як заплановано, або зовсім не працюють у деяких регіонах. Однак, оскільки вони надходять у вигляді наказів, розпоряджень, обов'язкових для виконання, користі від таких дій іноді буває менше, ніж шкоди.

4. Занадто великі, а іноді й зайві витрати трудових ресурсів. Чим більше фахівців залучено до проекту, тим більша його вартість. Досвід упровадження проектів в органах державної служби, місцевих органах влади свідчить, що типовою помилкою керівників таких проектів є неврахування вартості праці штатних фахівців, залучених тимчасово або на постійній основі до проектів. Ідеологія вищих посадових осіб, які не мають спеціальної підготовки у сфері управління проектами, полягає в такому: фахівці, які тим чи іншим чином залучені до виконання робіт за проектом, отримують заробітну платню, яка виплачується з фонду утримання органу державної влади. Вони не враховують, що робочий час виконавців, у даному випадку штатних працівників органу державної влади, – це ресурс, який є строго обмеженим і коштує дуже дорого.

Висновки. Результати проведеного аналізу свідчать, що існуюча модель управління ПМ ДПС вимагає доопрацювання в частині не тільки її організаційно-кадрового забезпечення, а й методичного. Керівники та розробники ПМ ДПС мають володіти достовірною, своєчасною, повною та вичерпною інформацією з

низових ланок, а в умовах багаторівневої ієрархічної системи управління досить складно це забезпечити. При цьому дуже важливе значення має підтримка, чи, меншою мірою, розуміння нововведень виконавцями. За трирівневої структури управління проектами в органах ДПС неможливо забезпечити прямий контакт розробників та ініціаторів ПМ ДПСУ з виконавцями, а це, у свою чергу, призводить до непорозуміння. Без підтримки проекту керівництвом регіонального (районного) органу ДПС, на базі якого планується його впроваджувати, без доопрацювання методики з реалізації всіх проектних заходів згідно з вимогами часу він приречений на невдачу.

Отже, для ефективного впровадження ПМ ДПС необхідно здійснити ряд змін, зокрема, у самій структурі управління ПМ ДПС, її інформаційно-комунікаційному та навчально-методичному забезпеченні.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямі. У подальших дослідженнях нами буде запропоновано узагальнену структурно-логічну модель впровадження системи проектного менеджменту під час модернізації Державної податкової служби України.

Список використаних джерел

1. **Про державну податкову службу в Україні:** Закон України від 4 груд. 1990 р. № 509 – XII» із подальшими змінами та доповненнями. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

2. **Про порядок** координації та взаємодії структурних підрозділів ДПА України, ДПА в АР Крим, областях, мм. Києві та Севастополі : Наказ ДПА України від 10 берез. 2006 р. № 118. – Режим доступу : www.sta.gov.ua.

3. **Програма** модернізації державної податкової служби України. – Режим доступу : www.nalog.od.ua.

4. **Чикаренко, О.** Деякі аспекти інформатизації органів Державної податкової служби України / О. Чикаренко // Проблеми впровадження інформаційних технологій в економіці : матеріали IV міжнар. наук.-практ. конф., 31 трав. – 1 черв. 2007р., м. Ірпінь. – Ірпінь : Нац. ун-т ДПС України, 2007. – С. 127 – 130.