

3. Національна доповідь про стан навколишнього середовища в Україні у 2000 році.- К.: Видавництво Раєвського, 2001.- 184 с.
4. Закон України «Про інноваційну діяльність від 04.07.2002 р. №40-4 // Урядовий кур'єр від 07.08.2002 р.
5. Ильяшенко С.Н. Инновационное развитие субъектов хозяйственной деятельности // Механізм регулювання економіки, економіка природокористування та організація виробництва. – Випуск 1. – Суми Вид-во СумДУ, 2000. - С. 110-116.
6. Мельник Л.Г. Экологическая экономика. – Сумы: Издательство Университетская книга, 2001. – 350 с.
7. Карпіщенко Т.О., Карпіщенко О.І., Ілляшенко К.В. Науково-методичні основи удосконалення економічного механізму розвитку еколого-інноваційної діяльності. // Механізм регулювання економіки, економіка природокористування та організація виробництва. – Суми: Вид-во СумДУ, 2002.- №1-2. – С. 46-54.
8. Забарная Э.Н., Харичков С.К. Инновационно-инвестиционная система: методология формирования и развития. – Одесса: Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины, 2002. – 140 с.

Статья поступила в редакцию 4.11.2003

**В.А.РАЧ, О.В.МІХАЛЬОВА**

*Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля*

### **ФУНКЦІОНАЛЬНО-ПРОЦЕСНИЙ АНАЛІЗ ЯК МЕТОД ПОЛІПШЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ РАЙОННОГО РІВНЯ**

Однією з основних задач будь-якої організації є направлення різних видів ресурсів на забезпечення конкретних задач відповідно до його призначення. При цьому потрібно враховувати, що на кожному етапі функціонування перед підприємством може стояти декілька задач. Крім того, на протязі життєвого циклу пріоритети і цілі підприємства як правило змінюються, але залишаються актуальними задачі розвитку та удосконалення.

М.Меськон зазначає, що "...підприємства подібні біологічним організмам. Згідно з теорією еволюції Чарльза Дарвіна, види, що збереглися, вижили тому, що змогли еволюціонувати і пристосовуватися до змін в своєму середовищі. І підприємства вимушені пристосовуватися до зовнішньої середовища, щоб вижити і зберегти ефективність діяльності. Таким чином, керівник повинен дослідити дарвінізм в середовищі підприємства, щоб в світі швидких змін, де виживають ті, що тільки пристосувалися, його підприємство не виявилось в числі тих, що зни-

кли"[1]. Стосовно податкової служби, у заяві "Про стратегію модернізації державної податкової служби (далі – ДПС) України" за 2001 рік Голова Державної податкової адміністрації (далі – ДПА) України зазначив, що "...оскільки в країні ще не завершено перехід від системи жорсткого державного контролю над ресурсами, діюча податкова система виявилася неадекватною умовам перехідної економіки та не забезпечувала вирішення проблем розвитку економічних реформ..."[2]. Враховуючи зазначене, розпочато довгострокову програму модернізації Державної податкової служби, яка є складовою частиною реформування системи оподаткування та здійснюється в межах реалізації пріоритетних завдань інституційного розвитку системи державного управління в Україні. Створення ефективної податкової системи є пріоритетним напрямком подальшого розвитку української державності, додержання вимог міжнародних стандартів сприятиме прискоренню інтеграції України

© В.А.Рач, О.В.Міхальова, 2003

до Європейського Союзу.

Стратегічні цілі та шляхи модернізації ДПС України як основи комплексного реформування податкової політики України відображені в Стратегічному плані розвитку ДПС України на період до 2013 року. Проект “Програма модернізації ДПС України” поділяється на два етапи. “На першому етапі реалізації проекту (2003-2007 рр.) здійснюється повний опис системи управління та операційної діяльності податкової служби, ... впровадження пілотних проєктів з модернізації основних напрямів діяльності податкових органів..., зокрема: реєстрація платників податків, облік платежів, обробка податкової звітності та платежів, управління документами, проведення навчання працівників ДПС України...; на другому (2008-2012 рр.) – ...впровадження модернізованих операційних та управлінських процесів діяльності податкової служби...”[3].

Державна податкова інспекція (далі - ДПІ) є мікросистемою як у макросистемі ДПА України, так і у макросистемі регіону.

На розвиток сучасних мікросистем значний вплив надають нові підходи в управлінні бізнесом, що отримали останнім часом широкий розвиток. До їх числа відносяться: управління ланцюжками постачання; орієнтація на покупця; створення віртуальних підприємств [4]. Крім того, у 2001 році прийнято державний стандарт України ДСТУ ISO 9000-2001 “Системи управління якістю”[5], який відповідає міжнародному стандарту ISO 9000:2000 “Quality management systems” та визначає одним з принципів управління якістю застосування процесного підходу.

Теоретичні та практичні розробки з питання застосування різних підходів (системний, процесний, ситуаційний) для удосконалення діяльності комерційної організації на сьогодні дуже “модні”. Визначено підходи до удосконалення бізнес-процесів (FAST- методика швидкого аналізу рішення, бенчмаркінг процесу, перепроєктування та реінженірінг). Обговорюється питання парадокса процесів [6]. Доктор Демінг вказує, що “практика більш точна, ніж наука, більш точна, ніж навчання” [7]. Але на сьо-

годні немає ще теоретично розроблених інструментів, які необхідні менеджерам державних підприємств взагалі (та податкової службі зокрема). Зокрема, відсутні ефективні методи та підходи до аналізу діяльності таких організацій. А для безпосереднього застосування розроблених методів на практиці ще буде потрібен час для їх апробації.

Ціль статті – розробка нового підходу, який дозволив би системно підійти до аналізу діяльності державних установ. Розглянемо організацію з позиції процесного підходу як сукупність бізнес-процесів. При цьому врахуємо досвід авторів статті [8]. “Перш ніж приступити до виділення бізнес-процесів, нами була прочитана велика безліч спеціальної літератури, але, на жаль, ця важлива тема дана в суто загальному теоретичному плані. Ми відразу зіткнулися з тим, що немає яких-небудь чітких критеріїв визначення конкретного бізнес-процесу.” Прийmemo за основу визначення, яке наведено в глосарії WfMC (Workflow Management Coalition), “бізнес-процес - це сукупність однієї або більше за пов'язані між собою процедури або операції (функцій), які спільно реалізують бізнес-задачу або політичну мету підприємства” [4]. Тоді по аналогії для податкової служби можливо пропонувати таке визначення: “основний бізнес-процес” це система послідовних взаємопов'язаних дій для забезпечення виконання основної ролі (місії) ДПС України - повного та своєчасного надходження до бюджетів і державних цільових фондів законодавче встановлених в Україні податків і зборів, а також неподаткових надходжень. Цей основний бізнес-процес розщеплюється на три бізнес-процеси, а саме: адміністрування податків (далі - ПАП); примусового стягнення (далі - ППС) та аудиту (далі - ПА).

Крім того, для функціонування ДПІ як єдиної системи повинні реалізовуватися додаткові процеси, такі як:

- цільові (оперативні, спеціальні) бізнес-процеси - для забезпечення оперативних цілей та завдань, визначених вищими органами та керівництвом;

- адміністративні - для виконання адміністративних задач (визначення інструментів та методик, способів, послідовності і процесів щодо виконання визначених завдань);

- розвитку та навчання - для забезпечення інформування та навчання клієнтів ДПП та її фахівців;

- підтримуючи - для підтримки функціонування бізнес-процесів (формування інформаційної бази даних, розробка та підтримка у належному стані програмне забезпечення, впровадження комп'ютеризації та автоматизації процесів адміністрування податків і зборів з використанням сучасних технологій);

- керівні - для забезпечення управління інфраструктурою та персоналом;

- забезпечуючи - для забезпечення функціонування ДПП (створення належних умов по обслуговуванню платників податків, поліпшення умов роботи працівників податкової служби відповідно до вимог міжнародних стандартів.

Кожний з вищеперелічених бізнес-процесів має певні відзнаки. Але усі вони "працюють" на кінцевий результат основного процесу, збільшують якість (цінність) його виходу. Це можливо коли процеси будуть "працювали" ефективно і якісно.

На думку Джеймса Харрінгтона, Еріка Есселінга і Харм ван Німвегена, що займаються питаннями якості адміністративних бізнес-процесів, під ефективністю слід розуміти міру того, наскільки ефективно використовуються ресурси (люди, гроші, простір, комп'ютерна пам'ять і т.д.) [9]. Термін "якість" визначаємо у стандарті [4] як ступінь, до якого сукупність власних характеристик задовольняє вимоги.

Аналіз будь-якого процесу повинен здійснюватись з застосуванням певних критеріїв, які достовірно визначають результат процесу з позиції конкретного визначення цілей. Але, "проблема полягає в тому, що кожний має свою відповідь, як досягнути якості" [7]. Основними ресурсами підвищувати якість результату будь-якої діяльності у державному підприємстві є інтелектуальний

потенціал людей і час. Але "загалом і цілком до нинішнього дня якість розумового труда визначається швидше на основі думок, ніж чітких показників. Головна проблема полягає в тому, що якість розумового труда погано піддається вимірюванню"[10]. Тому розглянемо більш детально час як один з критеріїв, який відображає ефективність діяльності будь-якої організації та ДПП зокрема.

Функціональний принцип побудови податкової служби визначає логічним застосування методу функціонального обстеження її діяльності [11]. Цей метод (вертикального аналізу) дозволяє визначити:

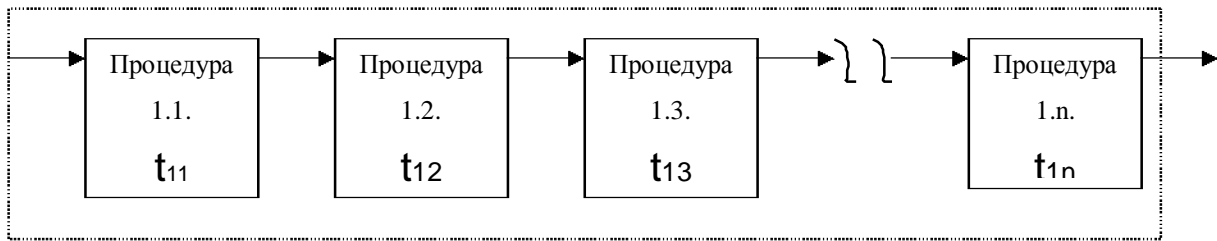
- відповідність роботи поставленим цілям;

- правильність розподілу поставлених задач між структурними підрозділами при доведеному структурно-функціональному розподілу;

- якість виконання регламентуючих документів.

Однак, для підвищення ефективності діяльності тільки результатів функціонального обстеження недостатньо. Це пов'язано з тим, що будь-яка організація функціонує як логічний ланцюжок подій - бізнес-процесів. Ці процеси розподіляються між функціональними підрозділами. Тому доцільно описати діяльність податкових функціонально-побудованих служб у вигляді системи взаємоз'язаних бізнес-процесів. Тоді з'являється можливість горизонтального аналізу діяльності ДПП з точки зору безбар'єрної роботи структурних підрозділів, обліку часових ресурсів в цілому по процесам та по окремим процедурам. З'єднання двох вищезгаданих підходів можна розглядати як метод функціонально-процесного аналізу.

Якщо провести декомпозицію процесу, тобто розподілити його на складові елементи (процедури), можливо враховувати вимоги наступних споживачів до продукту попередньої процедури. Крім того, це дає змогу удосконалити процес ще до його впровадження, тобто усунути при плануванні недоліки, які можливо передбачити.

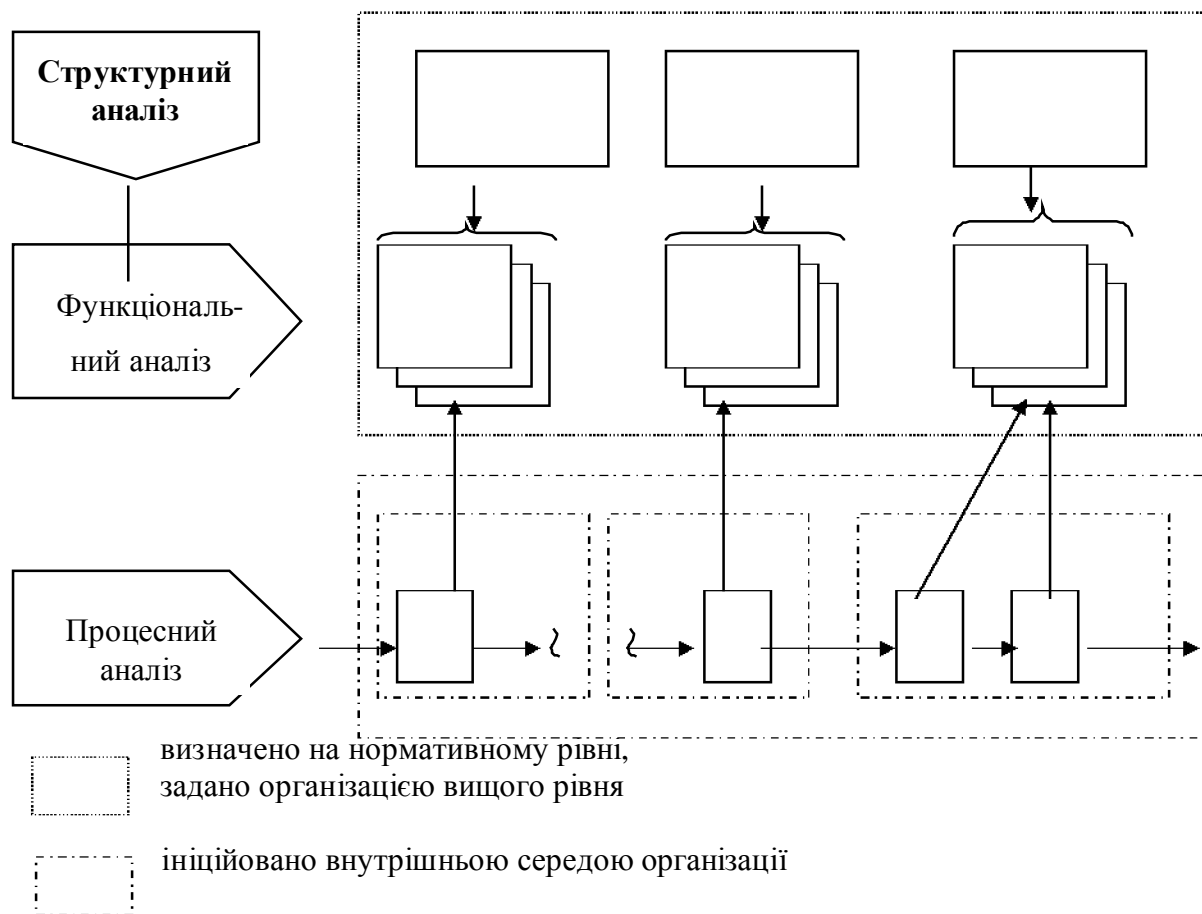


**Рис.1. Розподіл встановленого терміну виконання завдання (бізнес-процесу) по процедурах.**

Розподіл часового показника по елементах процесу дозволяє визначити витрати часу на виконання кожної процедури (рис.1). Бізнес-процес 1 розподіляється на процедури 1.1, 1.2, ..., 1.n. Кожна процедура триває у рамках визначеного часу  $t_{1.1}$ ,  $t_{1.2}$ , ...,  $t_{1.n}$ . Загальний час  $T$ , встановлений на виконання бізнес-процесу розраховується як сума тривалості виконання кожної процедури.

Розглянемо взаємозв'язок процедур процесу з функціями та структурою організації (рис. 2). Як бачимо, такий підхід дозво-

ляє однозначно визначити тривалість часу, яка буде затрачено кожним функціональним підрозділом при реалізації кожного бізнес-процесу. А це дає змогу розрахувати (визначити) нормативне завантаження структурних підрозділів. Така інформація є основою для оптимального розрахування чисельності структурних підрозділів і подальшого зв'язку зі структурою податкової служби районного рівня.



**Рис.2. Функціонально-процесний аналіз**

З метою технічного полегшення обліку як функціональної, так і процесної компоненти діяльності податкової служби пропонується для цих цілей використовувати програмні продукти, які застосовуються при управлінні проектами (наприклад Sure Track). Наявність процесної компоненти автоматично вимагає при побудові процесів орієнтуватися на споживача. Це один з головних принципів побудови управління на основі якості. Крім того, необхідно проводити постійне поліпшення для більшого задоволення споживачів.

Таким чином, проведення функціонально-процесного аналізу дозволить:

- розподілити очікуваний термін виконання завдання по процедурах;
- визначити фактичні витрати часу на виконання будь-якого процесу і процедури;
- упорядити роботу організації шляхом ліквідації дублюючих і надмірних процедур;
- переглядати завантаження робочих місць з урахуванням скасованих і знову введених процесів;
- підготувати пропозиції для удосконалення організаційної структури структурних підрозділів та організації взагалі.

Запропонований новий підхід до діагностики дозволяє оптимізувати організацію роботи податкової служби, що позитивно позначиться не тільки на перерозподілі завантаження фахівців але і на підвищенні ефективності їх діяльності.

Для практичного застосування метод функціонально-процесного аналізу до ДПІ необхідно розробити методiku його проведення, в якій треба відобразити етапи проведення аналізу і контроль результатів по певному набору критеріїв оцінки. При цьому слід враховувати, що діяльність будь-якого компонента системи повинна оцінюватися не тільки індивідуальною оцінкою, а і його внеском в досягнення мети системи (ціль системи привалює).

#### Література:

1. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента /Пер. с англ. под ред. Л.И.Евенко. – М.: Дело, 1998. – 800с.

2. Азаров М.Я. Заява Державної податкової адміністрації України “Про стратегію модернізації податкової служби України” // Вісник податкової служби України. – 2001. - № 42. – с. 3-4.

3. Наказ ДПА України від 7.04.03р. №160 “Про затвердження Стратегічного плану розвитку ДПС України на період до 2013 року”.

4. Тур. Л., Музалева В., Таран Л. Логистические системы виртуальных предприятий // Сборник научных трудов Академии государственной налоговой службы Украины. – Ирпень – 2001. - №4(14). – с.200–205.

5. ДСТУ ISO 9000-2001 Системи управління якістю. Основні положення та словник – Київ: Держстандарт України. – 2001.- 27с.

6. Гарднер Р. Преодоление парадокса процессов // Стандарты и качество.- 2002. - №1.- с. 82-88.

7. Нив Г. Пространство доктора Деминга: пер. с англ. – Тольятти: Городской общественный фонд “Развитие через качество”, 1998. – 336с.

8. Фидельман Г.Н., Дедиков С.В. Бизнес-процессы и измерения организации // Методы менеджмента качества. – 2002. – №1.

9. Джеймс Харрингтон, К.С.Эсселинг, Харм Ван Нимверген. Оптимизация бизнес-процессов. Документирование, анализ, управление, оптимизация. – Санкт-Петербург: ООО “Бмикро”, 2002, “Азбука”, 2002 – 328с.

10. Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке. – М.: Издательский дом “Вильямс”, 2001. –272 с.

11. Методичні рекомендації з проведення функціонального обстеження апаратів центральних органів виконавчої влади, створених їх складі урядових органів державного управління, територіальних органів. (протокол колегії Голодержслужби № 6 від 6 липня 2000 року). – Київ - 2000.

Статья поступила в редакцию 19.11.2003