

Андрій ЛЕПЕХА

*Національна академія державного управління  
при Президентіві України*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## **СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИМИ ЗМІНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Розкривається алгоритм стратегічного управління інституціональними змінами Державної фіскальної служби України в контексті системних реформ, які відбуваються в країні. Визначається структура механізму стратегічного управління. Пропонується матриця інституціональної трансформації. Показується, що основою управління інституційних змін у фіскальній політиці є механізм стратегічного управління розвитком Державної фіскальної служби України на основі загального алгоритму стратегічного управління, який поєднує в собі аналітичні та прогностичні заходи і вибір відповідних стратегій і програм розвитку. Наводяться основні елементи механізму стратегічного управління інституціональними змінами Державної фіскальної служби.

Ключові слова: державна фіскальна служба, інститут, стратегічне управління, інституціональні зміни, реформування.

### ***Andrii Lepekha. Strategic management of the institutional changes of the State Fiscal Service of Ukraine***

The algorithm of the strategic management of the institutional changes of the State Fiscal Service of Ukraine is considered in the context of systemic reforms underway in the country. The structure of strategic management mechanism is presented. A matrix of institutional transformation is proposed. It is shown that the basis of the management of institutional changes in fiscal policy is the mechanism of strategic management of development of the State Fiscal Service of Ukraine. It is based on the common strategic management algorithm that combines analytical and prognostic activities, a choice of appropriate strategies and different development programs. The main elements of the mechanism of strategic management of institutional changes of the State Fiscal Service are proposed.

Key words: State Fiscal Service, the institution, strategic management, institutional changes, reforms.

Актуальність обраної проблеми визначається перманентним реформуванням новоствореного відомства фіскальної служби з метою наближення її до світових стандартів, що передбачено Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», рекомендаціями Міжнародного валютного фонду.

Проблеми розвитку Державної фіскальної служби України (ДФС) привернули увагу таких науковців, як Ю. Васюк, І. Квеляшвілі, В. Ченцов, І. Шулатова та ін.

Мета статті – проаналізувати стратегічне управління інституціональними змінами ДФС України.

В основі процесу управління інституціональними змінами у сфері фіскальної політики лежить механізм стратегічного управління розвитком ДФС України, заснований на загальному алгоритмі стратегічного управління, що об'єднує аналітичну і прогностичну діяльність, а також вибір відповідної стратегії і розробку програм, планів розвитку. Механізм стратегічного управління в цьому випадку розуміють як сукупність засобів і методів управління, що забезпечують і визначають цілеспрямований рух системи і її розвиток у довгостроковому періоді.

Алгоритм стратегічного управління, як правило, включає такі етапи: формування бачення і місії організації; постановка цілей і завдань; оцінка й аналіз зовнішнього середовища; SWOT-аналіз внутрішнього середовища; аналіз стратегічних альтернатив; вибір стратегії; реалізація стратегії; оцінка стратегії [4].

Аналіз середовища є початковим елементом процесу стратегічного управління:

він забезпечує базу для визначення бачення, місії та цілей організації, а також для вироблення стратегії поведінки, що дозволяє організації здійснити свою місію і досягти поставлених цілей.

Чітке формулювання стратегічного бачення – необхідна передумова сталого розвитку та забезпечення стратегічного лідерства в майбутньому. Стратегічне бачення необхідне для ефективного керівництва і прийняття рішень; воно орієнтує фіскальну службу на майбутнє, визначає пріоритетні потреби споживачів податкових та митних послуг, перспективні напрями інституціональних змін органів ДФС, а також їх довгострокову конкурентну позицію. Пропонується таке формулювання стратегічного бачення для фіскальної служби України: створення в XXI ст. конкурентоспроможної фіскальної служби, яка здійснює ефективне податкове й митне адміністрування та контроль, що забезпечує ефективний захист економічних інтересів країни та сприяє підвищенню довіри населення.

Місія організації – це чітко виражена причина її існування. Місія фіскальної служби має якісно виражену мету, яка перетворюється потім на систему довгострокових і короткострокових цілей, відображених у програмах і планах. Місія ДФС України – якісне та ефективне адміністрування податків і зборів [2].

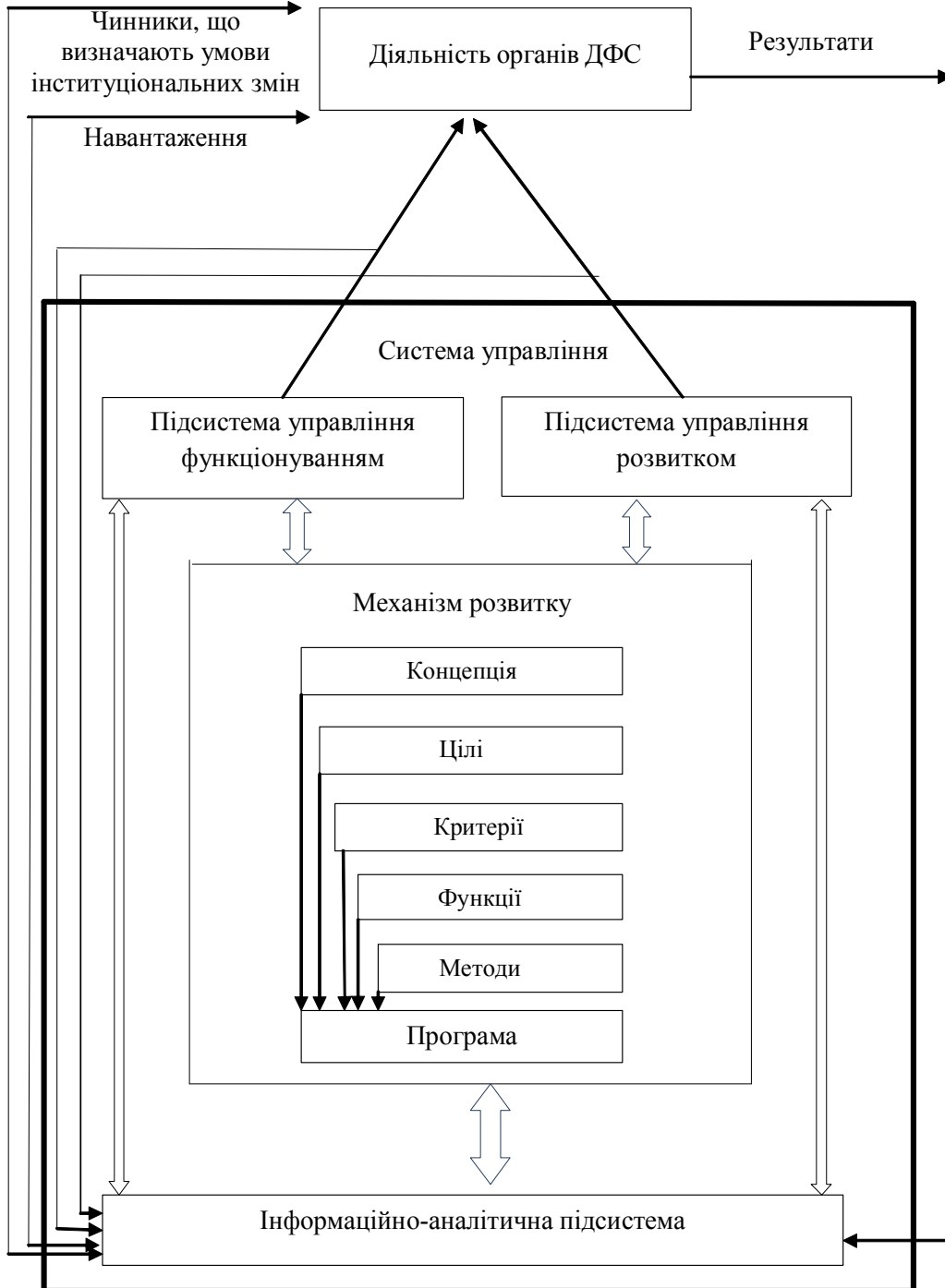
На наступному етапі процесу управління інституціональними змінами керівники вищої ланки фіскальної служби на основі аналізу результатів моніторингу зовнішнього інституційного середовища і динаміки внутрішніх процесів органів ДФС повинні приймати рішення про доцільність і перспективні напрями інституціональної трансформації, ініціювати рішення з розробки та впровадження нововведень, спрощення та уніфікації різних процедур. При цьому призначаються окремі особи або групи працівників, відповідальних за певні аспекти змін.

До складу груп агентів змін доцільно включити експертів у галузі оподаткування, митної справи, стратегічного менеджменту, а також у сфері теорії і практики здійснення інституціональних змін. Такий підхід забезпечить усунення недостатності кваліфікації агентів змін і створить умови для активної підтримки проекту серед посадових осіб органів ДФС. Таким чином, зміни в кожному конкретному випадку будуть відбуватися за обраним напрямом і з необхідною динамікою. Під час управління інституціональними змінами до уваги повинні братися різні рівні втручання у стару інституційну структуру (індивідуум, група, підрозділ, фіскальна служба в цілому, процеси функціонування та розвитку), а також численні організаційні параметри, такі як структура, процеси, технології, організаційна культура, розглянута як модель основоположних цінностей і принципів, які поділяються співробітниками органів ДФС, а також кадровий потенціал фіскальної служби.

Розглянемо основні елементи механізму стратегічного управління інституціональними змінами ДФС. Фіскальна служба як соціально-економічний інститут і як система являє собою сукупність керованої підсистеми (об'єкта управління) і керуючої підсистеми (суб'єкта управління, який має відповідний механізм управління). Управління інституціональними змінами доцільно розуміти як сукупність процесів, що забезпечують переведення фіскальної служби в новий стан шляхом організації та реалізації цілеспрямованих керованих дій. Систему необхідно переводити в новий стан кожного разу, як тільки змінюються зовнішні або внутрішні умови її функціонування і перед нею виникають нові цілі, зокрема змінюються вимоги до податкових і митних адміністрацій, що висувуються міжнародними організаціями й інститутами. Цілі фіскальної служби динамічні й обумовлені зміною зовнішніх і внутрішніх інституціональних умов, тому управління інституціональними змінами органів ДФС буде мати безперервний циклічний характер.

У фіскальній службі управління здійснюється в замкнутому контурі за допомогою зворотного зв'язку виходу системи (результатів діяльності) із входом (факторами, що визначають умови інституціональних змін). Механізм стратегічного

управління інституціональними змінами об'єднує концепцію, цілі, критерії, функції, методи управління (рисунок). Усі перераховані елементи логічно впливають із загальної концепції розвитку об'єкта. Як показує практика, докорінна зміна елемента на практиці виявляється надзвичайно важкою.



Механізм управління інституціональною трансформацією ДФС України

У межах існуючого механізму розвитку передбачається існування деякої ідеальної базової моделі системи в майбутньому, необхідної для подальшого її ефективного функціонування. Це свого роду обмеження щодо функціонування цієї системи сьогодні. У процесі функціонування органів ДФС в аналітичну підсистему надходить різна інформація: про навантаження на органи ДФС; про фактори, що впливають на діяльність органів ДФС; про результати їх діяльності та ін. Аналітична підсистема дає сигнал системі управління про поточну ситуацію в системі органів ДФС. У системі управління функціонуванням приймається відповідне рішення, засноване на правилі: у старому механізмі за таких умов, що склалися, обирається оптимальний варіант здійснення діяльності.

Оскільки ключові моменти розвитку (концепція, цілі, ідеї та ін.) перманентно перебувають у динаміці, система ДФС постійно розвивається в межах певного механізму інституціональних змін. Це відбувається у зв'язку з тим, що каналом, який зв'язує аналітичну підсистему і підсистему управління інституціональними змінами, надходить відповідна інформація, яка свідчить про те, що система ДФС у межах старого механізму розвитку в умовах показників навантаження, діяльності, чинників, що змінилися, – уже неефективна або є підстави вважати, що її ефективність знизиться в найближчій перспективі.

У цьому випадку запускається процес формування нового механізму розвитку: створюється нова концепція інституціональних змін ДФС, нові програми розвитку, плани та ін. Далі на тлі діяльності органів ДФС відбувається реалізація нового механізму розвитку, впровадження нової концепції, а інформація, яка надходить каналом, що зв'язує аналітичну підсистему і підсистему управління інституціональними змінами, дозволяє робити висновки про те, наскільки ця концепція (програма) і заходи, які вживаються для її реалізації в конкретний момент, збігаються. За вказаним каналом здійснюється моніторинг стану системи органів ДФС під час реалізації концепції та програми розвитку органів ДФС.

У разі якщо на тлі функціонування органів ДФС за одночасної реалізації певної прийнятої концепції розвитку з'являються нові чинники, на які система раніше не реагувала, з'являється і починає функціонувати третій канал, що зв'язує інформаційно-аналітичну систему та механізм інституціональних змін. Отже, доцільно запускати весь механізм інституціональних змін – сформулювати нову концепцію, цілі, критерії, функції, методи, програми. Цим механізмом також необхідно управляти, що і здійснює система управління інституціональними змінами. Зазначене буде відбуватися на тлі функціонування, реалізації старої концепції, що в кінцевому підсумку зумовить появу нової концепції. З огляду на еволюційний характер системи такий розвиток буде мати місце постійно. Отже, управління інституціональними змінами в такому випадку – ітераційний процес.

Таким чином, управління функціонуванням органів ДФС відбувається в межах сформованого старого механізму розвитку. Система управління інституціональними змінами в межах сформованої нової концепції (програми розвитку) відслідковує досягнення цілей концепції (програми) за своїм каналом. Механізм стратегічного управління інституціональними змінами містить механізм інституціональних змін і систему управління функціонуванням.

Отже, зв'язок елементів механізму забезпечується за допомогою обміну інформацією між певними каналами. Інформаційний канал, який пов'язує механізм інституціональних змін з підсистемою управління функціонуванням, призначений для оперативного прийняття рішень з функціонування, для вирішення тактичних завдань. Інформаційний канал, який пов'язує механізм інституціональних змін із підсистемою управління інституціональними змінами, призначений для обміну інформацією, необхідною для усвідомлення того, наскільки прийнятий і існуючий механізм інституціональних змін реалізований і які існують проблеми в його реалізації.

Для розробки концепції управління інституціональними змінами органів ДФС важливо виділити ключові параметри їх інституціональної трансформації, на які необхідно спрямовувати керуючі впливи з боку суб'єкта управління. Вони виявляються в ході аналізу результатів моніторингу фіскальної діяльності та інституційного середовища її функціонування і уявляються як константи «матриці інституціоналізації». Основне завдання управління інституціональною трансформацією органів ДФС полягає в такому: на основі тенденцій, які сьогодні формуються, а в перспективі можуть стати домінуючими, необхідно представити основні контури фіскальної служби як соціально-економічного інституту держави, адекватні новим інституціональним умовам, а також стратегічним змінам у суспільстві, державі та загалом у світі.

Як інструмент управління інституціональною трансформацією органів ДФС пропонується використовувати матрицю змін, розроблену П. Мілгромом і Дж. Робертсом [5]. Під час побудови матриці інституціональної трансформації доцільно взяти за основу ідеї про структурні компоненти та функції інституту П. Бергера, Т. Веблена, Е. Дюркгейма, Т. Парсонса, а також родові ознаки інституту за типологією А. І. Пригожина (стійка соціальна цілісність з регламентованою поведінкою людей, яка діє для досягнення мети; наявність основних функцій; наявність ресурсів; наявність субкультури тощо)

Залежно від цілей аналізу і реформування ключовими елементами матриці інституціональної трансформації можуть бути: місія фіскальної служби, стратегічні цілі, тактичні завдання (виражені через систему показників); принципи функціонування фіскальної служби як інституту держави; основні функції; технології, що застосовуються під час виконання функцій; організаційна структура; система і методи управління; соціальні ролі і статуси, персонал, штатна чисельність; організаційна культура, ціннісні орієнтації; система заборон і імперативів. Вибір зазначеного інструменту обумовлений перш за все його широкими повноваженнями щодо аналізу, контролю та процедури вибору інституціональних змін органів ДФС у нових інституційних умовах, тим самим роблячи цей процес керованим.

Структурні елементи матриці інституціональної трансформації дозволяють одночасно досліджувати й аналізувати: фіскальну службу як соціально-економічний інститут держави (опис фіскальної служби як системи, яка складається з різних інституційних підсистем) – зріз системи у визначений момент часу; еволюцію фіскальної служби як інституту за допомогою зіставлення динаміки і характеру зміни її структурних елементів (опис параметрів зміни фіскальної служби як системи і факторів, які забезпечують ці зміни), що дозволяє прогнозувати розвиток органів ДФС у конкретних інституційних умовах у стратегічній перспективі – еволюція зрізу протягом певного періоду.

Таким чином, спеціальний аналіз динаміки констант матриці інституціональної трансформації дозволяє: досліджувати фактори і детермінанти функціонування органів ДФС; визначати специфіку і закономірності інституціональних змін органів ДФС; виявляти домінуючі тенденції інституціональної трансформації фіскальної служби як соціально-економічного інституту держави протягом ряду етапів її розвитку; формулювати основні рекомендації з управління процесом розвитку органів ДФС в нових інституційних умовах, які можуть стати основою для розробки і реалізації стратегії розвитку фіскальної служби України до 2020 р. [3].

Пропонований підхід до управління інституціональними змінами передбачає поетапне проведення інституційних змін в органах ДФС шляхом вивчення існуючих проблем, розривів у розвитку і шляхів їх запобігання, а також поступового вдосконалення внутрішніх і зовнішніх процесів. Цей підхід відображений у системі загального управління якістю (TQM) і частково розглянутий у роботах С. В. Барамзіна [1].

Однак, як показує практика, деякі типи змін можуть не дати бажаного результату або привести до краху, якщо вони зроблені частково, несвоєчасно або дуже повільно. Інструментальні засоби часто виявляються неадекватними в ситуаціях, коли йдеться про необхідність радикальної зміни, особливо якщо питання стосується формування або реформування системи стратегічного управління інституціональними змінами конкретної організації.

Слід зазначити, що будь-які зміни, як правило, супроводжуються труднощами, оскільки неминуче виникає опір змінам. Найчастіше це пов'язано з тим, що під час проведення реорганізації агенти змін не до кінця враховують взаємозв'язки між технологією, практикою, стратегією й інституціональним середовищем. У цьому випадку можлива ситуація, коли розробка нових податкових або митних послуг, впровадження нових інформаційних митних і податкових технологій, зміна стратегії і технологій прийняття рішення або системи комунікацій розглядаються ізольовано, тоді як реалізація будь-якої з перерахованих дій стосується численних аспектів інституційної організації фіскальної служби. Сьогодні необхідне визнання керівниками вищої ланки вирішальної ролі взаємозалежності різних елементів фіскальної служби як інституту (констант матриці інституціональної трансформації) і податкових та митних процесів, а також її впливу на кінцевий результат, що вимагає застосування принципово нових методів та інструментів аналізу.

Вважаємо, що в нових сформованих інституційних умовах керівництву ДФС доцільно вирішити питання про розробку відповідної стратегії розвитку, яка враховує і координує в процесі інституціональних змін взаємодію всіх компонентів системи органів ДФС. При цьому не слід недооцінювати значення таких інституційних чинників, як ідеали, цінності, філософія, принципи і культура організації, оскільки вони є системоутворюючим елементом, що надає мультиплікативний ефект під час проведення різного роду трансформацій у ДФС. Ефективне функціонування і розвиток організації досягаються лише в тому випадку, якщо сформувалася ситуація, що характеризується повною відповідністю ідеології, філософії, цілей, завдань, принципів, норм, стратегії і культури цієї організації.

Отже, застосування запропонованого інструменту управління інституціональними змінами дозволить керівникам фіскальної служби не тільки вирішити дилему наступності радикального або поступового процесу інституціонального перетворення, а й здійснювати ефективно управління безперервним процесом інституціональними змінами органів ДФС, забезпечувати стійкість цього процесу, наслідком чого буде вдосконалення податкових та митних процесів, підвищення якості послуг і адміністрування в цілому.

Практична значущість застосування матриці інституціональної трансформації в управлінні інституціональними змінами органів ДФС полягає в тому, що вона є корисним інструментом, який дає відповіді на такі важливі питання, як можливість виконання змін, послідовність виконання змін, вирішення питань синергетичного позиціонування, швидкість і характер змін, оцінювання змін експертами і організаторами цього процесу.

Визначення результатів позиціонування констант на матриці інституціональної трансформації дозволить забезпечити керівництву вищої ланки інформацією, що є стартовою для здійснення перетворень і визначення напрямів подальшого розвитку органів ДФС.

#### **Список використаних джерел / List of references**

1. **Барамзін С. В.** Управління якістю митної діяльності / С. В. Барамзін. – М. : Книга і бізнес, 2001. – 304 с. [Baramzin S. V. Upravlinnia yakistiu mytnoi diialnosti / S. V. Baramzin. – Moskva : Knyha i biznes, 2001. – 304 s. Baramzin S. V. Upravlinnia yakistiu mytnoi diialnosti / S. V. Baramzin. – M. : Knyha i biznes, 2001. – 304 s.]

---

2. **Про Державну** фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2014 р. № 236. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF> [Pro Derzhavnu fiskalnu sluzhbu Ukrainy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 trav. 2014 r. № 236. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>].

3. **Стратегічний** план розвитку ДФС України на 2015 – 2018 роки : наказ Державної фіскальної служби України від 12 лют. 2015 р. № 80 // Державна фіскальна служба України. – Режим доступу : <http://kr.sfs.gov.ua> [Stratehichnyi plan rozvytku DFS Ukrainy na 2015 – 2018 roky : nakaz Derzhavnoi fiskalnoi sluzhby Ukrainy vid 12 liut. 2015 r. № 80 // Derzhavna fiskalna sluzhba Ukrainy. – Rezhym dostupu : <http://kr.sfs.gov.ua>].

4. **Шаров Ю. П.** Управління змінами : навч. посіб. / Ю. П. Шаров. – Київ : Вид-во УАДУ, 1997. – 75 с. [Sharov Yu. P. Upravlinnia zminamy : navch. posib. / Yu. P. Sharov. – Kyiv : Vyd-vo UADU, 1997. – 75 s.].

5. **Milgrom P.** Predation, reputation, and entry deterrence / Milgrom P., Roberts J. // Journal of Economic Theory. – 1982. – Vol. 27.

*Надійшла до редколегії 31.01.17*