

(2000–2011 pp.). Державна служба статистики України / <http://www.ukrstat.gov.ua>. 14. Україна за 5 місяців збільшила експорт електроенергії до 3 млрд. 440,9 млн. кВт. год / <http://www.rbc.ua/ukr/top/show>. 15. Пилипенко Т.А. Вдосконалення структури та підвищення конкурентоспроможності зернового виробництва / [http://www.nbuv.gov.ua/PORTAL/chem\\_biol/prpdaa/econ/2011\\_2\\_t1/202.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/PORTAL/chem_biol/prpdaa/econ/2011_2_t1/202.pdf). 16. Газета “Українська правда” / <http://www.pravda.com.ua/news/2012/05/15/6964556>. 17. В ООН відзначили зниження бідності в Україні / <http://news.finance.ua/ua/~1/2012/07/05/282865>. 18. UNCTAD. FDI Inflows // <http://www.unctad.org/Templates>. 19. Індекс інвестиційної привабливості України / <http://www.rate1.com.ua/ehkonomika/2327>. 20. Рівень інвестиційної привабливості України / <http://polityka.in.ua/info/628.htm>. 21. Старостіна А. Міжнародний імідж країни: практичні аспекти аналізу / А. Старостіна, В. Кравченко, Г. Личова // *Маркетинг в Україні*. – 2011. – № 3. – С. 53. 22. Семінар для агентів туристичної компанії “Унікальна Україна” / Світовий туристичний ринок / <http://uu-travel.com>. 23. World Travel&Tourism Council / <http://www.wttc.org>. 24. Чемпіонат Євро-2012 розкрив туристичний потенціал України / <http://www.epochtimes.com.ua/travels/notes>.

УДК 336.343.359 (477)

А.М. Гришук, П.П. Дубинецька  
Львівський національний університет імені Івана Франка

## УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ У ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Ї Гришук А.М., Дубинецька П.П., 2013

**Розглянута ефективність проведених реформ податкового регулювання економіки України. Обґрунтовано напрямки реформування податкової системи з урахуванням концепції управління змінами.**

**Ключові слова:** податкова система, податкове регулювання, ефективність податкової системи, управління змінами, реформування податкової системи.

А.М. Hryschuk, P.P. Dubynezka  
Ivan Franko National University of Lviv

## MANAGEMENT OF CHANGE DURING TAX REFORM IN UKRAINE

Ї Hryschuk A.M., Dubynezka P.P., 2013

**The article reviews the effectiveness of the reforms of the tax regulation of the economy of Ukraine. The directions of tax reform based on the concept of change management.**

**Key words:** tax system, tax regulation, the efficiency of the tax system, change management, tax reform.

**Актуальність теми.** Сьогодні роль податків як регулятора економіки зростає. Держава встановленням ставок податків та їх видів стимулює чи обмежує розвиток окремих галузей або сфер економіки. В такий спосіб держава через регулювання податками може впливати на ефективність і стабільність економічного розвитку. Податкова політика держави має забезпечити виконання таких завдань, як встановлення оптимальних податків, які не стримуватимуть розвиток підприємництва, та забезпечення надходження до бюджету коштів, достатніх для задоволення державних потреб.

Сьогодні в Україні діє податкова система, яка за своїм складом та структурою подібна до податкових систем розвинених європейських країн. Законодавство з питань оподаткування розроблено з урахуванням норм європейського податкового законодавства, а також аспектів податкової політики ГАТТ/СОТ та інших міжнародних економічних організацій. Проте, на відміну від країн Європейського Співтовариства, податкова система України не є інструментом підвищення конкурентоспроможності держави, не сприяє зростанню економічної активності суб'єктів господарювання. Існуюча система формування державних доходів відображає недосконалість перехідної економіки та має переважно фіскальний характер.

**Огляд останніх досліджень та публікацій.** Проблема формування ефективної системи оподаткування як одного із основних елементів макроекономічної політики у ринковій економіці розглядалась у працях класиків економічної думки: К. Маркса, Дж. М. Кейнса, К. Рау, Д. Рікардо, А. Сміта, М. Туган-Барановського.

Серед сучасних українських науковців, які досліджують питання ефективного реформування податкової системи, варто назвати В. Андрущенко, Г. Балашова, З. Варналія, В. Вишневецького, В. Гейця, Т. Єфименко, В. Загорського, В. Кміть, А. Крисоватого, Т. Крушельницьку, І. Луніну, Т. Мединську, О. Молдована, Ю. Тимошенко, А. Соколовську, О. Шевченко, О. Чикаренка та ін.

**Постановка проблеми.** Ринкове реформування економіки супроводжувалося неодноразовими спробами удосконалити податкову систему за допомогою прийняття законодавчих актів, що були недостатньо адекватними стану економіки, характерними ознаками яких є неузгодженість окремих норм, та впровадження окремих проектних заходів, яким були притаманні відсутність системності, немотивованість основних реалізаторів проекту, відсутність моніторингу за їх виконанням тощо.

Сьогодні основними проблемами податкової системи України залишаються:

- велика витрата часу й коштів суб'єктів підприємницької діяльності на ведення податкового обліку й сплату податків;
- неефективна й надмірно витратна для держави й бізнесу система адміністрування податків і зборів, що неспроможна забезпечити повноцінне наповнення Державного бюджету й зниження частки тіньової економіки з одночасним дотриманням балансу прав податкових органів і платників податків;
- нестабільність і непередбачуваність податкової системи, що призводить до високих податкових ризиків для бізнесу й обмежує можливість середньо- і довгострокового планування;
- високий рівень ухиляння від податків і нерівномірне податкове навантаження на підприємства різного розміру й окремі галузі економіки;
- невиконання податковою системою функції згладжування соціальної нерівності [1].

Проте ефективність податкової системи України порівняно з іншими країнами світу, як вже зазначалося, й надалі залишається невисокою, що спричиняє необхідність подальших досліджень у цій сфері та впровадження їх у практику. Відчувається брак фундаментальних розробок щодо критичного переосмислення процесів реформування та реорганізації податкових інституцій із застосуванням сучасного управлінського інструментарію, зокрема, методології управління змінами. Зважаючи на це, багато ключових питань щодо реформування податкової системи потребують особливої уваги і детальнішого дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Для цього передусім необхідно оцінити окремі елементи податкової системи, скориставшись дослідженнями авторитетних організацій. Так, цікавим та показовим є оцінювання якості податкової системи та її реформування Європейською Бізнес-Асоціацією. Податковий Індекс Асоціації – це дослідження податкової системи на теренах України, яке ґрунтується на експертних оцінках ефективності та легкості оподаткування, поставлених безпосередньо платниками податків – бізнес-спільнотою (табл. 1). В опитуванні взяли участь

представники членських компаній Європейської Бізнес-Асоціації як малих та середніх, так і великих підприємств.

Основними проблемами для бізнесу в Україні, як стверджують експерти Європейської Бізнес-Асоціації, залишаються: зростання податкового навантаження, корупція, відсутність верховенства права, відсутність дерегуляції, яка не введена в дію, а лише задекларована у нормативно-правових актах.

Таблиця 1

**Оцінювання якості податкової системи України Європейською Бізнес-Асоціацією [5]**

Показники	Оцінка балів з максимальних 5-ти
Якість податкового законодавства	1,76
Обтяжливість/легкість адміністрування податків	1,62
Ступінь фіскального тиску	2,11
Якість податкового обслуговування, роботи податківців	2,36
Якість податкової системи загалом	1,90

У відповідь на запитання, чи сприяв податковий режим в Україні у 2011 р. розвитку та підтримці бізнесу, жоден з респондентів не зміг відповісти “так, безумовно, сприяв”, натомість 78 % дали негативні оцінки якості та ефективності податкового законодавства.

Більшість опитаних (84 %) зазначили, що податкова звітність та адміністрування в Україні є складним, що є тривожним результатом. Обтяжливі процедури податкової звітності призводять до часових та фінансових витрат, які несуть компанії. До того ж бізнесмени однотайно визнали недосконалість та слабкість електронної системи звітності, яка мала на меті полегшити та модернізувати процес податкового звітування.

Дискусія навколо цього питання у рамках Податкового Індексу Асоціації виявила, що 37 % учасників не змогли назвати позитивних змін, привнесених реформою та новим Кодексом, 21 % заявили про певне полегшення процедур податкової звітності, 13 % побачили плюси від кодифікації та систематизації розрізаних підзаконних актів у межах Податкового кодексу, а 9 % назвали позитивні зміни в оподаткуванні аграрного сектору та відсутність штрафних санкцій у перші півроку дії нового документа [5].

Серед найпоширеніших негативних відгуків були зафіксовані такі:

- ускладнення податкової звітності, збільшення трудових та фінансових витрат на облік та програмне забезпечення, погане адміністрування електронної звітності з боку податкової – 27 %;
- складність та суперечливість нового Податкового кодексу України, брак підзаконних документів – 21 %;
- збільшення кількості перевірок, необґрунтованість інформаційних запитів, свавілля податкових інспекторів – 19 %;
- часті зміни до нового Податкового кодексу України, відсутність часу на ознайомлення та адаптації – до 12 %;
- неможливість переносити збитки минулих податкових періодів – 10 %;
- збільшення бази оподаткування (ПДВ на консультаційні послуги та аудит, збільшення ПДФО, екологічний податок тощо) – 9 %;
- проблеми з відшкодуванням ПДВ – 5 % [5].

Загалом, за висновками Європейської Бізнес-Асоціації, українська влада не створила сприятливих умов для доброго інвестиційного клімату у країні та для розвитку бізнесу.

Показовим є також рейтинг податкових систем світу “Оподаткування” (Paying Taxes) у межах дослідження умов ведення підприємницької діяльності Світовим банком і Міжнародною фінансовою корпорацією. Індикатор “Оподаткування” оцінює фінансові та адміністративні витрати бізнесу на адміністрування податків з погляду середньостатистичної місцевої компанії, відповідно до податкових законів та регуляторних норм для кожної, окремо взятої країни. Індикатор оцінює

податкове та адміністративне навантаження, яке несе окремо взята компанія. Обидва ці компоненти важливі для підприємців. Вони оцінюються з використанням трьох суб-індикаторів: сумарна податкова ставка, витрати часу на ведення звітності та сплату основних податків (податок на прибуток, фонд оплати праці, обов'язкові соціальні внески, інші податки), кількість податкових платежів (табл. 2).

Таблиця 2

**Порівняння основних показників ефективності податкової системи України з країнами Східної Європи та Центральної Азії та високорозвиненими країнами [12]**

Показники	Україна	Східна Європа та Центральна Азія	Високорозвинені країни
Платежі, кількість на рік	28	28	12
Час, годин на рік	491	260	176
Податок на прибуток, %	11,6	9,1	15,2
Оподаткування праці, %	43,1	22,1	23,8
Інші податки, %	0,7	9,3	3,7
Загальний рівень податкового навантаження, % до прибутку	55,4	40,5	42,7

Позиції України у рейтингу “Оподаткування” (Paying Taxes) серед інших у 2012 р. покращилися на 18 пунктів. Проте і досі податкова політика залишається гальмом розвитку бізнесу, оскільки Україна перемістилася із 183 місця, яке вона міцно утримувала протягом останніх років, усього лишень на 165. Отож, незважаючи на те, що певні зрушення у зв'язку із впровадженням податкової реформи відбулися, результат таких змін виявився порівняно незначним (рис. 1).

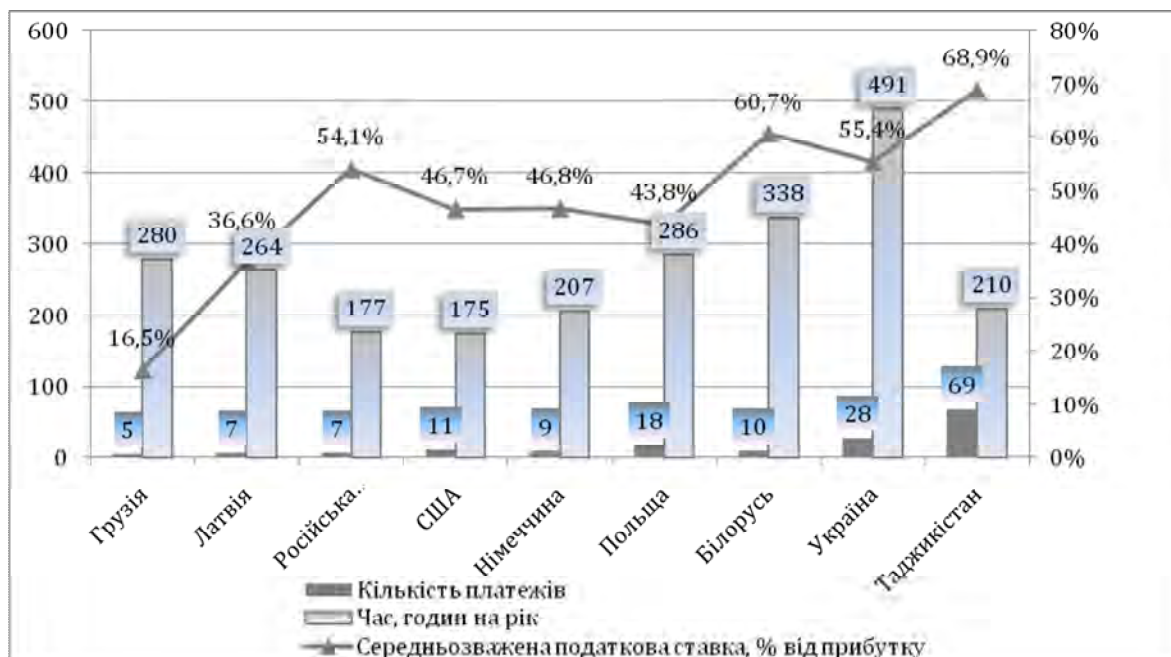


Рис. 1. Порівняння основних показників ефективності податкової системи України та її партнерів за рейтингом “Paying taxes”  
Побудовано автором на основі [12].

Підвищення позицій України за критерієм “оподаткування” на 18 зумовлене як запровадженням електронного декларування, так і насамперед ухваленням Податкового кодексу України, який уніфікував податкове законодавство і скоротив кількість податків (ефект від цього Doing Business враховує з певним відтермінуванням, адже кодекс набув чинності ще у 2011 р.).

Очевидно, що 165 місце усе ще свідчить про надзвичайну обтяжливість вітчизняної податкової системи. Голова ДПСУ Олександр Клименко, коментуючи показники України у розділі “оподаткування”, заявив, що завдяки зафіксованому експертами Doing Business запровадженню електронних сервісів для платників і вдосконаленню процедур адміністрування податків, частка платників ПДВ, які використовують електронну звітність, зросла з 39 % на початку 2011 р. до більш як 98 % – сьогодні [6]. За його словами, уже тепер спрощено процедуру реєстрації нових платників ПДВ, найближчим часом ДПСУ повністю переведе її в електронний, дистанційний формат, а обсяг необхідних документів скоротився втричі. Жорстко лімітовані терміни розгляду поданих заяв – не більше шести днів. О. Клименко прогнозує скорочення витрат часу на адміністрування податків удвічі до кінця поточного року, а в перспективі – повне охоплення електронною звітністю платників податку на прибуток, земельного податку, податку на доходи фізичних осіб і решти видів податків [6].

Отож, як свідчать результати аналізу, оцінка ефективності проведення податкової реформи не може бути однозначною, відображаючи позитивні і негативні тенденції. Поряд із зростанням податкових надходжень до Державного бюджету, ліквідації заборгованості за відшкодуванням ПДВ, запровадженням системи електронної звітності, є багато тривожних сигналів. Так, зокрема, процедура справляння податків стала жорсткішою, відсутні зрушення у подоланні проблем корупції та тінізації економіки, існує значний податковий тиск під час оподаткування трудових доходів.

Проте процес реформування податкової системи триває, вдосконалюються методи запровадження змін, до обговорення залучається громадськість. І проміжні результати реформування неодмінно повинні бути взяті до уваги під час розроблення концептуальних положень та конкретних завдань щодо подальшого реформування податкової системи.

Основою подальшого реформування податкової системи України має бути визнання того факту, що загалом податкова система України вже склалася, і попри усі свої недоліки, не повинна розглядатись як така, що повинна докорінно реформуватися. Тобто створення нової законодавчої бази у сфері оподаткування повинно віддзеркалювати традиції існуючої податкової системи та відповідати світовим тенденціям розвитку податкових систем.

Основними завданнями податкової реформи в Україні повинні бути:

- формування нового інституційного середовища оподаткування, сприятливого для реалізації принципу рівності усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації, формування відповідального ставлення платників до виконання своїх податкових зобов'язань;
- підвищення фіскальної ефективності податків за рахунок розширення податкової бази, покращення адміністрування, зменшення масштабів ухиляння від сплати податків;
- забезпечення рівномірнішого розподілу податкового тягаря між платниками податків;
- демократизація податкової служби України, а саме – зміна ідеології її функціонування на основі реформування податкової служби.

Основні кроки щодо реалізації останнього завдання деталізовані у Стратегічному плані розвитку ДПСУ на період до 2013 р. [2]. З метою оцінювання успішності реалізації проекту її модернізації визначено систему з чотирьох індикаторів, які призначені для вимірювання впливу виконання заходів проекту на якість діяльності органів ДПСУ: показник добровільності виконання платниками своїх податкових зобов'язань, показник витрат на виконання вимог податкового законодавства платниками податків, показник імовірності виявлення випадків ухиляння від сплати податків та неплатежів, показник якості функціонування ДПСУ під час адміністрування податків та надання послуг платникам [3]. Але запропонована система індикаторів занадто узагальнено відображає зовнішні результати покращення якості діяльності органів ДПСУ і фактично не інформує про покращення внутрішніх процесів, підвищення кваліфікації персоналу, зрілість інформаційної інфраструктури та інші аспекти діяльності.

Для досягнення поставлених завдань необхідний принципово новий концептуальний підхід. Проведений аналіз еволюції моделей впровадження стратегічних змін у діяльність підприємств та організацій свідчить про значні успіхи у комерційній сфері і відставання у сфері громадських

організацій і публічного адміністрування. Цієї ж думки дотримуються сучасні вітчизняні науковці, які досліджують вимірювання ефективності інституційних змін у галузі державного управління. Так, зокрема, проф. Ю.П. Шаров та канд. наук з держ. упр. О.П. Чикаренко роблять у своїй статті висновок про те, що "... сучасна система управління стратегічним розвитком Державної податкової служби України (далі – ДПСУ) вимагає застосування певного інструментарію для вимірювання поточного стану діяльності з надання публічних послуг органами ДПСУ і подальшого порівняння його зі стратегічними орієнтирами. В Україні, незважаючи на велику кількість наукових та інших інформаційних джерел, в яких висвітлюються проблеми вимірювання результатів діяльності у галузі державного управління, це питання на цей час опрацьоване недостатньо, що опосередковано підтверджується прийняттям не завжди ефективних стратегічних рішень" [11].

У зв'язку із цим вважаємо, що під час впровадження податкових реформ необхідно спиратися на розроблений методологічний апарат управління змінами. Для цього з'ясуємо основні засади та положення, які необхідно враховувати під час застосування концепції управління змінами у процесі реформування податкової системи України.

Управління змінами – це процес, що робить можливим для організації модифікувати будь-яку частину її структури, щоб ефективно функціонувати у постійно мінливому середовищі. До нього входять дії, призначені для підтримки, прийому і затвердження необхідних та узгоджених модифікацій і змін. Його метою є контроль змін з одночасним збереженням цілісності і якості послуг, що надаються у виробничому середовищі. Концепція і практика управління змінами останнім часом стали дуже популярними у різних організаціях.

Усі сучасні підходи до розуміння концепції управління змінами можна поділити на три групи визначень.

Перша група визначень описує управління процесом змін. У той самий час процес управління змінами це сам по собі термін, що складається, щонайменше, з двох вимірів. Перший його вимір стосується запровадження змін запланованих, контрольованих, які проводяться у систематичний спосіб. Він націлений на пошук найефективніших шляхів введення нових методів і систем у діючу організацію. Зміни, якими необхідно управляти, знаходяться всередині і контролюються організацією. Але такі зміни можуть бути ініційовані зовнішніми чинниками [9].

Процесний підхід розглядає управління змінами як сукупність робіт, які полягають у:

- визначенні і впровадженні нових цінностей, стосунків, норм, стилю поведінки у межах організації, які підтримують нові способи виконання роботи і переборюють протистояння змінам;
- досягнення консенсусу між споживачами і зацікавленими сторонами щодо певних змін, реалізованих для більшого задоволення їхніх потреб;
- планування, тестування і впровадження усіх аспектів переходу від однієї організаційної структури чи бізнес-процесу до іншого [8].

Другий вимір управління змінами включає реакцію на нововведення, над якими організація має дуже мало засобів контролю або ж взагалі не може їх контролювати; зміни, що є результатом дій, наприклад, законодавчих, соціальних і політичних перетворень, зміни напрямку і фаз економічного процесу тощо. Перший і другий виміри переважно характеризуються як проактивне і реактивне управління змінами відповідно.

Управління змінами також може торкатися сфери професійної практики і є основою для іншого визначення цього терміна. Незалежні консультанти можуть виступати у ролі агентів впровадження змін для того, щоб допомогти своїм клієнтам упоратися зі змінами, які стоять перед ними, або для того, щоб допомогти їм скористатися проактивним підходом до змін шляхом покладення на себе завдання управління неминучими змінами. Майже в усіх випадках процес змін вимагає індивідуального підходу у кожній конкретній ситуації. Професійні агенти із впровадження змін беруть на себе завдання щодо управління процесом змін, співпрацюючи з менеджерами організації та користувачами, обізнаними у цій специфіці [9].

Третє визначення управління змінами ґрунтується на змісті предмета. Воно включає в себе передусім моделі, методи і технології, інструменти, навички та інші форми знань, що становлять

практику управління змінами. Ці компоненти структури знань пов'язані та інтегровані у багато концепцій і принципів, що називаються у наукових колах загальною Теорією систем.

З погляду системного підходу управління змінами (Change Management) – це збалансована система управління ресурсами (людськими і технічними), пов'язана зі змінами [8].

Користь від управління змінами різноманітна і переважно пов'язана зі зменшенням ризику і покращенням якості надання послуг. Управляти змінами необхідно для отримання високого рівня доступності і якості послуг. За допомогою ефективного управління процесом запровадження змін, як запланованих, так і незапланованих, можна скоротити час простою. В такий спосіб поліпшується якість надаваних послуг, а вартість інформаційно-технологічної підтримки і втрати у зв'язку із простоем зменшуються.

За результатами вищезгаданого опитування Європейської Бізнес-Асоціації, якість надаваних послуг була оцінена у 2,36 бала із 5. Коментуючи професійність, компетентність та рівень сервісу, які надають податківці бізнесу, респонденти переважно (42 %) висловлювали незадоволення якістю сервісу та обслуговування, однак були і нейтральні відповіді (24 %) [5].

На жаль, пресинг та тиск з боку податкових органів дуже перешкоджає діяльності бізнесу в Україні. Ця негативна тенденція була підкреслена учасниками опитування, а саме: 77 % респондентів стикалися з неконструктивними та нераціональними “пропозиціями” сплатити податки заздалегідь, авансом, 50 % отримували необґрунтовані та часті інформаційні запити від податківців, а 41 % опитаних запропонували так звані “завдання” з наповнення бюджету своїми податковими платежами [5]. Вочевидь, першочерговим кроком влади має бути викорінення цієї тривожної та проблемної тенденції оподаткування.

Управління змінами може підвищити ефективність зовнішніх комунікацій. А краща комунікація між платниками податків та податковою службою приводить до вищого ступеня розуміння потреб і пріоритетів обох сторін, підкреслюючи те, що компоненти бізнес-процесу не працюють ізольовано один від одного. За покращення можливостей комунікації, введення і доступу до інформації платники податків почуватимуться обізнанішими і свідомішими щодо можливостей, механізмів та культури сплати податків.

Управління змінами може спростити і підтримувати своєчасний потік інформації та операцій всередині організації. Процес впровадження змін допоможе організації спрямувати потік інформації на спрощені рівні для “реального” використання, максимізувати можливості використання доступного програмного забезпечення з метою зменшення непотрібних звітів і покращення продуктивності.

Така перевага управління змінами сьогодні дуже актуальна для покращення умов праці у Міністерстві доходів і зборів України, у яке влилася ДПС України після проведення реорганізації.

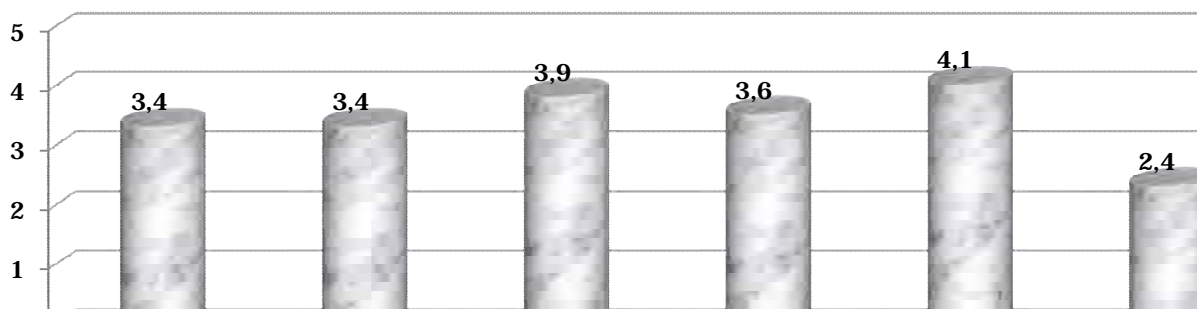
З метою дослідження та виявлення проблем, наявних у системі управління персоналом, що мають негативний вплив на діяльність персоналу ДПС, Департамент розвитку та модернізації ДПС з червня 2006 року (наказ ДПА України від 05.06.06 р. № 317 “Про організацію внутрішнього моніторингу” (зі змінами) [7]) організував проведення щорічних опитувань працівників органів ДПС.

Шестирічна практика проведення внутрішнього моніторингу, яка у 2012 р. підсумувала результати його восьмого етапу, дада змогу сформувати великий обсяг інформації, яка характеризує систему управління персоналом в органах ДПС через оцінку:

- організації діяльності працівників, змісту та умов їх праці;
- умов для розвитку персоналу, включаючи навчання;
- мотивації персоналу (задоволення/незадоволення сенсом своєї діяльності та винагородою за її результати) (рис. 2).

Як бачимо, за деякими позиціями (професійна етика, діяльність керівництва) були отримані доволі високі оцінки, проте спостерігається занепокоєність працівників податкової служби умовами та організацією праці, питаннями співробітництва, а особливо болючими є проблеми мотивування через оплату праці та соціальний захист. Низьким балом оцінена і діяльність профспілок. У таких умовах необхідною є особлива увага до проблемних питань та впровадження змін.

Важливим чинником, що впливає на ефективність впровадження змін, є її чітка організація та забезпечення належних умов праці для співробітників. На запитання про те, чи добре організована робота у структурних підрозділах (органах) ДПС, 65 % респондентів надали схвальні відповіді. Проте 39 % респондентів стверджують, що їм часто доводиться виконувати функції, не властиві їхньому структурному підрозділу, що, на думку опитаних, спричинено недосконалими організаційною структурою і розподілом функцій та завдань між структурними підрозділами [4].



*Рис. 2. Оцінювання працівниками елементів управління персоналом у межах внутрішнього моніторингу, проведеного в органах ДПС України, балів  
Розроблено автором на основі [4].*

На думку 69 % респондентів поточні зміни в організаційній структурі ДПС неефективні. Більшість респондентів (63 %) оцінюють їх негативно протягом усіх етапів опитування. На думку респондентів, реорганізації спричиняють виникнення негативних наслідків, зокрема, скорочення персоналу, що, своєю чергою, збільшує навантаження на працівників, які залишилися, та знижує ефективність їхньої діяльності.

Респонденти вбачають дієвість організаційних змін в оптимізації чисельності персоналу, особливо державних податкових інспекцій, які безпосередньо працюють з платниками податків і забезпечують мобілізацію коштів до бюджету, а також у кадровому підсиленні структурних підрозділів, діяльність яких пов'язана з адмініструванням податків та обслуговуванням платників.

За результатами опитування, доволі значна кількість відповідей оцінила роботу в органах ДПС як складну (82 %) та інтенсивну (89 %), 43 % вважають навантаження на персонал нерівномірним. На думку опитаних, однією з причин високої інтенсивності праці і значного навантаження на персонал є недостатній рівень автоматизації процесів, що виконуються органами ДПС, та незадовільний рівень забезпеченості робочих місць необхідними технічними засобами (так вважає 61 та 68 % респондентів) [4].

Враховуючи те, що частка негативних відповідей на ці питання протягом усього періоду проведення досліджень становить більше як 50 %, а кількість коментарів, що підтверджують цю проблему, становить близько 25 % від їх загальної кількості, можна зробити висновок, що проблема технічного оснащення робочих місць працівників не втрачає своєї актуальності.

Сьогодні, в період стрімкого розвитку інформаційних технологій, коли у кожного другого працівника є домашній комп'ютер та Інтернет, вимоги до робочого місця значно вищі, ніж були навіть три роки тому. Більшість коментарів респондентів інформують про те, що комп'ютерної оргтехніки, принтерів на робочих місцях недостатньо, техніка давно не оновлюється, а тому доводиться використовувати морально застарілу та недостатньо потужну, що негативно відбивається на оперативності та обсягах завдань, що виконуються.

Ще одна перевага управління змінами – створення серії методів аналізу, які можна застосовувати для зниження вартості послуги. До таких способів аналізу належить аналіз витрат і аналіз робочих витрат, адже обидва вони корисні в процесі прийняття рішень. Ці способи також включають у себе вирівнювання фактичних та очікуваних витрат, прямий аналіз використання робочої сили та виправні методи і заходи.



**Виявлені проблеми за результатами опитування у межах внутрішнього моніторингу,  
проведеного в органах ДПС України протягом 2006–2012 рр. [4]**

Суть проблеми	% негативних відповідей респондентів							
	I етап	II етап	III етап	IV етап	V етап	VI етап	VII етап	VIII етап
	19.06.06 03.07.06	19.12.06 15.01.07	15.10.07 26.10.07	20.10.08 02.11.08	19.10.09 02.11.09	18.10.10 01.11.10	17.10.11 30.10.11	15.10.12 28.10.12
Інтенсивність праці	97	96	97	96	97	97	97	95
Забезпечення комп'ютерною та оргтехнікою	71	69	55	57	62	68	67	68
Поточні зміни в організаційній структурі	62	58	63	62	59	65	69	69
Автоматизація робочих процесів	56	54	49	48	48	57	57	61
Оплата праці	76	61	71	70	73	87	89	91
Діяльність профспілок	49	42	55	52	48	62	63	67
Рівномірність навантаження персоналу	34	33	32	31	30	42	43	43

Проте на практиці управління змінами є найскладнішим з усіх видів управління. Для його здійснення необхідно мати в розпорядженні злагоджені команди висококваліфікованих та високомотивованих співробітників, що відповідають за послуги, операції і службу та орієнтуються на зміни, мають високий рівень професійної та управлінської культури. Для встановлення зв'язку між адміністративними процесами, інформаційно-технологічними послугами та інфраструктурою, що лежать в їх основі, необхідний паралельний проект управління змінами.

Результати моніторингу дають можливість виявити рівень співробітництва та взаємозамінності між працівниками структурного підрозділу. Його оцінили як достатній 69 % опитаних. Стан інформаційного обміну також характеризує якість співробітництва в органах ДПС. І цифрові дані, і коментарі учасників свідчать, що ефективне виконання функцій та завдань можливе лише за наявності своєчасної, актуальної, оперативної інформації, на якій ґрунтується їх виконання.

Відповіді на запитання анкети дали змогу оцінити вчасність, повноту та якість інформації, яка використовується працівниками ДПС. Зокрема, на запитання щодо вчасності отриманої інформації 50 % респондентів надали негативну відповідь і порівняно з минулими етапами їх кількість зросла (на 8 % щодо V–VII та на 19 % – щодо I–IV етапів). Також значною кількістю негативних відповідей (52 %) оцінено рівень інформування про нововведення. Цей показник погіршився порівняно з V–VII етапами на 5 %, та порівняно з I–IV етапами – на 10 %. Така динаміка свідчить про незадовільний стан інформування про нововведення та ризик зниження якості виконуваних завдань через відсутність необхідної інформації. Близько 50 % опитаних позитивно оцінили повноту та якість інформації, що готується органами ДПС усіх рівнів, проте наявність такої самої кількості негативних відповідей частково спростовує цей факт [4].

Як повідомляють опитані, однією з основних причин, що негативно впливає на вчасність та якість інформації, є наявність надлишкової кількості паперових документів та контрольних завдань, які дублюються. Процес обміну інформацією, на думку опитаних, безперечно повинен вдосконалюватись як у межах ДПС, так і через інформаційний обмін з іншими контролюючими органами, державними структурами тощо. Найбільшу ефективність такого вдосконалення респонденти вбачають у широкомасштабному впровадженні електронного документообігу.

Складність в управлінні змінами також становить і те, що таке управління спричиняє зміни у поведінці людини. Для зміни характеру поведінки людини необхідний об'ємний процес навчання для підвищення обізнаності і здобуття нових умінь. Для успішної зміни організаційної культури і звичок найважливішою є співпраця на рівні департаментів і згуртована командна робота. Більше того, необхідна також і підтримка старшого керівництва для того, щоб усвідомлювати необхідність змін і зважати на їхні наслідки. Рівень співробітництва між керівниками та підлеглими позитивно оцінили 64 % респондентів. Значення цього показника погіршилося у середньому на 5 % порівняно з I–IV, проте майже не змінилося порівняно з V–VII етапами.

Вивчаючи рівень співробітництва між ДПС України (центральний апарат) та її територіальними органами, а також між обласним апаратом та ДПП, отримано такий результат. Кількість відповідей, якими надано позитивну оцінку рівню співробітництва територіальних органів ДПС з ДПС України (центральний апарат), становить 52 %, яка зменшилась в середньому на 2 % порівняно з V–VII та на 6 % – порівняно з I–IV етапами, а кількість позитивних відгуків щодо співробітництва ДПП з обласним апаратом становить 46 % і зменшилась на останньому етапі на 3 % порівняно з V–VII та на 9 % – порівняно з I–IV етапами [4]. Така динаміка свідчить про те, що податківці стали вимогливішими у питанні налагодження співробітництва, без якого неможливо виконувати спільні завдання, що стоять перед ДПС.

На думку опитаних, якість співробітництва поліпшиться, якщо органи ДПС вищого рівня надаватимуть чіткі та своєчасні роз'яснення з питань застосування законодавчих та нормативно-правових актів, методичні рекомендації та консультації щодо виконання доведених завдань, а це дасть можливість підпорядкованим органам ДПС якісно та оперативно ці завдання виконувати. Дієвими, на їх думку, є заходи з проведення короткотермінового навчання у вигляді тематичних семінарів, “круглих столів” для обміну інформацією та досвідом між працівниками різних органів ДПС.

Результати відповідей за групою питань “Діяльність керівництва” зберігають високий сумарний показник позитивних відповідей, а середній бал становить 3,9. На запитання, чи задоволені респонденти діяльністю керівництва структурного підрозділу/органу ДПС і чи користується їх безпосередній керівник повагою серед членів колективу, 72 та 78 % опитаних дали стверджувальні відповіді, а 74 % повідомили, що можуть отримати допомогу керівника у своїй професійній діяльності. Характеризуючи роботу керівника щодо його умінь визначати спрямовані на результат завдання та розподіляти обов'язки з урахуванням здібностей підлеглих, 74 % опитаних надали позитивні відповіді за обома критеріями, проте їхня кількість зменшилась на 2 % порівняно з V–VII та на 7 % – порівняно з I–IV етапами.

Надзвичайно важливим критерієм, що характеризує діяльність керівництва, є його уміння створювати умови для ефективного виконання завдань та розвитку персоналу. Так, 65 % респондентів високо оцінили ці навички своїх керівників, проте 35 % дали їм негативну оцінку. Великою кількістю позитивних відповідей (71 %) охарактеризована об'єктивність керівників підрозділів під час оцінювання ними діяльності підлеглих, проте ця кількість зменшилась в середньому на 3 % порівняно з попередніми сімома етапами [4].

Усі ці показники доволі схвально характеризують діяльність керівництва, адже, на думку цієї групи респондентів, участь керівництва у процесі їх діяльності є для них надзвичайно важливою, оскільки спільне визначення шляхів виконання завдань та досягнення цілей позитивно впливають на їхній результат, що стимулює ділову активність персоналу. Проте наявність хоч і меншої, але частки негативних відповідей та коментарів, свідчить про необхідність керівникам вдосконалювати свій професійний рівень, стиль та методи керівництва.

Як і за минулих етапів досліджень, питання оплати праці для податківців є особливо гострим, що впливає з цифрових даних та кількості коментарів, яких за цим питанням надано найбільше (74 % від загальної кількості отриманих коментарів). Наявна система матеріального стимулювання сприймається опитаними скоріше негативно (91 %). Лише 9 % співробітників загалом задоволені рівнем оплати праці, з них абсолютно задоволені лише 2 %. Однак переважна більшість – 75 % респондентів – стверджує, що розмір їхньої заробітної плати зовсім не відповідає тому обсягу роботи, який їм доводиться виконувати, а 59 % повідомляють про готовність змінити місце роботи для збільшення рівня оплати своєї праці [4].

Більшість опитаних у своїх коментарях інформують, що низький рівень заробітної плати стосовно обсягу роботи, який щорічно зростає, демотивує персонал та спричиняє відтік висококваліфікованих спеціалістів з органів ДПС.

Підсумки внутрішнього моніторингу 2006–2012 рр. дали змогу цілісно охарактеризувати передумови впровадження змін та зробити такі ключові висновки:

– по-перше, в органах ДПС наявний кваліфікований, ініціативний персонал, який має бажання та здатен виконувати поставлені перед ДПС завдання, незважаючи на складність роботи, високий рівень інтенсивності праці та зростання навантаження.

– по-друге, працівники органів ДПС вважають, що без належного рівня співробітництва між собою, керівниками та підлеглими, між органами ДПС різних рівнів, за відсутності якісної, оперативної та своєчасної інформації, необхідної для виконання завдань, неможливо досягти високих результатів роботи.

**Висновки.** Незважаючи на частку негативних відгуків щодо здійснення процесу внутрішнього моніторингу, необхідно зазначити, що він сьогодні є єдиним засобом дослідження щодо отримання характеристики внутрішнього стану діяльності в органах ДПС, що надається її співробітниками. Цей моніторинг є першим кроком на шляху до впровадження концепції управління змінами у процес модернізації податкової служби. З одного боку, – це збір інформації, з іншого, – це інструмент “зворотного зв’язку” між керівництвом та підлеглими, органами ДПС усіх рівнів, що дає змогу щорічно відслідковувати динаміку показників з конкретних проблем.

Комплексний підхід до процесу реформування податкової системи загалом та модернізації податкової служби зокрема на основі концепції управління змінами дасть змогу підвищити ефективність реформ. Подальші дослідження будуть спрямовані на розробку кроків щодо впровадження концепції управління змінами та вимірювання їх результативності.

1. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” від 02.06.2010 / Комітет з економічних реформ при Президентові України. – [Електронний ресурс]. – Доступно з: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf). 2. Стратегічний план розвитку Державної податкової служби України на період до 2013 року, затверджений наказом Державної податкової адміністрації України від 07.04.2013 р. (із змінами та доповненнями від 29.09.2005 р.) // Офіційний сайт Міністерства доходів і зборів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minrd.gov.ua/modernizatsiya-dps-ukraini/arkhiv/proekt--modernizatsiya-derj/strategichniy-plan-rozvitku-derjavnoi-/>. 3. Проект “Модернізація державної податкової служби України-1”: Ключові показники, за якими оцінюється виконання проекту модернізації // Офіційний сайт Міністерства доходів і зборів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minrd.gov.ua/modernizatsiya-dps-ukraini/arkhiv/proekt--modernizatsiya-derj/pokazniki/>. 4. Аналітичний звіт про результати восьмого етапу опитування в межах внутрішнього моніторингу, проведеного в органах Державної податкової служби України з 15.10.12 по 28.10.12 рр.: Додаток 1 до листа ДРМ ДПС від 21.01.2013 р. № 95/8/24-20-0222. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jTfD\\_Ec98CYJ:minrd.gov.ua/data/normativ/000/000/62207/0.doc+&cd=2&hl=uk&ct=clnk&gl=ua](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jTfD_Ec98CYJ:minrd.gov.ua/data/normativ/000/000/62207/0.doc+&cd=2&hl=uk&ct=clnk&gl=ua). 5. Податковий Індекс Асоціації: Результати експертного дослідження 2011–2013 рр. // Офіційна інтернет-сторінка Європейської Бізнес-Асоціації. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eba.com.ua/uk/about-eba/indices/tax-index>. 6. Сколотяний Ю. Doing Business-2013: щоб промінчик не згаснув... / Ю. Сколотяний // Дзеркало тижня. Україна. – № 38. – 28.10.2012. – [Електронний ресурс]. – Доступно з: [http://dt.ua/ECONOMICS /doing\\_business-2013\\_\\_schob\\_prominchik\\_ne\\_zgasnuv-111067.html](http://dt.ua/ECONOMICS /doing_business-2013__schob_prominchik_ne_zgasnuv-111067.html). 7. Про організацію внутрішнього моніторингу (зі змінами): Наказ ДПА України від 05.06.06 р. № 317. 8. Управління змінами. – [Електронний ресурс] // Електронна енциклопедія “Вікіпедія”. – [Цит.: 01.07.2013 р.]. – Доступно з: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Управління\\_зміними](http://uk.wikipedia.org/wiki/Управління_зміними). 9. Управління змінами. – [Електронний ресурс] // Інформаційний сайт ООН. – Доступно з: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan041377.pdf>. 10. Чикаренко О.О.

*Стратегічні орієнтири розвитку Державної податкової служби та вимірювання ступеня їх досягнення / О.О. Чикаренко // Державне управління та місцеве самоврядування. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2011. – № 1(8). – [Електронний ресурс]. – Доступно з: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Dums/2011\\_1/11caavsd.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_1/11caavsd.pdf). 11. Шаров Ю.П. Підхід до вимірювання успішності досягнення стратегічних орієнтирів розвитку Державної податкової служби України / Ю.П. Шаров, О.О. Чикаренко // Державне будівництво. – 2012. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Доступно з: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/03.pdf>. 12. *Doing business 2013: Measuring business regulation*. – [Electronic resource] / The World Bank, IFC, 2012. – Access mode: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine/#paying-taxes>.*

УДК 339.924:331.556.4

Ю.П. Гуменюк

Тернопільський національний економічний університет

## ІЄРАРХІЯ ПОТРЕБ У СИСТЕМІ МІЖНАРОДНОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

© Гуменюк Ю.П., 2013

**Запропоновано способи виконання багатьох важливих науково-практичних завдань у сфері оцінки закономірностей розвитку трудовіграційних процесів та визначення особливостей їх перебігу під впливом соціогуманітарних чинників. Особлива увага в дослідженні спрямована на мотивацію схильності до еміграції як перманентного чинника, що сприяє перебігу міжнародного трудовіграційного процесу та формує компоненти світової системи трудової міграції.**

**Ключові слова:** економічні потреби, постіндустріальне суспільство, міжнародна трудова міграція, інкорпорований культурний капітал.

Y.P. Humenyuk

Ternopil National Economic University

## HIERARCHY OF NEEDS IN THE SYSTEM OF INTERNATIONAL LABOUR MIGRATION

© Humenyuk Y.P., 2013

**Kind of of solution of row of important science and practice tasks is offered in the field of estimation of conformities to law of development of labour migration processes and determination of features of their flowing under act of social humanity factors. The of special attention in research is sent to motivation of propensity to emigration, as a permanent factor that assists flowing of international labour migration process and forms the components of the world system of labour migration.**

**Key words:** economic necessities, post-industrial society, international labour migration, a cultural capital is incorporated.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Сьогодніша стадія глобалізації перебігає в умовах т.з. тектонічних зсувів світової економіки, які призвели до розшарування країн світу за рівнем науково-технологічного розвитку. Далі існують аграрні, аграрно-індустріальні, індустріально-аграрні, індустріальні та постіндустріальні країни. Національні економіки цих країн