

Посилання на статтю

Ігнатова О.В. Практичне застосування системно-процесного представлення функціональної діяльності організацій / О.В. Ігнатова, М.М. Самоздра, О.М. Сень // Управління проектами та розвиток виробництва: Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2009. – № 1(29). – С. 125-131.

УДК 005.951:005.8

О.В. Ігнатова, М.М. Самоздра, О.М. Сень

ПРАКТИЧНЕ ЗАСТОСУВАННЯ СИСТЕМНО-ПРОЦЕСНОГО ПРЕДСТАВЛЕННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙ

Розглянуто процедуру адміністративного апеляційного оскарження у системі контрольної-перевірочної роботи. Запропоновано процесну модель представлення процедури апеляційного оскарження. Рис. 1, дж. 3.

Ключові слова: процес, проект, система, модель.

Е.В. Игнатова, М.М. Самоздра, Е.Н. Сень

ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ СИСТЕМНО-ПРОЦЕССНОГО ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ

Рассмотрена процедура административного апелляционного обжалования в системе контрольно-проверочной работы. Предложена процессная модель представления процедуры апелляционного обжалования.

E.V. Ignatova, M.V. Samozdra, E.N. Sen

IMPLEMENTATION OF SYSTEM-PROCESS REPRESENTATION THE ORGANIZATION'S FUNCTIONAL ACTIVITY

Procedure of the administrative appeal in system of control-verifying activity is considered. The process model of representation the appeal procedure is suggested.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими практичними завданнями. Адміністративна апеляційна процедура кожного суб'єкта господарювання є унікальною – у скарзі платник податків надає інформацію про не вірне, а можливо, і про неефективне застосування працівниками органів державної податкової служби (далі - ДПС) податкового законодавства. Також факти, що викладаються в скаргах можуть свідчити про нерегульованість певних питань у податкових відносинах, наявність суперечностей у нормах тощо.

ДПС України має людські ресурси, які необхідні для виконання робіт – це фахівці юридичного управління, управління податкового контролю юридичних осіб органів ДПС вищого рівня та співробітники юридичних підрозділів та підрозділів податкового контролю юридичних осіб державних податкових інспекцій міст та районів (далі – ДПІ). Складність полягає у відсутності нормативно-правової бази, яка б регулювала та визначала норматив

трудомісткості для виконання певних дій фахівцями державної податкової служби, які задіяні при розгляді скарг платників податків.

Процедуру подання та розгляду скарг платників податків регламентує значна кількість нормативно-правових актів, тому діюче громіздке текстове представлення функціональної діяльності ускладнює роботу податківця щодо оперативного відслідкування внесення змін до нормативно-законодавчих актів та своєчасного усвідомлення загальної картини процедури оскарження.

Поряд з вищеназваними проблемами діючої адміністративної апеляційної процедури потрібно відзначити, що взагалі система управління апеляціями не достатньо сприяє поліпшенню ефективності та якості перевірочної роботи. Суперечливість та постійна змінність законодавства, незручний виклад громіздкої методичної бази негативно впливають на рівень добровільної сплати податків. Відсутність досконалої аналітично-інформаційної системи впливає на те, що органи ДПС вимушені спонтанно реагувати на рішення зовнішніх органів (судів). Всі ці факти вказують на актуальність вирішення вищезгаданих проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На даний час існує текстове представлення функціональної діяльності в сфері оскарження результатів перевірки у формі методичних рекомендацій щодо порядку подання та розгляду скарг (заяв) платників податків органами державної податкової служби.

Дані рекомендації містять в собі чотири розділи, кожний із яких представляє системний опис дій в процедурі адміністративного апеляційного оскарження саме в органах державної податкової служби.

Загальні положення (1 розділ) методичних рекомендацій несуть в собі інформацію щодо нормативної бази, на підставі якої вони розроблені. Саме тут, в загальних положеннях наводяться обов'язки фахівців органів державної податкової служби при розгляді скарги (заяви) фізичної особи - платника податків чи юридичної особи - платника податків.

Другий розділ методичних рекомендацій розкриває підстави подання платниками податків скарг (заяв) на податкові повідомлення-рішення чи на інші рішення органів державної податкової служби та послідовність дій щодо подання та реєстрації скарг (заяв) платників податків.

Третім розділом методичних рекомендацій встановлено порядок розгляду скарг (заяв) платників податків.

Методичні рекомендації щодо порядку подання та розгляду скарг (заяв) платників податків органами державної податкової служби представлені в текстовому виразі, що представляє собою деякі труднощі при їх застосуванні. При виконанні дій, з метою правильного, об'єктивного та всебічного розгляду скарг платників податків, в процедурі оскарження постійно необхідно повертатися до того чи іншого розділу чи пункту рекомендацій, що віднімає багато часу на вивчення матеріалу і на відслідкування (пошуки) тієї чи іншої норми, що в результаті може призвести до більш формального підходу при розгляді скарг. Текст, який розміщується на декількох сторінках, стає менше сприйнятним. На практиці такі методичні рекомендації застосовуються, оскільки вони на даний час є одним із нормативно-правовим документом, який регулює правові відносини в сфері адміністративного оскарження.

З метою підвищення ефективності роботи підрозділів апеляцій Державної податкової служби України та виконання «Концепції удосконалення роботи підрозділів апеляцій ОДПС» ДПА України вжиті заходи, спрямовані на посилення інформаційної складової своєї роботи, більш активно і цілеспрямовано розпочато використання сучасних інформаційних технологій. Так, розроблено і створено функціональну модель АІС «Скарга» - локальну автоматизовану систему обліку

скарг. Цей програмний продукт сприятиме підвищенню ефективності роботи податківців.

АІС «Скарга» у своїй промисловій версії проектується як інтегруюча система, яка зв'язує між собою інші інформаційні масиви, наявні в ДПС України. Те, що АІС «Скарга» розроблена безпосередньо фахівцями ДПА України не тільки позитивно вплинуло на зменшення витрат на її розробку, але і дозволило отримати відкриту архітектуру системи, що сприяє не тільки безперешкодній інтеграції АІС «Скарга» в існуючі інформаційні масиви, але і використанню її в подальшому для створення загальної інформаційної системи ДПА України.

Перша форма відображення процедури апеляційного адміністративного оскарження представляє собою послідовний порядок дій при проходженні усіх етапів оскарження.

Друга форма відображення – це автоматизована система обліку скарг, яка дозволяє вводити потік інформації до бази даних та на виході отримати загальне бачення усіх процесуальних дій з висвітленням процесуальних документів (рішеннями, постановами та інше).

Також існують і розробки опису діяльності у вигляді процесної моделі [1, 2]. Матрична процесна модель дає більш чітку картину загального об'єму робіт проекту, оскільки при підготовці візуальних представлень використовується система загальноприйнятих умовних значень. Процесна модель стає більш сприятливою для розуміння та вимагає менше часу на розуміння та побудову послідовних дій в ході процедури оскарження.

На даний час маються розробки процесної моделі проекту перевірки суб'єктів господарювання [3], які розроблені для удосконалення управлінських технологій реалізації проектів перевірок.

Виділення невирішених частин загальної проблеми. Але, якщо дві перші форми відображення процедури апеляційного адміністративного оскарження знайшли випробування стосовно функціональної діяльності, то треті мають лише теоретичне обґрунтування, яке не стверджено практикою випробування. Відсутні також публікації щодо їх впровадження.

Мета статті. На основі проведення практичного випробування визначити можливість використання процесної моделі проекту перевірки суб'єкта господарювання (на прикладі процедури апеляційного оскарження органів державної податкової служби) та самого програмного продукту з використанням автоматичної обробки даних.

Виклад основного матеріалу. Пропонуємо розглянути вирішення питання процесного представлення функціональної діяльності на прикладі процедури апеляційного узгодження в органах державної податкової служби.

Однією з важливих функцій державної податкової адміністрації є розгляд звернень (скарг) платників податків в порядку, встановленому законодавством, здійснення апеляційних процедур узгодження податкових зобов'язань.

Об'єктом існуючої системи апеляцій є правовідносини, які склалися між платником податків та органом у сфері оподаткування. Суб'єктом є кожний учасник, який задіяний на будь-якому етапі розгляду скарги. Ціллю адміністративного апеляційного оскарження рішень ОДПС є підвищення довіри до податкової служби, налагодження дійсно партнерських відносин з платниками податків, насамперед шляхом надання якісних послуг, забезпечення високого рівня захисту їх законних прав та інтересів, ретельно перевіряти сигнали платників та своєчасно усувати виявлені порушення виявлення фактів ухилення від оподаткування або порушення законодавства.

На сьогодні адміністративні апеляційні процедури врегульовано законами України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед

бюджетами та державними цільовими фондами», «Про державну податкову службу в Україні», «Про звернення громадян», Кодексом України про адміністративні правопорушення, іншими законодавчими, підзаконними, у тому числі відомчими нормативними актами України. Зміст поняття «податкова апеляція» означає оскарження платником податків рішення органу податкової служби, прийнятого за результатами перевірки на підставі застосування податкового законодавства. Процедура адміністративного апеляційного оскарження рішень органів державної податкової служби є важливим і необхідним чинником, який впливає на податкові відносини. Вона являє собою багаторівневу систему подання та розгляду скарг (заяв) платників податків. Така система (процедура) надає можливість платнику на етапі досудового оскарження декілька разів, у тому числі повторно, (у випадку незадоволення скарги) ставити питання про перегляд рішення органу державної податкової служби перед суб'єктами розгляду скарги різного рівня.

Завдання податкової служби, в тому числі підрозділів апеляцій, відповідно до діючих норм законодавства – це участь у підготовці проектів законів, підзаконних, нормативних, у тому числі відомчих актів. Характерними рисами поточного стану роботи підрозділів апеляцій є низький рівень методичного забезпечення роботи, внаслідок чого у 2008 році збільшилась кількість переглянутих судами рішень ОДПС, зокрема тих, які були залишені апеляційними інстанціями без змін. Рівень методичної роботи впливає на практику діяльності підрозділів апеляцій, що призводить до негативних наслідків та тенденцій в напрямку апеляційного оскарження.

Тому, для побудови матричної процесної моделі пакету робіт «Проведення оскарження результатів перевірки», в першу чергу вивчається законодавча, нормативна та методична база, яка регулює дані питання.

Процедура адміністративного апеляційного оскарження рішень органів державної податкової служби являє собою багаторівневу систему подання та розгляду скарг (заяв) платників податків. Така система (процедура) надає можливість платнику на етапі досудового оскарження декілька разів, у тому числі повторно (у випадку незадоволення скарги), ставити питання про перегляд рішення органу ДПС перед суб'єктами розгляду скарги різного рівня, починаючи з районних інспекцій і закінчуючи ДПА України.

На кожному етапі оскарження виконуються конкретні дії, а відтак наступний крок в побудові матричної моделі - це визначення переліку робіт і занесення їх до лівої частини матричного поля.

Для виконання дій в послідовному порядку необхідно виявити взаємозв'язок між роботами.

Проведений аналіз процедури оскарження в органах державної податкової служби свідчить про те, що нормативне поле чітко регламентує кожну дію і тривалість робіт. Тому визначення пунктів документу для кожної з робіт буде наступним кроком, що надасть нам можливості для заповнення верхньої частини матричного поля з підв'язкою до робіт. Оскільки тривалість робіт також чітко регламентується нормативно-правовими документами, наступним буде визначення тривалості для кожної з робіт та заповнення нижньої частини матричного поля.

Оскільки фахівці державної податкової служби є державними службовцями і виконують свої функції у відповідності з діючим законодавством, вони мають свої функціональні обов'язки з урахуванням своїх повноважень. А відтак, визначення виконавців для проведення конкретних робіт є необхідним і наступним кроком у розробці моделі, і заповненням правої частини матричного поля.

Розглянемо побудову процесної моделі на прикладі процедури апеляційного оскарження підприємства страхової галузі з використанням стандарту РМВОК (рис. 1). Така модель у єдиному відображенні демонструє: послідовність перетворень процесу і його складені елементи; взаємозв'язок між елементами процесу; законодавчі й нормативні документи у вигляді керуючих впливів.

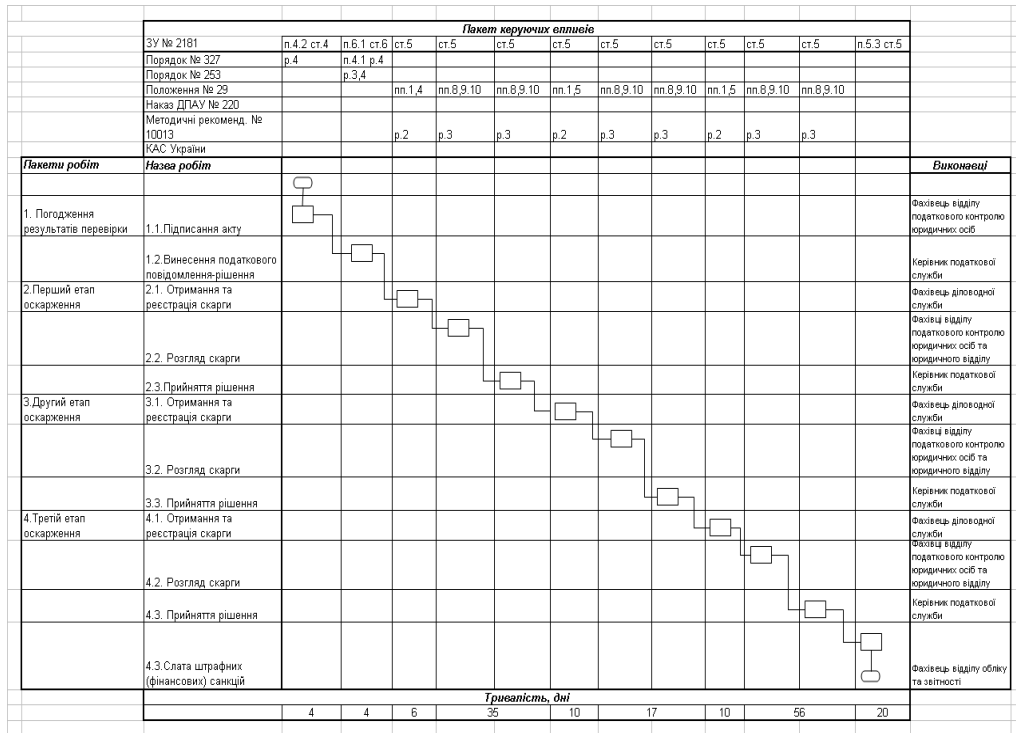


Рис. 1. Матрична модель представлення реалізації проектів процедури апеляційного оскарження

Характеристика умовного підприємства:

- підприємство здійснює послуги по забезпеченню страхового захисту особистих, майнових та інших інтересів громадян і юридичних осіб;
- форма власності колективна;
- не є консолідованим платником податку;
- як платник ПДВ не зареєстроване;
- кількість працюючих – 17 чол., тому воно віднесено до категорії «малі», та визначено термін проведення перевірки – 10 робочих днів.

Дане підприємство пройшло усі етапи оскарження за винятком судового, тобто в рамках апеляційного адміністративного оскарження в органах державної служби. А саме:

Державною податковою інспекцією районного рівня за результатами виїзної планової документальної перевірки страхової компанії з питань дотримання вимог податкового, валютного та іншого законодавства за певний період складено акт, який був підписаний посадовими особами підприємства з запереченнями про незгоду з встановленими перевіркою порушеннями. На підставі акту перевірки винесено податкове повідомлення-рішення, яке оскаржене платником у встановлені законом терміни. За результатом розгляду первинної скарги керівником податкового органу прийнято рішення про залишення її без розгляду з підстав, визначених діючим законодавством. На що

платник податків не погодився і звернувся до Державної податкової адміністрації обласного рівня з повторною скаргою. Рішенням голови ДПА області залишено без змін податкове повідомлення рішення ДПІ районного рівня, а повторну скаргу без задоволення. Платником податку було прийнято рішення оскаржити дане рішення до ДПА України. Рішенням голови ДПА України залишено без змін податкове повідомлення-рішення ДПІ районного рівня, а повторну скаргу без задоволення з роз'ясненнями того, що податкове повідомлення рішення ДПІ в м.Ровеньки не підлягає подальшому адміністративному оскарженню, але з врахуванням строків давності може бути оскаржене до суду у порядку, визначеному чинним законодавством України. Після останнього етапу адміністративного оскарження платник податків не оскаржував рішення податкового органу до суду і сплатив суму податкового зобов'язання в добровільному порядку.

Розглянувши процедуру адміністративного оскарження на конкретному підприємстві, можна зробити висновок, що терміни усіх процедурних дій, не перевищують терміни, які чітко встановлені законодавством.

Такий наведений перелік дій і робіт фахівців податкової служби та їх послідовність представлено у вигляді процесної моделі.

Верхню частину моделі представлено пакетом керуючих впливів, який конкретизовано для кожного підпроцесу.

Нижня частина моделі наведена для отримання інформації стосовно тривалості кожної з наведених робіт. Законодавчо визначено дев'ять реперних крапок – це підписання акту, винесення податкового повідомлення-рішення, отримання та реєстрація первинної скарги, розгляд первинної скарги і прийняття рішення, отримання та реєстрація повторної скарги (2 реперні крапки), розгляд повторної скарги і прийняття рішення (2 реперні крапки), сплата штрафних (фінансових) санкцій. Дві роботи в кожному етапі апеляційного (не судового) оскарження – це розгляд первинної скарги і прийняття рішення визначено по тривалості як одна і тому на матриці цей показник тривалості об'єднано.

Центральна частина моделі дає наглядне відображення всього процесу процедури адміністративного апеляційного оскарження з визначенням послідовності робіт.

На праву частину моделі винесено виконавців робіт в ході процедури оскарження.

Розроблена матрична модель містить в собі усі передбачувані нормативно-правовими актами послідовні роботи в ході проведення процедури апеляційного адміністративного оскарження. А модель, яка пройшла апробацію на конкретному прикладі підтверджує можливість її застосування для будь-яких процедур оскарження і для будь-яких підприємств з наявністю чи відсутністю тієї чи іншої дії. На розглянутому прикладі підтверджується виконання певних процесуальних робіт в межах вимог нормативно-правових актів, які регулюють питання в сфері оскарження як адміністративного так і судового.

Згідно стандарту PMBOK, управління строками проекту включає до себе процеси, забезпечуючи своєчасне завершення проекту. Із процесів управління строками проектів в моделі нашли відображення: визначення складу операцій; визначення взаємозв'язків операцій; оцінка ресурсів операції; оцінка тривалості операції; розробка розкладу.

Ці процеси взаємодіють між собою, а також з процесами з інших областей знань. Кожний процес може включати в себе дію одного або кількох осіб, в залежності від потреб проекту.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, за результатами проведеного дослідження встановлено, що процесна модель має

практичне втілення та може використовуватись на практиці в процедурі адміністративного апеляційного оскарження в органах Державної податкової служби для удосконалення управлінських технологій реалізації проектів перевірок.

Вирішення проблеми з використанням графічного відображення надасть змогу вчасно і оперативно відслідкувати внесення змін до нормативно-законодавчих актів та усвідомлення загальної картини процедури оскарження. З'явиться можливість швидше зібрати дані для розрахунку і визначення нормативу трудомісткості для виконання певних дій фахівцями державної податкової служби, які задіяні при розгляді скарг платників податків. Застосування процесної моделі надасть можливість застосування автоматичної обробки даних.

Підвищенню ефективності аналітичної роботи з удосконалення форм і методів податкового контролю та прийняттю більш ефективних та об'єктивних управлінських рішень має сприяти створення нових форм відображення процесуально-функціональних дій. Прискорення цього процесу передбачається за рахунок застосування сучасних технологій візуального проектування і моделювання баз даних.

ЛІТЕРАТУРА

1. Игнатова Е.В. Сравнительный анализ методов представления деятельности организаций / Е.В. Игнатова // Управління проектами та розвиток виробництва: зб. наук. праць. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2004. – № 4(12). – С. 126-141.
2. Рач В.А. Матричная модель представления процессов / В.А. Рач, Е.В. Игнатова // Економіка. Менеджмент. Підприємництво: зб. наук. праць Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – Луганськ: СНУ ім. В. Даля, 2004. – Вип. 12. – С. 187-193.
3. Солоп Е.Г. Процессная модель проекта проверки субъекта хозяйствования / Е.Г. Солоп // Управління проектами та розвиток виробництва: зб. наук. праць. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2008. – № 2(26). – С. 130-138.

Стаття надійшла до редакції 22.01.2009 р.