

*О. С. Назорічна,  
к. п. н., заступник директора з наукової та організаційної роботи,  
Державний науково-дослідний інститут митної справи, м. Хмельницький*

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ НАУКОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ПОДАТКОВО-МИТНІЙ СФЕРІ

*О. Nagorichna,  
PhD., Pedagogic Science, State Scientific Research Institute of Customs Service*

### METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF SCIENTIFIC SUPPORT IN THE AREA OF TAXATION AND CUSTOMS

---

*У статті запропоновано методологічні засади наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері. Розроблено та охарактеризовано архітектуру системи наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері, а також виокремлено умови, що сприятимуть підвищенню результативності системи наукового забезпечення ефективної діяльності Міністерства доходів і зборів України та умови, за яких виникають потенційні ризики та загрози недосягнення поставленої мети.*

*This article presents a methodological principle of research governance in the tax and customs area. Developed and described the system architecture of scientific governance in tax and customs area, and singled out the conditions that would increase the effectiveness of the scientific support for the effective operation Minister of Incomes and Fees of Ukraine and the conditions under which there are potential risks and threats failure of the goal.*

---

*Ключові слова: методологічні засади, наукове забезпечення, податково-митна сфера, реформування.  
Key words: methodological principles, scientific support, taxation and customs area, reforming.*

#### **ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ**

Створення Міністерства доходів і зборів України (Міндоходів) викликає посилену увагу до усіх сфер його діяльності. Практика попередніх реорганізацій у податковій та митній службах України засвідчила, що безперервні структурні зміни потребують ґрунтовного попереднього наукового аналізу очікуваних результатів таких перетворень та доцільності їх проведення. Враховуючи, що уже минуло кілька місяців від дня утворення Міндоходів, важливо запобігти фрагментарності та непослідовності державно-управлінських рішень, у тому числі й щодо наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері.

#### **АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ**

Проблеми теорії, методології, практики формування державно-управлінських рішень досліджував Бакуменко В.Д., ґрунтовне дослідження методологічних проблем державного управління здійснив Князев В.М., модернізація державного управління в контексті євроін-

теграційних процесів вивчалась Баштанником В.В., Соєніним О.В., Долженковим О.О., Бабиным І.І. та ін. Разом з тим, методологія наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері досліджується вперше.

#### **ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ**

У статті ставиться за мету розробити методологічні засади наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері.

#### **ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З НОВИМ ОБҐРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ**

Ефективне функціонування економіки, позитивний вплив на показники розвитку зовнішньоекономічної діяльності України, збільшення надходжень відповідних податків та зборів до бюджету держави — це не повний перелік суспільних очікувань від діяльності Міністерства доходів і зборів України (Міндоходів). Зрозуміло, що виконання завдань, поставлених перед Міндоходами, вимагає ефективної організації діяльності. Враховуючи ту обставину, що новоутворене міністер-

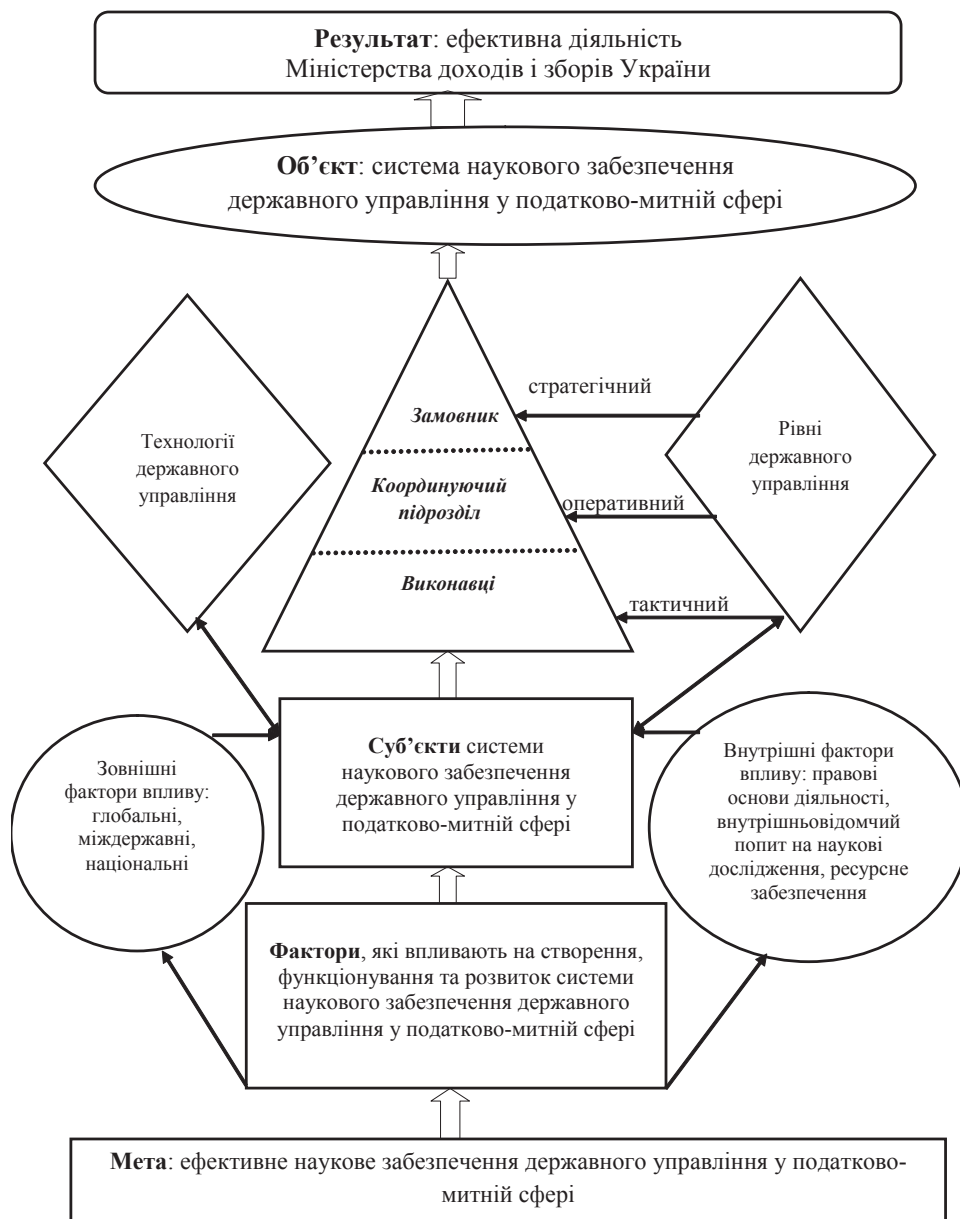


Рис. 1. Архітектура системи наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері

ство отримало потенціал двох потужних служб, очікується синергетичний ефект, коли за допомогою більш складних організаційних рішень будуть вирішуватися більш складні завдання. Для цього необхідно передбачити формування системи наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері та відповідну нормативну основу (стратегії, концепції, програми та ін.) з урахуванням особливостей і принципів діяльності Міндоходів як центрального органу виконавчої влади [1].

Однією з характерних особливостей Міндоходів є забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізації єдиної державної податкової, державної митної політики. При цьому необхідно врахувати, що, по-перше, Мінфін України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, а також податкової і митної політики (крім адміністрування податків, зборів, митних платежів та реалізації податкової і митної політики). По-друге, до утворення Міндоходів ці функції виконували дві різні структури: Держмит-

служба та Державна податкова служба. По-третє, виникає необхідність уточнення поняття "єдина державна податкова, державна митна політика", адже стаття 5 Митного кодексу України [2] містить поняття "державна політика у сфері державної митної справи" і передбачає, що це система цілей, принципів, функцій, напрямів, засобів і механізмів діяльності держави, спрямованих на забезпечення національних митних інтересів та безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі та захист внутрішнього ринку, розвиток національної економіки та її інтеграцію до світової економіки, наповнення державного бюджету. Податковий кодекс поняття податкової політики не містить. По-четверте, Міндоходів як центральний орган виконавчої влади у межах своїх повноважень серед іншого має здійснювати управління та відповідати за рівень науково-технічного розвитку у податково-митній сфері; визначати напрями розвитку наукового і науково-технологічного потенціалу у податково-митній сфері, спрямовувати і контролювати діяльність підпорядкованих йому наукових організацій; брати участь у формуванні пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки у податково-митній сфері, державних цільових наукових та



Рис. 2. Етапи співпраці науки і практики

науково-технічних програм і державного замовлення; формувати програми науково-технічного розвитку у податково-митній сфері та організувати їх виконання; удосконалювати економічний механізм забезпечення науково-технічного розвитку у податково-митній сфері тощо.

Формування кадрового потенціалу Міндоходів є ще однією з особливостей діяльності. Враховуючи, що, з одного боку, система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні передбачає наявність універсальних знань, умінь та навичок, з другого — надзвичайно швидкі темпи оновлення нормативної бази, опанування на належному рівні однією людиною основ податкової та митної складової, здається нам неможливим. Тому в таких умовах необхідно для кожної посади чітко встановити, які компетенції повинен мати працівник, аби обійняти ту чи іншу посаду. Якщо ж це буде опис загального характеру, на-

приклад, "повинен знати законодавство з питань державної митної та державної податкової справи...", то очікуваного позитивного ефекту не буде, оскільки це призведе, у першу чергу, до підвищення рівня тривожності та невдоволення собою працівниками, та як наслідок зниження ефективності роботи, допущення суттєвих недоліків у роботі. Щодо кадрового потенціалу наукових установ Міндоходів, то необхідно передбачити збільшення чисельності наукових працівників і молодих науковців. Першим кроком у цьому напрямі може стати залучення практиків до виконання наукових досліджень з наступним захистом ними дисертаційних досліджень.

Наукова і науково-технічна діяльність у Міндоходів забезпечується самостійними структурними підрозділами апарату, вищими навчальними закладами, науковими, науково-дослідними установами, науково-виробничими підприємствами, територіальними органами,

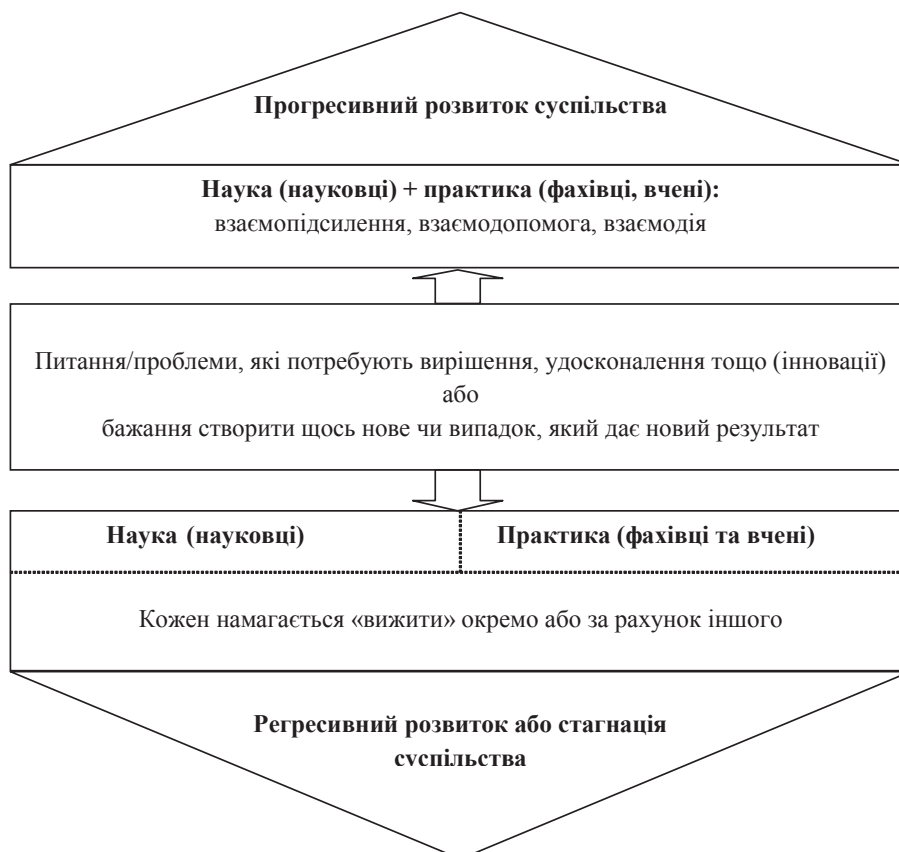


Рис. 3. Матриця відповідальності за управлінські рішення щодо наукового забезпечення розвитку суспільства

Таблиця 1. Визначальні умови, що сприятимуть підвищенню результативності системи наукового забезпечення ефективної діяльності Міндоходів та умови, за яких виникають потенційні ризики та загрози недосягнення поставленої мети

ПРАВОВІ	
<i>Сприяють підвищенню результативності системи наукового забезпечення ефективної діяльності Міндоходів</i>	<i>Зумовлюють ризики та загрози</i>
Чітка і зрозуміла стратегія розвитку міністерства	Розвиток міністерства не здійснюється відповідно до затвердженої стратегії
Стабільність (3–5 років) організаційної структури Міністерства як Замовника	Відсутність нормативного забезпечення з питань наукової та науково-технічної діяльності у міністерстві
Чітко визначені пріоритетні напрями наукових досліджень	Відсутність координаційного підрозділу у міністерстві з питань наукової та науково-технічної діяльності
Належний стан локальної нормативно-правової бази та її своєчасне удосконалення	Суттєва зміна нормативних документів відбувається частіше ніж тричі протягом терміну виконання наукових досліджень
Визначення конкретних напрямів наукового дослідження на довго- та короткострокову перспективу	Низький рівень взаємодії між суб'єктами системи
Правові засади забезпечення можливості виконання наукових досліджень відомчими науково-дослідними установами на замовлення промисловості та бізнесу	Відсутність наукових установ у структурі міністерства
	Утрата наукового потенціалу в зв'язку з реорганізацією
	Необхідність використання інформації конфіденційного характеру під час виконання наукових досліджень
	Низький відсоток впровадження результатів, зокрема прийнятих нормативно-правових актів
ОРГАНІЗАЦІЙНІ	
<i>Сприяють підвищенню результативності системи наукового забезпечення ефективної діяльності Міндоходів</i>	<i>Зумовлюють ризики та загрози</i>
Своєчасне затвердження Тематичного плану наукових досліджень на поточний рік	Недостатній рівень доведення інформації щодо стратегії діяльності Замовника та його участі у формуванні загальнодержавної політики держави, що ускладнює перспективне планування
Можливість залучення сторонніх виконавців – науковців та практиків до проведення досліджень	«Байдужість» структурних підрозділів Міндоходів до майбутніх напрямів досліджень науково-дослідних установ
Забезпечення належними інформаційними та статистичними матеріалами колективів, що проводять дослідження	Попит на наукові дослідження низький або відсутній, або попит є, а виконавці (обмежена штатного чисельністю кількість науковців) не в змозі його задовольнити
Чітка постановка завдання наукового дослідження профільними структурними підрозділами та підтримка постійного взаємозв'язку по лінії «замовник – виконавець»	За наявного штату працівників, максимальна кількість наукових досліджень на рік, яку можна виконати на відповідному рівні, повинна складати 1–2 роботи
Залучення науковців до розроблення нових нормативних актів та експертизи чинних	Відсутність у виконавці наукових досліджень практиків
Аналіз результативності проведених наукових досліджень та впровадження наукових результатів у різні сфери економіки та суспільства	Недостатня забезпеченість статистичною інформацією за тематикою наукових досліджень
Притримання/припинення виконання наукових досліджень здійснювати лише за наявності обґрунтовань отримання негативного результату або суттєвого збільшення вартості дослідження	
Постійний контроль досягнення проміжних та кінцевих результатів	
Можливість виконання ініціативних тем науковими установами	
Використання наукового потенціалу (спеціалізація наукових досліджень) відповідно до кваліфікації науковців	
Чіткість процедури приймання наукових досліджень	
Накладження співпраці:	
з відповідними департаментами та управлінями міністерства, митницями;	
з науково-дослідними та іншими організаціями;	
з науковими установами інших держав та міжнародних організацій (ВМО, PICARD) тощо	
ФІНАНСОВІ	
<i>Сприяють підвищенню результативності системи наукового забезпечення ефективної діяльності Міндоходів</i>	<i>Зумовлюють ризики та загрози</i>
Належний рівень бюджетного фінансування	Недостатній рівень бюджетного фінансування науково-дослідної діяльності, зокрема:
Можливість залучення (платної) консультативної допомоги з боку провідних вітчизняних та іноземних наукових інститутів, окремих науковців	рівень фінансування науки не дає можливості апробації результатів та залучення на договірній основі сторонніх виконавців, а також коли оплата праці науковців низька, ніж передбачено законодавством
Матеріальне та соціальне забезпечення працівників	долаткові фінансові витрати пов'язані із участю у комунікативних заходах і опублікуванням наукових статей тощо
Створення сприятливих умов для підвищення науково-професійного рівня, зокрема через участь у комунікативних заходах, робота у бібліотеках, архівах тощо	Неможливість проведення досліджень за вказаною тематикою силами науково-дослідної установи (відсутність необхідного обладнання, фахівців і т.д.)
Фінансування відряджень на участь у вітчизняних та міжнародних семінарах за напрямами наукових досліджень	
Додаткове вивчення іноземної мови (англійська): термінологія за напрямами наукових досліджень	

підприємствами та організаціями, що належать до сфери управління Міндоходів.

Метою наукової і науково-технічної діяльності є одержання і використання нових наукових знань для створення корисних наукових результатів щодо:

— розробки науково обґрунтованих рекомендацій щодо формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів;

— реалізації єдиної державної податкової та митної політики, спрямованої на удосконалення економічного та соціального розвитку України;

— формування та реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

— формування та реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску;

— створення умов для підвищення ефективності наукових досліджень і використання їх результатів тощо.

Координація наукової і науково-технічної діяльності у Міндоходів здійснюється структурним підрозділом, який відповідно до розподілу функціональних повноважень забезпечує організацію наукової і науково-технічної діяльності. Відомо, що управління — це безперервний процес суб'єкт-об'єктних відносин у певній системі.

Усі елементи системи наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері (рис. 1) спрямовані на досягнення основної мети та перебувають у взаємозв'язку та взаємозалежності. Так, Міндоходів як відкрита система взаємодіє із зовнішнім середовищем (зовнішні фактори впливу), яке визначає місію міністерства та впливає на створення, функціонування і розвиток системи наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері, а також разом із факторами внутрішнього впливу зумовлює вимоги до діяльності і взаємодії суб'єктів системи та потребує такого механізму управління, який "змусить" її працювати.

Суб'єктами системи наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері є:

— на стратегічному рівні: керівний склад центрального апарату Міндоходів;

— на оперативному рівні: координатор — структурний підрозділ, який відповідно до розподілу функціональних повноважень, забезпечує організацію наукової і науково-технічної діяльності;

— на тактичному рівні: виконавці — творчі колективи фахівців (посадових осіб, які володіють спеціальними знаннями й навичками у певній галузі), вчених і науковців (у розумінні Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність" [3]). Саме на тактичному рівні є певні труднощі. Спільною проблемою обох служб до реформування було нерозуміння важливості наукових досліджень для їхнього розвитку та необхідності участі фахівців у наукових дослідженнях.

Як правило, процес співпраці складається з трьох етапів (рис. 2): перший етап, коли наука і практика працюють окремо та не визнають потребу у співпраці. Другий етап — взаємопроникнення: коли наука та практика співпрацюють лише в межах отримання певної інформації та в окремих випадках — наявне консультування. Третій етап — повноцінна співпраця науки і практики з метою досягнення спільної мети. Проте, варто зазначити, що не усі піднімаються до третього етапу та й у часових вимірах він різний.

Відсутність відповідальності за управлінські рішення щодо недоцільності залучення до виконання наукових досліджень практиків призводить до катастрофічних наслідків, адже раціональна інтеграція науки (науковці) і практики (вчені та фахівці) (рис. 3) сприяє про-

гресивному розвитку, натомість її відсутність призводить до регресивного розвитку, тобто до деградації, змін у гірший бік, або стагнації. Причому такі зміни можуть бути тимчасовими або незворотними. Іншою проблемою взаємодії суб'єктів системи наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері є замовлення наукових досліджень. Замовлення тематики наукових досліджень часто мало на меті аналіз практики діяльності, нові напрями не підтримувались структурними підрозділами з поясненнями: "Ще немає чого досліджувати. От коли попрацюємо у новому правовому полі, тоді й буде підстава для досліджень". У цій ситуації варто згадати слова Пітера Друкера, що той, хто уже сьогодні працює над проблемами завтрашнього дня і таким чином готує себе і свою організацію до нових завдань, у найближчому майбутньому займе позиції лідера. Той, хто відкладає їх вирішення, залишиться позаду і, можливо, ніколи не зможе надолужити згаяне [4].

Нерозуміння того, що наука не може лише виправляти чийсь помилки, недоліки, прорахунки, а й покликана розширювати можливості, прокладати шлях у нове, фактично стримує розвиток науки.

Разом з тим, незважаючи на те, наскільки продумано є будь-яка система, існують умови, за яких вона не зможе працювати, та є ті, які навпаки підсилять її дієвість. Тому виокремлюємо визначальні умови, що сприятимуть підвищенню результативності системи наукового забезпечення ефективною діяльністю Міндоходів та умови, за яких виникають потенційні ризики та загрози недосягнення поставленої мети (табл. 1). Усі умови ми поділили на три групи: правові, організаційні, фінансові.

Управлінські рішення, які забезпечують дотримання визначальних умов, що сприятимуть підвищенню результативності системи наукового забезпечення ефективною діяльністю Міндоходів та недопущення умов, за яких виникають потенційні ризики та загрози недосягнення поставленої мети, гарантуватимуть належний рівень наукового забезпечення діяльності Міністерства доходів і зборів України.

## ВИСНОВКИ

Запропоновані методологічні засади наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері забезпечуватимуть виконання завдань та функцій Міністерством доходів і зборів України, сприятимуть стабільному прогресивному розвитку та зумовляватимуть вирішення низки ключових питань, зокрема розроблення концепції наукового забезпечення державного управління у податково-митній сфері.

## Література:

1. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
  2. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI // *Голос України*. — 2012. — № 73.
  3. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 13.12.1991 № 1977-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1977-12>.
  4. Друкер П.Ф. *Задачи менеджмента в XXI веке*: Пер. с англ. — М.: Издательский дом "Вильямс", 2004. — 272 с.
  5. Нагорічна О.С. *Модернізація державного управління у податково-митній сфері України* // *Модернізація державного управління та європейська інтеграція України: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 25 квіт. 2013 р.): у 2 т. / за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, С.В. Загороднюка*. — К.: НАДУ, 2013. — Т. 1. — С. 348—350.
- Стаття надійшла до редакції 06.06.2013 р.*