

УДК 35.07:001.895

О. В. Ігнатовакандидат економічних наук, доцент
Головне управління Міндоходів у Харківській області**ПРОЕКТНИЙ ПІДХІД ДО ОРГАНІЗАЦІЇ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

У статті подано аналіз організації інноваційної діяльності органів державного управління, які мають функціонально орієнтовану структуру управління та систему ієрархічної підпорядкованості. Запропоновано визначення терміна "проект" для цих організацій. Виявлено функціональні й ієрархічні особливості, які впливають на процеси розробки та впровадження інноваційних проектів. Побудовано матрицю розподілу інноваційних проектів залежно від їх ієрархічного призначення.

Ключові слова: органи державного управління, інноваційна діяльність, проектний підхід.

I. Вступ

Розробка та впровадження інновацій у вигляді організаційних проектів набули актуальності з прийняттям Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава". У Програмі визначено стратегічні напрями перетворень, запланованих до реалізації на інноваційно-інвестиційній основі. Для досягнення основної економічної мети – відновлення економічного зростання й модернізації економіки країни – передбачено провести реформування низки державних систем, таких як податкова система, система медичного обслуговування, система пенсійного страхування, система освіти, системи соціальної підтримки та низки базових галузевих секторів економіки [1].

Системи, визначені в Програмі для реформування, вже не перший рік як розпочали свої реформаційні зміни. Так, з 2001 р. поетапно впроваджується довгостроковий процес модернізації ДПС України [2], поступово реалізують організаційні зміни органи Пенсійного фонду, контрольно-ревізійні органи та інші державні органи, але загальне системне реформування економіки України подано в Програмі вперше.

Враховуючи те, що реформуванню підлягають державні системи, для організацій, що входять до їх складу, можна визначити такі спільні риси їх функціонування, як законодавчо визначену функціонально-орієнтовану схему управління та ієрархічну організаційну структуру.

Однак, державні програми – це намір, реалізація якого для кожного регіону, міста та майже для кожного підприємства є окремим завданням, яке необхідно вирішити, враховуючи їх власні особливості. Тому на перший план виходять такі питання: як це зро-

бити правильно? який вибрати підхід? який управлінський інструментарій застосовувати?

Найбільш популярним для реалізації інноваційних процесів є проектний підхід, який має особливий інструментарій. Цей підхід дає змогу спланувати інноваційний процес у певних обмеженнях часу та ресурсів, використавши переваги та мінімізувавши можливі негативні ризики. Він без проблем "тимчасово вживається" в процесно-побудовану структуру управління комерційних підприємств, але не може бути використаним без адаптування для функціонально-орієнтованих структур. Саме тому вирішення питання щодо застосування проектного підходу для реалізації інноваційних проектів в органах державного управління й адаптування його інструментарію є своєчасним та актуальним.

Питання щодо впровадження інноваційних ідей як проектів висвітлюють як у засобах масової інформації, так і у фаховій науковій літературі. Однак, це стосується переважно комерційних підприємств. Останнім часом набувають розвитку теоретичні основи застосування проектного підходу в некомерційних структурах. Розроблено навчальні посібники за загальною редакцією В. А. Рач [3], викладено окремі положення проектного підходу у фаховому науковому збірнику: структурно-логічну модель системної організації діяльності організацій із жорсткими обмеженнями, складовою якої є проектна платформа [4, с. 47–58].

Водночас активно обговорюють окремі питання проектної реалізації науково-практичних завдань та вирішення проблемних завдань "робочих місць" держслужбовців на конференціях різного рівня: починаючи з обґрунтування запровадження проектного підходу (обґрунтування проектного впровадження процесів модернізації сучасних методів збору інформації в органах Пенсійного фонду України [5, с. 377–381]; обґрунтуван-

ня проектного підходу до реінжинірингу процесів в умовах структурно-функціональних та ресурсних обмежень [6, с. 414–419]) та закінчуючи засобом проектної реалізації функціональних процесів і процедур (процес регламентації Порядку ліцензування роздрібною торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами з позиції методології управління проектами [7, с. 456–462]).

Проте, позитивна практика використання проектного підходу в некомерційних структурах не набула достатнього всебічного методологічного та теоретичного підґрунтя. Поза увагою багатьох керівників організацій з функціонально-орієнтованими структурами залишається проектний засіб реалізації новацій та “неприйняття” наукової складової дослідної діяльності як такої, що не передбачена визначеними функціями.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення особливостей розробки та впровадження інноваційних проектів у діяльність органів державного управління, які є організаціями з функціонально-орієнтованими ієрархічними структурами.

III. Результати

Найбільш привабливими для дослідників, які проводять дослідження в напрямі організації діяльності, вважають такі групи організацій, які їм найбільш зрозумілі. Це надає можливість з'ясувати стан визначеного для вирішення проблеми питання, виявити недостатні знання та поширити їх за рахунок нових знань, які затребувані для практичного використання.

Групи організацій відокремлюються за особливою ознакою, але зазвичай для кожної окремої організації може бути визначено декілька ознак одразу. Кожна з них є харак-

терною ознакою організації, тому чим більше відмінностей має організація, тим більш специфічних обмежень впливає на організацію діяльності й тим складніше визначати методи забезпечення ефективного функціонування та розвитку організації.

У цій статті досліджено діяльність органів державного управління (далі – ОДУ), які мають функціонально-орієнтовану схему управління та ієрархічно побудовану організаційну структуру.

Основною ознакою організації діяльності ОДУ є їх законодавча визначеність. Тому дослідження розпочато з аналізу законодавчих актів та організаційно-розпорядчих документів, які регламентують функціональний підхід організації діяльності ОДУ та обмежують використання інших підходів, зокрема проектного.

Теорія проектного підходу оперує певними термінами, основний з яких – це термін “проект”. Різні автори його тлумачать “на власний розсуд”. Визначення понять – це завжди складний процес. Рассел Л. Акофф зазначає, що поки що відсутній уніфікований інтегрований термінологічний набір. Для позначення одного й того самого використовують різні терміни, а один і той самий термін характеризує різні поняття.

Ґрунтуючись на законодавчій визначеності діяльності ОДУ, дослідимо тлумачення терміна “проект” у законах або офіційних розпорядчих документах України. Інформаційним ресурсом для дослідження обрано термінологічний словник програмного продукту “ЛІГА: ЗАКОН”, який є основним офіційним джерелом державних актів для здійснення оперативної діяльності державних службовців (див. табл.).

Таблиця

Перелік визначених понять терміна “проект” у законодавчих актах та організаційно-розпорядчих документах програмного продукту “ЛІГА: ЗАКОН”

| Термін | Зміст терміна | Джерело інформації |
|------------------------|---|--|
| Проект | <i>документація</i> для будівництва об'єктів архітектури, що складається з креслень, графічних і текстових матеріалів, інженерних і кошторисних розрахунків, які визначають містобудівні, об'ємно-планувальні, архітектурні, конструктивні, технічні та технологічні рішення, вартісні показники конкретного об'єкта архітектури, та відповідає вимогам державних стандартів, будівельних норм і правил | Закон України “Про архітектурну діяльність” від 20.05.1999 р. № 687-XIV |
| Проект | <i>комплекс</i> взаємозв'язаних дій з управління матеріальними, фінансовими і людськими ресурсами, спрямованих на досягнення визначеної мети | Наказ Міністерства України “Про підвищення ефективності залучення та використання коштів міжнародних фінансових організацій” від 29.12.2004 р. № 451 |
| Проект інформатизації | <i>комплекс</i> взаємопов'язаних заходів, як правило, інвестиційного характеру, що узгоджені за часом, використанням певних матеріально-технічних, інформаційних, людських, фінансових та інших ресурсів і мають на меті створення заздалегідь визначених інформаційних і телекомунікаційних систем, засобів інформатизації та інформаційних ресурсів, які відповідають певним технічним умовам і показникам якості | Закон України “Про Національну програму інформатизації” від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР |
| Проект наукового парку | <i>пакет документів</i> , що визначає процедуру і комплекс необхідних заходів щодо розроблення, створення та реалізації інноваційного продукту чи інноваційної продукції і містить дані про матеріально-технічні, фінансові, кадрові ресурси, необхідні для виконання проекту згідно з вимогами Закону України “Про наукові парки” | Закон України “Про наукові парки” від 25.06.2009 р. № 1563-VI |

Наведена таблиця свідчить про неоднозначність варіантів тлумачення терміна "проект" в інформаційній базі України: це документація (пакет документів), дії (заходи дій) або документація, що визначає дії. Проте, можна зауважити, що в кожному визначенні є загальні ознаки, властиві теоретичним визначенням цього терміна, та наявність складової щодо сфери його використання.

Аналогічна картина складається з теоретичними пропозиціями щодо визначення терміна "проект". Погодимось з варіантом, наведеним у навчальному посібнику, де проект визначено як "тимчасову діяльність для створення цінності, завдяки унікальній властивості продукту проекту в рамках досягнення місії соціально-економічної системи. Виходячи з сутності проекту, його слід розглядати як інструмент розвитку, реалізації стратегій і здійснення перетворень" [8]. Наведене визначення враховує основні відмітні ознаки проекту в сучасному розумінні, а саме: створення цінності в рамках конкретної місії конкретної соціально-економічної системи. До того ж цінність створює не сам продукт проекту, а його унікальні властивості, які виявляються в процесі використання продукту [4, с.49].

Під проектом для ОДУ доцільно розуміти тимчасову діяльність, яка спрямована на створення цінності завдяки унікальній властивості продукту проекту, реалізація якого вирішить окрему проблему або інноваційне завдання діючого об'єкта в умовах діючої функціонально-орієнтованої системи діяльності ОДУ.

Під діючим об'єктом у праці [3, с. 7] запропоновано розуміти людину, групу людей, організацію, місто тощо, які існують у зовнішньому середовищі, що постійно змінюється. Під діяльністю – сукупність одиничних елементів – дій, які реалізуються в часі та просторі.

Стосовно ОДУ під діючим об'єктом запропоновано розуміти як внутрішній діючий об'єкт – будь-яку структурну одиницю в організаційній структурі ОДУ (від "робочого місця" до організації як такої) на будь-якому ієрархічному рівні, так і зовнішній діючий об'єкт (споживач послуг). Основними ознаками системи діяльності ОДУ визначаємо функціонально-орієнтовану структуру діяльності організації та ієрархічно побудовану структуру управління.

Тривалий час існував підхід, який визначав функціонування організацій на ієрархічній схемі управління, тобто на формальному наборі положень і посадових інструкцій. Поряд з ним існувала функціональна схема управління, яка добре гармоніювала з ієрархічною структурою організації. Ним керувалися так довго (понад сто років), що до нього всі звикли і ні про що інше не думали.

Так було б і до сьогодні, якби не з'ясувалося, що є цілком конкурентоспроможна альтернатива – процесний підхід. Процесний підхід виявився набагато ефективнішим, ніж функціональний, з погляду боротьби за конкурентоспроможність в умовах динамічного ринку [9, с. 15].

Однак, незважаючи на тривалий період існування процесного підходу, дослідники вказують на його складність для практичного впровадження [10–14] та пояснюють це, перш за все, недостатнім рівнем теоретичного опрацювання організації процесів з урахуванням специфіки окремо взятих організацій.

Як показав аналіз наукових досліджень, розробку процесів потрібно проводити на проектній основі, зберігаючи основну особливість проектів – унікальність. Проте, функціональні процеси розвитку, інноваційні або реінжинірингові процеси в загальному законодавстві не передбачені.

Однак, із введенням у діяльність податкових та митних органів питань стратегічного управління, на центральному рівні створено структурний підрозділ, який вирішує питання стратегії розвитку служби. Інноваційні дії стосовно організаційних змін функціонально закріплені тільки за центральним рівнем.

Проте, на центральному рівні неможливо враховувати специфічні особливості організації діяльності територіальних органів, тому саме там і накопичується низка невирішених проблем. На рівнях територіальних органів залишається право надання пропозицій, тобто передбачено лише можливість ініціювання таких змін.

Практичний досвід автора в частині розробки та впровадження організаційних проектів у діяльність ОФС дає змогу запропонувати розподіл проектів на три класи:

- 1) інноваційні проекти різних видів, які розробляються та впроваджуються на центральному рівні;
- 2) інноваційні проекти окремих видів, які розробляються на обласному рівні як додаткові аналітичні блоки до існуючих АІС без принципових змін існуючих програмних продуктів;
- 3) інноваційні проекти окремих видів, які розробляються на базовому рівнях як додаткові аналітичні блоки до існуючих АІС без принципових змін існуючих програмних продуктів.

Потреба в унікальних для територіальних органів проектів є однозначною. Ці проекти претендують на унікальність, тому що враховують специфіку окремого регіону або окремої базової організації. Це є організаційні проекти розвитку, які базуються на креативному підході. Проте, питання їх упровадження вирішується на центральному рівні. Тому ще більш проблемним є питання дове-

дення ділової ідеї до територіального рівня, у якому можна цю ідею пропонувати.

Аналіз функцій різного рівня дає змогу визнати, що функції розвитку ані законодавчо, ані в організаційно-розпорядчих документах не передбачені на рівні територіальних ОДУ.

IV. Висновки

1. На підставі результатів дослідження терміна "проект" в окремих законодавчих актах та офіційно введених організаційно-розпорядчих документах встановлено його неоднозначне трактування. Запропоновано узагальнене поняття терміна "проект", яке базується на теоретично визначеному в навчальній літературі й не суперечить його трактуванню в досліджених законодавчих актах та організаційно-розпорядчих документах. Під проектом для організацій ОДУ запропоновано розуміти тимчасову діяльність, яка спрямована на створення цінності завдяки унікальній властивості продукту проекту, реалізація якого вирішить окрему проблему або інноваційне завдання діючого об'єкта в умовах діючої функціонально-орієнтованої системи діяльності ОДУ.
2. Досліджено функціональні та ієрархічні особливості організації діяльності організацій ОДУ, що дало змогу виявити певні недоліки, які перешкоджають упровадженню інноваційних проектів.
3. Запропоновано класифікацію інноваційних проектів з погляду їх розробки та впровадження в діяльність організацій ОДУ.
4. Визначено проблеми, що перешкоджають розвитку організаціям ОДУ, головна з яких – це відсутність інноваційної складової в переліку функцій таких організацій.

Список використаної літератури

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. / Комітет з економічних реформ при Президенті України, 2010. – 85 с.
2. Азаров М. Я. Заява Державної податкової адміністрації України "Про стратегію модернізації податкової служби України" / М. Я. Азаров // Вісник податкової служби України. – 2001. – № 42. – С. 3–4.
3. Рач В. А. Управління проектами: практичні аспекти реалізації стратегій регіонального розвитку: навч. посіб. / В. А. Рач та ін.; за ред. проф. В. А. Рача. – Київ: К.І.С., 2010. – 276 с.
4. Ігнатова О. В. Структурно-логічна модель системної організації діяльності організацій з жорсткими обмеженнями / О. В. Ігнатова // Управління проектами та

розвиток виробництва: зб. наук. праць. – Луганськ: СНУ ім. В. Даля, 2009. – № 3 (31). – С. 47–58.

5. Акименко М. О. Обґрунтування проектного впровадження процесів модернізації сучасних методів збору інформації в органах Пенсійного фонду України / М. О. Акименко, О. В. Ігнатова // Ділове та державне адміністрування: матер. І Міжн. наук.-практ. конф. – Луганськ: СНУ ім. В. Даля, 2011. – С. 377–381.
6. Мандросова І. В. Обґрунтування проектного підходу до реінжинірингу процесів в умовах структурно-функціональних та ресурсних обмежень / І. В. Мандросова, О. В. Ігнатова, М. Є. Колмикова // Ділове та державне адміністрування: матер. І Міжн. наук.-практ. конф. – Луганськ: СНУ ім. В. Даля, 2011. – С. 414–419.
7. Цуркан О. П. Розробка регламентації Порядку ліцензування роздрібної торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами з позиції методології управління проектами / О. П. Цуркан, О. В. Ігнатова // Ділове та державне адміністрування: матер. І Міжн. наук.-практ. конф. – Луганськ: СНУ ім. В. Даля, 2011. – С. 456–462.
8. Рач В. А. Стратегічний потенціал підприємств в умовах нової економіки / В. А. Рач // Управління проектами та розвиток виробництва: зб. наук. праць. – Луганськ: СНУ ім. В. Даля, 2002. – № 1 (4). – С. 5–9.
9. Андерсен Б. Бизнес-процессы. Инструменты совершенствования / Б. Андерсен; науч. ред. Ю. П. Адлер; пер. с англ. – Москва: РИА Стандарты и качество, 2003. – 272 с.
10. Харрингтон Дж. Оптимизация бизнес-процессов. Документирование, анализ, управление, оптимизация / Дж. Харрингтон [и др.]. – Санкт-Петербург: Бмикро: Азбука, 2002. – 328 с.
11. Ойхман Е. Г. Реинжиниринг бизнеса: реинжиниринг организаций и информационные технологии / Е. Г. Ойхман, Е. В. Попов. – Москва: Финансы и статистика, 1997. – 336 с.
12. Голосков И. Н. Проблема выбора, или Как мы ответим на вызов / И. Н. Голосков // Методы менеджмента качества. – 2002. – № 2. – С. 16–21.
13. Гарднер Р. Преодоление парадокса процессов / Р. Гарднер // Стандарты и качество. – 2002. – № 1. – С. 82–88.
14. Свиткин М. Процессный подход при внедрении систем менеджмента качества в организации / М. Свиткин // Стандарты и качество. – 2002. – № 3. – С. 74–77.

Стаття надійшла до редакції 22.09.2014.

Игнатова Е. В. Проектный подход к организации инновационной деятельности органов государственного управления

В статье представлен анализ организации инновационной деятельности организаций, имеющих функционально-ориентированную структуру управления и систему иерархической подчиненности. Предложено определение термина "проект" для этих организаций. Выявлены функциональные и иерархические особенности, влияющие на процессы разработки и внедрения инновационных проектов. Построена матрица распределения инновационных проектов в зависимости от их иерархического назначения.

Ключевые слова: органы государственного управления, инновационная деятельность, проектный подход.

Ignatova O. Project Approach of Innovation of Public Administration

The article deals with current issues of innovation management in government service.

Since March 2014 the political situation of the country again change the levers of tax and customs services. Resolution of the Cabinet council of Ukraine provides for the Ministry of revenue and duties of Ukraine reorganization by establishing the State Fiscal Service like a central executive body whose activities are directed and coordinated by the Cabinet council of Ukraine. Formed the State Fiscal Service combines tax, customs and financial polices. This updated issues of state regulation of innovation in the newly created state authority.

However, methodological issues resolved Strategic Planning, Ministry of revenue and duties of Ukraine has been provided organizational and methodological tools of innovation management at the regional level, so is problematic and formed the State Fiscal Service. As part of the functional activities of local income and charges Ukraine by functions of the innovation processes in the Department Mindohodiv and Project Management. In other words, innovation activities in the Department of Ministry of revenue included the use of design implementation of innovative actions.

Therefore, the article proposes a combination of functional and design approaches to innovation management, ie using of functional-design approach to the development and implementation of the state innovation policy of Ukraine in government service.

Scientific and practical study was conducted on the example of territorial Ministry of revenue of regional level.

Identified sequences parallel action to implement the process of innovation management that are integrated into a single structural and logical model.

Innovation management model tested in the Department of Ministry of revenue in Kharkiv region and proposed adaptation for using in local government fiscal Service of Ukraine.

Key words: public management, innovation, project-based approach.