

УДК 353.005:65.007.001.895

О. В. Ігнатова

кандидат економічних наук, доцент
Головне управління Міндоходів у Харківській області

А. О. Дегтяр

доктор наук з державного управління, професор
Національна академія державного управління при Президентові України

ФУНКЦІОНАЛЬНО-ПРОЕКТНИЙ ПІДХІД ДО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто актуальні питання управління інноваційною діяльністю в органах державної служби. Запропоновано функціонально-проектний підхід до формування та реалізації державної інноваційної політики України для органів державної служби. Визначено послідовно-паралельні дії для здійснення процесів управління інноваційною діяльністю, які інтегровані в єдину модель. Модель управління інноваційною діяльністю апробовано в Головному управлінні Міндоходів у Харківській області та запропоновано для реалізації в територіальних органах державної фіскальної служби України.

Ключові слова: державне управління, діяльність організацій, органи державної служби, інновації, модель.

Удосконалення системи державної служби відповідно до Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" та адаптація її до стандартів ЄС – це необхідність продовження формування та реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби відповідно до викликів сьогодення.

Державна політика стосовно управління діяльністю в органах державної служби України останнім часом зазнає кардинальних змін. Тому інноваційна складова діяльності в органах державної служби є актуальним питанням сучасності.

Директор Інституту економіки промисловості НАН України О. Амоша визнав стан інноваційного розвитку регіонів незадовільним, відзначивши на необхідність поглиблення процесів регіоналізації в Україні [1].

О. О. Чикаренко зауважує, що відповідно до завдань реформування загальної системи державної служби в контексті євроінтеграції України з урахуванням принципів розвитку податкових служб передових країн виконується реформування органів податкової служби України [10].

Проблематику реформування податкової системи та її розвитку досліджували такі українські вчені та практики: О. Амоша, О. Довгальова, Т. Єфименко, О. Музиченко, В. Ревун, О. Чикаренко та ін.

Упродовж більш ніж десятиріччя, згідно зі Стратегічним планом розвитку державної податкової служби України до 2013 р., відбувалась реалізація довгострокового проекту модернізації ДПС України. У 2013 р. сформова-

но стратегічне бачення розвитку податкової служби спільно з митною службою, яке відображено у Стратегічному плані розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013–2018 рр. [8] (далі – Стратегічний план). Стратегічний план розроблений за участю міжнародних консультантів компанії "PricewaterhouseCoopers", схвалений Всесвітньою митною організацією (WCO) та затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 р. Змістова частина Стратегічного плану складається з окремих стратегічних ініціатив, які згруповані для реалізації визначених стратегічних цілей.

Утім, з березня 2014 р. знову змінюються важелі державного управління податковою та митною службами: постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 160 передбачено утворення Державної фіскальної служби як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів України шляхом перетворення [9]. Утворена Державна фіскальна служба об'єднує податкову, митницю і фінансову міліцію [6].

У 2013 р. здійснено відомчу нормативну регламентацію інноваційної діяльності в органах Міністерства доходів і зборів України, зокрема передбачено інноваційні та проектні функції як на центральному, так і на регіональному рівнях. Однак методологічно вирішене питання стратегічного планування Міністерства доходів і зборів України не було забезпечено організаційно-методичним інструментарієм управління інноваційною діяльністю на регіональному

рівні, тому проблемним залишається і для утвореної Державної фіскальної служби.

З урахуванням зазначених проблем розробка моделі управління інноваційною діяльністю в органах державної служби України, зокрема регіонального рівня, яка базується на функціонально-проектному підході, є актуальним завданням.

У межах реалізації Стратегічного плану передбачено розробку системи управління інноваційною діяльністю органів доходів і зборів протягом липня 2013 р. – грудня 2014 р. У Паспорті стратегічних ініціатив Міністерства доходів і зборів України регламентовано дії структурних підрозділів центрального апарату. Однак відомча регламентація інноваційної діяльності територіальних органів Міндоходів є недосконалою.

Мета статті – визначення та структурування послідовно-паралельних дій для забезпечення процесів управління інноваційною діяльністю в територіальних органах податкової служби, а також інтеграція їх у єдину модель.

Експерт з управління та інновацій, запрошений професор London Business School і директор Management eXchange Гері Хемел стверджує, що за останні 100 років саме інновації у сфері управління (більше, ніж в інших сферах) дали змогу компаніям здійснити перехід до нових принципів організації діяльності. При цьому тільки деякі компанії мають добре налагоджений механізм здійснення інновацій. На запитання: "Чому інновації у сфері управління мають велике значення?" Гері Хемел наводить приклади організації управлінської діяльності в компаніях "General Electric", "DuPont", "Procter & Gamble", "Visa", "Linux". "Що вирізняє ці компанії? Великий обсяг продукції, що випускається? Так. Розумні, здібні й досвідчені співробітники? Безсумнівно. Видатні лідери? Звичайно. Але він відзначає, що можна знайти і більш суттєві причини успіху: інновації в управлінні" [2].

Позитивний приклад інновації в управлінні для функціонально-організованих установ наведений одним із авторів статті (О. Ігнатовою) в роботі [3]. Необхідною умовою для вдосконалення діяльності організацій з жорсткими структурно-функціональними обмеженнями було визначення підходу, який враховує особливості процесної реалізації завдань в умовах функціонально-організованої установи. Автором у роботі [8] запропоновано структурно-логічну модель, на якій відображені взаємозв'язки основних процесів діяльності у вигляді послідовно-паралельних блоків. В основу моделі покладено сукупність процесів і "триланчужкову концепцію реінжинірингу" Л. Оголевої [7, с. 37]. На основі цієї концепції розглянуто: по-перше, майбутній стан організації, її місії, процесів тощо; по-друге, сучасний стан, заснований на аналізі існуючих систем ділових процесів; по-третє, перехідний стан від сього-

дення до наближеного до "ідеального" об'язу.

Аналіз використання моделі в органах податкової служби виявив основний недолік моделі, який полягає у відсутності проектного (горизонтального) елемента як складової системи управління ієрархічно створеної (вертикальної) організації. Проектна реалізація вимагає тимчасових подвійних дій (у старому й новому режимах), що провокує опір функціональних менеджерів.

Вважаємо за доцільне у межах статті зупинитися на питанні функціонального визначення інноваційної діяльності в органах доходів і зборів.

У складі функцій центрального та регіонального рівнів є такі функції, як управління інноваційними процесами в Головному управлінні та управління проектами.

До функції "Управління інноваційними процесами в Головному управлінні" входять процедури організації та координації роботи з підготовки пропозицій щодо інноваційних процесів Головного управління; підготовка заходів щодо впровадження інноваційних процесів Головного управління; координація та здійснення контролю щодо впровадження інноваційних процесів Головного управління.

До функції "Управління проектами" входять процедури методологічного та організаційного забезпечення реалізації визначених напрямів діяльності Головного управління (далі – проекти), спрямованих на виконання доручень керівництва Міндоходів; участь у розробці, погодженні та поданні на затвердження керівництву Головного управління проектів (у тому числі внесення змін і поправок до проектів); внесення пропозицій керівництву Головного управління щодо управління проектами та підготовка відповідних проектів організаційно-розпорядчих документів; координація реалізації проектів структурними підрозділами Головного управління; забезпечення своєчасного збору, накопичення, розповсюдження, збереження і використання інформації за проектами; оцінювання ефективності виконання визначених контрольних заходів у межах проектів.

У 2013 р. здійснено відомчу нормативну регламентацію інноваційної діяльності в органах Міністерства доходів і зборів України, зокрема, наприкінці року введено в дію накази Міністерства доходів і зборів України за № 888 "Про функціональні повноваження структурних підрозділів територіальних органів Міндоходів", яким функціональна діяльність територіальних органів Міндоходів доповнена функціями розвитку, зокрема передбачено здійснення інноваційної та проектної діяльності як на центральному, так і на регіональному рівнях.

Але з введенням до діяльності територіальних органів доходів і зборів України "проектно-інноваційних" функцій постала необхідність її організаційно-методичного забезпечення.

З огляду на це можна визнати, що потребує розробки механізму управління інноваційною діяльністю, який повинен мати у своєму розпорядженні інструментарій оцінювання, аналізу, регуляторної та діагностичної дії, що дасть змогу забезпечити реалізацію найефективнішого варіанта досягнення стратегічної мети. Інакше кажучи, побудувати структурно-логічну модель управління інноваційною діяльністю регіональних органів податкової служби України, яка б урахувала умови проектно-реалізації інноваційних процесів.

Необхідною умовою побудови моделі управління інноваційною діяльністю регіональних органів податкової служби України є визначення функціонально-проектного підходу (ФП-підходу), який ураховує особливості функціональної організації діяльності органів доходів і зборів та проектно-реалізації інноваційних процесів.

ФП-підхід реалізовано у вигляді структурно-логічної моделі, яка встановлює поетапні взаємозв'язки організації інноваційних процесів діяльності у вигляді послідовно-паралельних блоків, що відображають

окремі етапи робіт. Детальне висвітлення кожного етапу визначає покрокова методика, яка фіксує черговість, зміст, а також цільову орієнтацію всіх дій у вигляді окремих структурних елементів.

Пропозиції О. Ігнатової та В. Кизими щодо послідовно-паралельних дій, які визначені для реалізації ділових ідей у територіальних органах Міндоходів, пройшли успішну апробацію на III Міжнародній науково-практичній конференції студентів, аспірантів та молодих вчених "Стан та перспективи розвитку соціально-економічних систем в епоху економіки знань" [5].

Аналіз нормативно-правових обмежень інноваційної діяльності територіальних органів Міндоходів на прикладі реалізації інноваційних ідей та створення Державної фіскальної служби України дав змогу принципово змінити авторську структурно-логічну модель О. Ігнатової [2] та запропонувати для використання в територіальних органах фіскальної служби модель управління інноваційною діяльністю в територіальних органах державної служби України (регіональний рівень) (див. рис.).



Рис. Модель управління інноваційною діяльністю в територіальних органах державної служби України (регіональний рівень)

Накладання структурно-логічної моделі на проектний цикл виявило основні відмінності організації інноваційної діяльності в регіональних органах податкової служби:

- блоку "Модельне подання та детальний опис процесу" передують блок "Подання ділової ідеї концепції проекту", тобто опис ділової ідеї здійснюється лише за умови прийняття управлінського рішення щодо доцільності його проектно-реалізації;
- блок "Аналіз результатів пілотного проекту" має намір підготовки інформації для прийняття управлінського рішення. Згідно з отриманими результатами приймається одне з трьох рішень: доцільність запровадження у функціональну діяльність в існуючому вигляді, потреба в додаткових дослідженнях або недоцільність запровадження.

Використання розробленої моделі управління інноваційною діяльністю в регіональних органах податкової служби України дає змогу усунути проблеми неузгодженостей, як виникають при спільній реалізації функціонального та проектного підходів, ще до початку впровадження інноваційних процесів у функціональну діяльність організації. Під функціональною діяльністю розуміємо процеси, які відбуваються в системі для стабільної реалізації фіксованого завдання.

Висновки. Побудова моделі управління інноваційною діяльністю регіональних органів податкової служби України, яка базу-

ється на функціонально-проектному підході, дала змогу:

- визначити взаємозв'язки процесів діяльності у вигляді послідовно-паралельних блоків, у яких зафіксовано черговість, зміст і цільову орієнтацію виконуваних дій, – модель управління інноваційною діяльністю в територіальних органах державної фіскальної служби України (регіональний рівень);
- урахувати обмеження органів державної служби (функціональна складова) та переваги проектної реалізації інноваційних процесів (проектна складова) – функціонально-проектний підхід.

Поєднання запропонованої моделі управління інноваційною діяльністю в територіальних органах державної служби регіонального рівня та існуючої моделі управління інноваційною діяльністю в органах державної служби центрального рівня дасть змогу сформувати збалансований механізм управління інноваційною діяльністю в органах державної служби України з урахуванням поглиблення процесів регіоналізації в Україні та вдосконалити процеси державного управління інноваційною діяльністю в органах фіскальної служби.

Список використаної літератури

1. Амоша О. Доповідь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.econom.zp.ua:81/ua/seminar-2011/402-vystuplenie-ai-amosha>.
2. Инновации в управлении : реферат статьи Гэри Хэмела (Gary Hamel, The Why, What and How of Management Innovation) [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://vkurse.obs.ru/node/29>.
3. Ігнатова О. В. Організація основних процесів діяльності в установах з жорсткими обмеженнями : дис. ... канд. екон. наук : 08.06.01 / Олена Віталіївна Ігнатова. – Луганськ, 2006. – 192 с.
4. Ігнатова О. В. Організація основних процесів діяльності в установах з жорсткими обмеженнями : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.06.01 / О. В. Ігнатова ; Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. – Луганськ, 2006. – 18 с.
5. Ігнатова О. В. Структурно-логічна модель інноваційної діяльності територіальних органів Міндоходів / О. В. Ігнатова, В. В. Кизима // Стан та перспективи розвитку соціально-економічних систем в епоху економіки знань : матеріал. III Міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених, м. Луганськ, 24–26 квітня 2014 р. / за заг. ред. В. А. Рач. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2014. – С. 205–209.
6. Кабмін створив Державну фіскальну службу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://tvi.ua/new/2014/06/06/kabmin_stvoryv_derzhavnu_fiskalnusluzhbu.
7. Оголева Л. Н. Реинжиниринг производства : учеб. пособ. / Л. Н. Оголева. – Москва : КНОРУС, 2005. – 304 с.
8. Про затвердження Стратегічного плану розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013–2018 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 р. № 869-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/869-2013-%D1%80>.
9. Про утворення Державної фіскальної служби : Постанова КМУ від 21.05.2014 р. № 160 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd?npdList_stind=61.
10. Чикаренко О. О. Орієнтири стратегічних змін державної податкової служби України в контексті реформування інституту державної служби [Електронний ресурс] / О. О. Чикаренко. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02\(8\)/12cooids.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12cooids.pdf).

Стаття надійшла до редакції 30.09.2014.

Ігнатова Е. В., Дегтярь А. О., Функціонально-проектний підход к управлению инновационной деятельностью в органах государственной службы Украины

В статье рассмотрены актуальные вопросы управления инновационной деятельностью в органах государственной службы. Предложено функционально-проектный подход к формированию и реализации государственной инновационной политики Украины для органов государственной службы. Определены последовательно-параллельные действия для осуществления процессов управления инновационной деятельностью, которые интегрированы в единую модель. Модель управления инновационной деятельностью апробирована в Главном управлении Миндоходов Харьковской области и предлагается для реализации в территориальных органах государственной фискальной службы Украины.

Ключевые слова: государственное управление, деятельность организаций, органы государственной службы, инновации, модель.

Ignatova O., Degtyar A. Functionally Designed Approach Management Innovative Activity in Government Service of Ukraine

The article deals with current issues of innovation management in goverment 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: state administration, activity of organizations, government service, innovation, model.