

Посилання на статтю

Солоп О.Г. Проектно-ориентированное управление в организациях с жесткими ограничениями / О.Г. Солоп // Управление проектами и развитие: Сб.науч.раб. - М.: изд-во ВНУ им. Дала, 2009. - № 2 (30). - С. 124-137. - Режим доступа: <http://www.pmdp.org.ua/images/Journal/30/09sogogo.pdf>

УДК 005.82:005.72

О.Г. Солоп

ПРОЕКТНО-ОРИЄТОВАНЕ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНІЗАЦІЯХ З ЖОРСТКИМИ ОБМЕЖЕННЯМИ

Визначено новий вид організацій – організації з жорсткими обмеженнями (ОЖО). Проаналізовано особливості створення організацій виду ОЖО та визначено особливості функціонування ОЖО на прикладі органів державної податкової служби. Виявлено наявність проектної діяльності в ОЖО поряд із функціональною. З'ясовані проблеми існування проектно-орієнтованого управління. Запропоновано термінологічне визначення поняття ОЖО, систему паралельно діючих структур та адаптивні принципи управління ОЖО. Рис. 3, табл. 4, дж. 40.

Ключові слова: проект, проектно-орієнтоване управління, принципи управління, модель системи, структура діяльності, система управління.

Е.Г. Солоп

ПРОЕКТНО-ОРИЕНТИРОВАННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОРГАНИЗАЦИЯХ С ЖЕСТКИМИ ОГРАНИЧЕНИЯМИ

Определен новый вид организаций – организации с жесткими ограничениями (ОЖО). Проанализированы особенности создания организаций вида ОЖО и определены особенности функционирования ОЖО на примере органов государственной налоговой службы. Выявлено наличие проектной деятельности в ОЖО наряду с функциональной. Выявлены проблемы существования проектно-ориентированного управления. Предложено терминологическое определение понятия ОЖО, система параллельно действующих структур и адаптивные принципы управления ОЖО. Рис.3, табл.4, ист.40

E.G. Solop

PROJECT-ORIENTED MANAGEMENT IN ORGANIZATIONS WITH STRICT LIMITS

A new type of organizations is defined - organizations with strict limits (OSL). Peculiarities of the OSL' s creation and functioning are shown on example of the state tax-service. Existing both project and functional activities in OSL is revealed. Problems of the project-oriented management are highlighted. Term definition of notion "OSL" is offered, as far as parallel acting structures system and adoptive OSL management principles.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Свій погляд на необхідність змінних процесів у суспільстві висловлюють відомі українські науковці та практикуючі працівники державної служби України [1-4].

Глобалізація, світова фінансово-економічна криза, багатополарність світу, формування нового світового порядку, будівництво об'єднаної Європи,

“Управління проектами та розвиток виробництва”, 2009, № 2(30)

1

трансформація суспільних і економічних укладів розвинених держав і країн, що розвиваються, виводять на перші місця наукові дослідження проблем пошуку нової моделі державного устрою. Світова управлінська думка зосереджена на нових моделях, принципах управління [1, с. 3-4]. „Суспільство вимагає реформи бюрократії, її демократизації та професіоналізації. Єдиний спосіб здійснити цю реформу – розпочати її зсередини [4, с. 4].

Змінні умови зовнішнього середовища безпосередньо впливають на діяльність державної служби (ДС). Вони вимушують керівників здійснювати пошук підходів та комбінацій їх поєднання, які дозволяються проводити реорганізацію внутрішньої діяльності до змінних впливів. «Одним із шляхів реформування управління суспільством науковці і державні посадовці бачили запровадження основ менеджменту, ефективно зарекомендувавши себе у приватному бізнесі» [1, с. 4].

На вибір управлінського інструментарію впливають специфічні особливості створення та функціонування окремих організацій. Чим більше специфічних особливостей має організація тим складніше визначити управлінський інструментарій. Найбільш складними для здійснення управлінської діяльності є організації, які створені за цільовим призначенням реалізації завдань держави. Ці організації мають жорстко обмежені умови створення та функціонування, що значно ускладнює процес їх реформування. Сьогодні питання дослідження особливостей використання проектно-орієнтованого управління для цього виду організацій з наукового погляду практично не вивчалися.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. На бік проектного напрямку реорганізації організацій звертають увагу практикуючі проектні менеджери [5-10]. Часто організація, щоб бути ефективною, рости і бути конкурентноздатною на ринку, обирає курс проектного управління. Проте в той же час вона застосовує звичайне лінійне управління функціями і операціями, головним чином ради підвищення результативності [10, с.117]. Управління проектом тепер є необхідній складовій «портфеля знань» і компетенції всіх керівників [7, с.28]. За даними [7] у Великобританії з чотирьох мільйонів менеджерів як мінімум один мільйон працює в проектно-орієнтованих організаціях.

Вже існує досвід впровадження проектно-орієнтованого управління в державних органах Греції [11], Італії [12] та інших країн.

Попереднє дослідження організацій, які мають цільове призначення виконання функцій держави, та низку жорстких законодавчо-нормативних проведено у роботах [13-17]. Вони базувались на ствердженні П. Друкера, що всякому самостійному підприємству потрібно декілька типів організаційних структур, існуючих паралельно [18]. Результати практичної апробації цього положення і отриманих доробок викладено в роботі [19].

Для визначення ролі і міста державних організацій у життєдіяльності суспільства проведено дослідження статистичних даних [14]. На соціальну та економічну значущість таких організацій, свідчить те, що державне управління як вид економічної діяльності (секція L згідно із Класифікацією видів економічної діяльності) займає четверте місце в загальній зайнятості всього населення після промисловості, освіти та охорони здоров'я і соціальної допомоги [20, с.296].

Серед органів державного управління особисте місце займає Державна податкова служба (ДПС), Вона проводить модернізацію податкової сфери шляхом впровадження короткомасштабних проектів у рамках розпочатого широкомасштабного державного проекту „Програма модернізації державної податкової служби України”. Це свідчить на запровадженій проектний напрям реформування податкової системи. Збільшення обсягів інноваційних та

проектних задач у складі всіх задач (на прикладі окремої ДПІ) доведено в роботах [21-23].

Виділення невирішених частин загальної проблеми. Реформування суспільства та модернізація державних систем вказує на те, що актуальність питання впровадження проектно-орієнтованого управління в діяльність державних функціонально-побудованих систем є одним із важливих напрямів наукових та практичних досліджень сучасності. Тому питання наявності дієвого науково-прикладного управлінського інструментарію, який базується на проектному підході, висувається на першочерговий план.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою статті є виявлення теоретичних проблем впровадження проектно-орієнтованого управління в функціональну ієрархічну структуру діяльності організацій з жорсткими обмеженнями (ОЖО).

Це визначило необхідність вирішення наступних завдань:

I. Визначити поняття ОЖО.

II. Виявити особливості створення та функціонування ОЖО.

III. Сформувати адаптивні принципи управління ОЖО.

IV. Визначити функціональні завдання ОЖО, які мають ознаки проектів та потребують проектного вирішення.

V. Визначити особливості проектно-орієнтованого управління в ОЖО.

Поставлені завдання визначили послідовність викладання матеріалу.

Основна частина дослідження

I. Найбільш привабливими для дослідників, які ведуть дослідження з організації діяльності, вважаються нові види організацій, тому що дослідження надають можливість з'ясувати стан визначеного питання, виявити недостатні знання та поширити їх за рахунок нових знань, які затребувані для практичного використання. Зокрема, розглянемо організації, які відокремлюємо шляхом трирівневого розподілу:

перший рівень: організації розподілено на комерційні, де критерієм виступає прибуток або еквівалентний йому показник, і некомерційні, де критерієм, як правило, виступають інші, часто не економічні, показники (соціальні, правові, політичні);

другий рівень: некомерційні організації розподілено на соціальні та державні;

третій рівень: державні організації розподілено на ті, що мають жорсткі законодавчі та галузеві обмеження, та ті, що їх не мають.

На підставі розподілу відокремлено некомерційні державні установи, що мають законодавчі та галузеві обмеження. Визначення класифікаційних ознак досліджуваних організацій (табл. 1) дозволило їх поєднати у окремий вид та запропонувати його назву.

Дослідження пропозиції автора щодо назви виду організації, що досліджується, пройшло поступові зміни [14, с.199; 15, с.256; 16, с.20; 17, с.90].

Визначення понять – це складний процес. При розгляді проблеми з позиції системного підходу необхідно спочатку реалізувати принцип єдиної основи [24], тобто надати таке визначення поняттю, яке б мало основне трактування на елементарному і системному рівні.

При формуванні понять скористаємося методом, заснованим на побудові системних триад дефініцій, в основі якого лежить еталонна структура, що поєднує одиничність, зв'язаність і цілісність [25]. Для віддзеркалення в змісті поняття одного з системоутворюючих аспектів – взаємодія [26] – необхідно ввести додаткові вимоги до формування дефініцій. З урахуванням цього зміст поняття повинен відображати не тільки сукупність істотних вимог предмету, яка „мислиться в даному понятті” і відбито у вигляді системної триади, але і

розкривати можливі направлення діяльності, зв'язані з сферою вживання поняття. Сформульованою умовою є принцип, який визначає суть системного, процесно-діяльнісного методу визначення дефініцій [3, с. 6].

Базуючись на основі принципах, які розкривають суть системного та процесно-діяльнісного методу визначення дефініцій, пропонуємо некомерційні державні установи, що мають законодавчі та галузеві обмеження визначити як організації з жорсткими обмеженнями (ОЖО) і дати наступне їх визначення:

ОЖО – це вид організацій, які створені за цільовим призначенням для виконання функцій держави, та функціонують в умовах сукупності жорстких законодавчих та галузевих обмежень.

У даному визначенні:

одичність (елементність) – сукупність обмежень; цілісність – вид організацій; зв'язаність – цільове призначення; направлення діяльності – виконання функцій держави.

II. Основний процес ОЖО – це логічно завершена послідовність дій, що забезпечує реалізацію завдання в обмежених умовах (управляючих дій і ресурсних можливостей) і визначена у вигляді операцій, які тотожні процедурі функцій. Базуючись на роботах [8, 26] зображення основного процесу ОЖО [27] можливо представити в виді процесної моделі (рис. 1).

З огляду на те, що основна діяльність ОЖО – перетворення інформації шляхом дії на неї людей, можливо припустити, що впорядкування інформаційної взаємодії є одним із напрямів підвищення ефективності функціонування, підвищення якісного складу трудового ресурсу є другим напрямом покращення результатів діяльності. Звідси виникає потреба розробки управлінського інструментарію, який надає можливість керівнику таких організацій забезпечувати перетворення інформацій обмеженими ресурсами, своєчасно, у повному обсязі та у якісному виді.

Це й зумовило необхідність впровадження проектного підходу до вдосконалення діяльності ОЖО. Однак, практика впровадження пілотних проектів в діяльність ДПС показала, що найбільш прогресивні зміни були запроваджені в спеціалізованих інспекціях, які супроводжують великих платників податків (пілотні проекти «Електронне відшкодування податку на додану вартість» ВАТ «Азовсталь», ВАТ «Криворожсталь», ВАТ ЗМК «Запоріжсталь», пілотний проект з питань вдосконалення механізму справляння податку на додану вартість на базі СДПІ по роботі з ВПП у м. Києві), тому що там використовується принцип галузевого розподілу діяльності та достатня чисельність фахівців, які супроводжують підприємства окремої галузі. Розповсюдження досвіду впровадження подібних проектів на ДПІ, у яких структура діяльності визначена шляхом розподілу підрозділі за видами податків, спричинило вагомі труднощі [28].

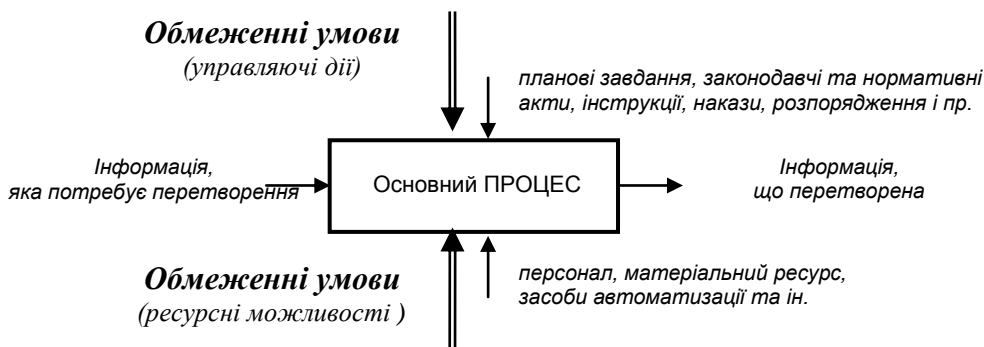


Рис. 1. Процесна модель діяльності ОЖО

Одна із основних задач ОДПС, яка визначена законодавчо – це здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством (далі - податки, інші платежі) (ст.2 Закону України «Про державну податкову службу України» [29]). Одна із основних функцій ДПА України - це здійснення контролю за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати податків та зборів (обов'язкових платежів), контролю за валютними операціями, контролю за додержанням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги) у встановленому законом порядку, а також контролю за наявністю свідоцтв про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності та ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів (ст.8 Закону України «Про державну податкову службу України» [29]). З цього випливає, що основна діяльність податкових органів – це виконання контрольних завдань та контрольних функцій держави. Однак, при впровадженні проектної діяльності в ОДПС, не здійснено жодного проекту для проведення перевірки суб'єктів господарювання як інструменту реалізації контрольної функції.

Проаналізуємо зовнішнє оточення, яке впливає на функціонування організації. Аналіз поняття організація, який наведено у роботі [9], дозволяє виділити її суттєві ознаки. Це система, цілеспрямованість, функціонування, розподіл, наявність функції контролю. Представляємо модель діяльності організації (на прикладі ДПС), яка базується на основних положеннях системної моделі [30], та враховує чотириохелементну форму представлення [31]. Модель поєднує ресурси, які можливо задіяти для отримання бажаного кінцевого результату за встановлений час для виконання процесів за визначеною технологією в умовах системно-ситуаційних впливів середовища. Короткі пояснення щодо визначених елементів системи та зв'язки між ними наведені на рис. 2.

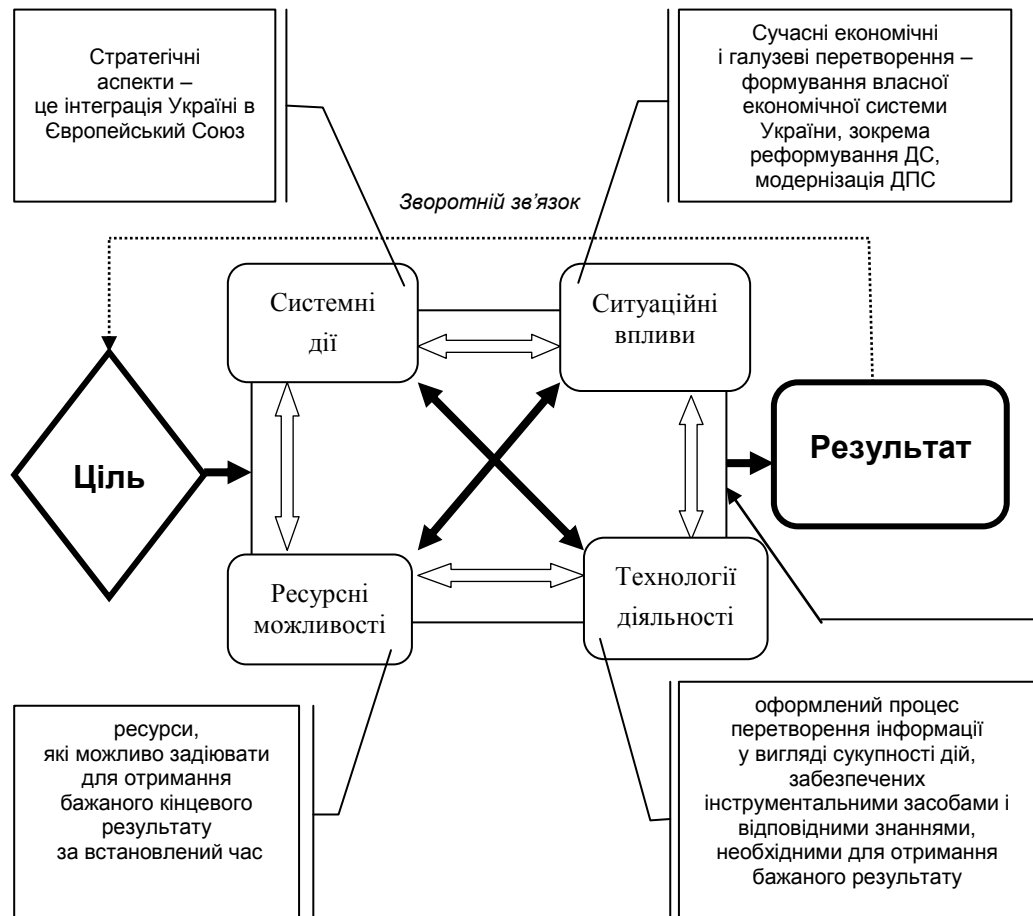


Рис. 2. Системна модель діяльності організації

Як видно із рисунку 2, всі елементи системи поєднані двоспрямованими зв'язками. Це вказує на те, що кожен елемент впливає на інші та, одночасно, відчуває вплив інших елементів системи на собі. Сутність кожного елемента змінюється в залежності від особливостей організації, тобто від їх ознак.

Розглянемо законодавчі та галузеві обмеження та зовнішнє оточення ДПІ. Поряд із Кодексами України [32, 33], які встановлюють визначення понять, є організації, діяльність яких регламентується спеціальними законами. Наприклад органи державної податкової служби (ОДПС), які забезпечують згідно із ст. 10 Господарський кодекс України (ГКУ) [33] один із напрямків економічної політики, визначений державою як податкова політика, що спрямована на забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості і конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їх доходів. Основна діяльність ОДПС здійснюється у відповідності із Законом України «Про державну податкову службу України» [29]. Цей закон визначає статус державної податкової служби в Україні, її функції та правові основи діяльності. Державна податкова адміністрація України є центральним органом виконавчої влади, якому підпорядковані державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим,

областях, містах Києві та Севастополі, яким у свою чергу підпорядковані держані податкові інспекції в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя) та районах у містах, міжрайонні та об'єднані державні податкові інспекції (ст.4). Цим законом визначено, що видатки на утримання органів ДПС встановлюються Кабінетом Міністрів України і фінансуються з державного бюджету (ст.6), статус юридичних осіб (ст.7), завдання (ст.2) та функції ОДПС. Крім того, визначено перелік організацій, з якими ОДПС має координувати свою діяльність (ст.4). До найближчого оточення входять організації, з якими координують свою функціональну діяльність ОЖО. Коло цих організацій визначено, як і інші обмеження, законодавчо. Так, для органів державної податкової служби, коло визначено в ст.4. Це фінансові органи, органи Державного казначейства України, органи служби безпеки, внутрішніх справ, прокуратури, статистики, державні митна та контрольно-ревізійна служба, інші контролюючі органи, установи банків, а також податкові служби інших держав. На кожному рівні оточення це відповідні рівні організацій, з якими координують свою діяльність ОДПС. На рівні країни - це Міністерства та відомства, на рівні регіону – це відповідно обласні управління та відділи.

Кращим методом дослідження будь-якої організації є її моделювання. Моделі формуються з певних методологічних позицій. Додержуємося єдиного підходу відображення найближчого оточення ДПІ у виді системної моделі [34], яка складається з наступних елементів:

ДПІ як організація, що досліджується;

платники податків, як основні клієнти ДПІ;

організація вищого порядку, яка доводить основні завдання наказовим методом та контролює їх виконання;

інші організації (контактуючі організації), які по своїй компетенції законодавчо визначені і сприяють забезпеченню якісного виконання основної діяльності ДПІ.

Взаємодія вище перелічених елементів як системи забезпечує отримання загального результату системи. Така система враховує напрями стратегічного розвитку податкової політики, які вже адаптовані з міжнародними стандартами для органів ДПС України. Так, зокрема, це основні напрями, які визначено в Стратегічному плані розвитку податкової системи України до 2013 року [35].

Таким чином, проаналізував характерні особливості та вимоги, які законодавчо встановлені для ОДПС, можна відзначити, що на відміну від комерційних, для некомерційних організацій, перелік яких наведений у роботі [14] і до яких належить ОЖО, діяльність визначена спеціальними законами та жорстко обмежена.

III. Економічна ситуація на Україні в період реформування вимагають перегляду принципів і механізмів управління на рівні кожного підприємства. Сьогодні система управління практично всіх підприємств має яскраво виражену функціональну спрямованість. У основі подібної організації управління лежить принцип розділення і спеціалізації труда. Однак в нинішніх умовах цей підхід управління виявляється неефективним [36]. Сама по собі функціональна орієнтація управління зводиться до виконання лінійної послідовності завдань. Наприклад, в ДПС визначена чітка ієрархічна функціональна структура управління, яка визначена законодавче. Ця структура встановлює обов'язкові відносини підлеглих для виконання конкретних цілей, які ставляться перед службою.

У той же час реальна дійсність і задачі, які ставить уряд в частині адаптації податкової служби до світових стандартів, примушують знаходити і використовувати на практиці підходи, які б забезпечили виконання як конкретних,

так і глобальних задач. Потрібна методологія, яку можливо реалізовувати на практиці, та підході, які забезпечать оптимальну роботу кожної окремої організації. Бюрократичний стиль управління на сучасному етапі розвитку суспільства вже розглядається не як переважний, а як що обмежувач можливості організації реагувати на зміни і, отже, досягати вершин конкурентоспроможності [7, с. 28].

Нормативні документи та різні автори визначають різні принципи побудови та організації роботи організацій (табл. 2).

Таблиця 2

**Принципи, які склали теоретичні основи
при розробці адаптивних принципів управління ОЖО**

Назва принципів	Джерело	Перелік принципів
Принципи організації	Пітер Ф. Друкер [18]	організація повинна бути прозорою; в організації повинне бути обличчя, що ухвалює кінцеве рішення в сфері своєї компетенції. І повинен бути хтось, хто бере на себе керівництво в кризовій ситуації; кожний працюючий повинен мати тільки єдиного "господаря"; кількість рівнів в структурі організації повинна бути мінімальним.
Принципи ефективного менеджменту	Ольдерогге Н.Г. [37]	цілісність; ієрархічна впорядкованість; цільова спрямованість; наукова обґрунтованість; поєднання централізації і децентралізації; демократизація
Принципи управління якістю	ДСТУ ISO 9000-2001 [38]	орієнтація на замовника; лідерство; залучення працівників; процесний підхід; системний підхід до управління; постійне поліпшення; прийняття рішень на підставі фактів; взаємовигідні стосунки з постачальниками.
Принципи системного підходу в проектному менеджменті	Рач В.А. [24, с. 8-9]	принципи узгодженості і сумісності цілей; принципи єдиної підстави; принцип неповної детермінованості; принцип безперервності процесу коректування цілей проекту; принцип сатисфакції; принцип комплексності підходу; принцип «повної системи».

Економічна стабільність організації, її виживання і ефективність діяльності в умовах ринкових відносин нерозривно пов'язано з її безперервним вдосконаленням і розвитком. При цьому вдосконалення організації повинно здійснюватися за принципом адаптації до зовнішньої середовища (принцип адаптивного управління). Він виявляється в динамічному освоєнні нової продукції, сучасної техніки і технології; застосуванні прогресивних форм організації труда, виробництва і управління, безперервному вдосконаленні кадрового потенціалу [39]. Але цей принцип не враховує ознаки конкретних підприємств та організацій. Тому необхідно мати систему адаптивних принципів.

Враховуючи відсутність чіткого однозначного визначення та тлумачення пропонуємо під адаптивними принципами розуміти основні правила, що визначають методологію діяльності конкретного типу організації (підприємства) з характерним набором відмітних ознак, що не суперечать і логічно витікають з більш загальних груп принципів, кожна з яких відноситься до окремої відмітної ознаки.

Дослідження проведено на прикладі державної податкової інспекції (ДПІ), якій притаманні ознаки ОЖО і як і всі окремі організації, вона має свої відзнаки та обмеження, зокрема:

ДПІ – це нижча складова жорсткої вертикальної структури ДПС;
 організаційно-функціональна структура ДПІ визначена на вищому рівні;
 двояке підпорядкування (вертикальне та функціональне) структурних підрозділів ДПІ визначає наявність двох не завжди узгоджених інформаційних потоків.

З урахуванням цього адаптивні принципи для ДПІ - це правила, які визначають методологію діяльності ДПІ як державної організації, що функціонує в перехідній період коли якість є превалюючим показником діяльності будь-яких систем.

По перше, ДПІ повинна працювати в рамках, які визначені принципами державної служби.

По друге – в рамках цих принципів доцільно дотримуватись принципів, які покладено в основу стандартів ISO серії 9000:2001. Це гарантує досягнення сучасного рівня управління на основі якості.

По-третє – впровадження проектів в діяльність ДПІ потребує врахування в діяльності принципів системного підходу в проектним менеджменті.

Але, особливості державної податкової служби, визначеність України в шляху руху до Європейського Союзу потребують в рамках останніх принципів визначити додаткові.

Накопичений практичний досвід та теоретичні пропозиції інших авторів, які наведені у табл. 2, дозволяють запропонувати наступні принципи (табл. 3).

Таблиця 3

Адаптивні принципи управління ОЖО

Назва адаптивних принципів управління	Сутність адаптивних принципів управління
Принцип іноваційності	Розвиток відноситься до постійних задач незалежно від ситуації, що склалася. При цьому при рішенні будь-яких задач заохочується іноваційність дій.
Принцип пріоритетності	Розв'язання оперативних питань не повинне погіршувати виконання основних задач. Ефективність останніх забезпечується за рахунок безбар'єрної роботи структурних підрозділів.
Принцип оперативності	Оперативні задачі повинні вирішуватися за рахунок ефективного використання внутрішніх резервів формальними і неформальними лідерами.
Принцип раціональних структур	Для рішення конкретної задачі необхідна своя найбільш раціональна організаційна структура.
Принцип оперативності реагування	Задачі повинні вирішуватися швидше, ніж наступлять наслідки від ситуації, які б стали причиною виникнення задачі.
Принцип інформаційного забезпечення	Вся вхідна і вихідна інформація проходить попередню і остаточну обробку в єдиному процесі, який забезпечує інформаційну підтримку функціонування системи.

IV. Запропоновані принципи дозволили провести класифікацію завдань, які вирішують ДПІ, виявити їх обсяг і запропонувати три типи організаційних структур. Останні існують паралельно. Базова структура побудована на основі процесного підходу, який виявив необхідність ідентифікувати базові процеси державної податкової інспекції.

Класифікуємо завдання інспекції з боку розподілу загальної трудомісткості робіт на головні, оперативні та інноваційні. Практичний досвід автора припускає їх розподіл приблизно як 80, 15 та 5 відсотків відповідно до загального об'єму.

Запропонована система принципів передбачає необхідність розглядати державну податкову інспекцію як елемент макропроцесної системи (ДПІ як складова ДПА України, ДПІ як одна з державних структур у регіоні, ДПІ як ланка у ланцюжку забезпечення Державного бюджету України), а систему організації роботи всередині інспекції як систему мікропроцесів.

В умовах формування ринкової системи хазяйнування здійснюється непростий перехід від громіздких, негнучких, нежиттєздатних організаційних структур управління до сучасних. Одним з дійових методів підвищення ефективності функціонування систем управління є трансформація існуючих громіздких форм і структур управління і перетворення їх в сучасні організаційні форми. Сучасний менеджмент визначає адаптивні структури управління більш гнучкі, ніж бюрократичні, краще пристосовані до швидкої зміни зовнішніх умов. У них творча, змістовна сторона діяльності переважає над формальною [6].

Аналіз наукових джерел ствердив пропозицію автора щодо можливості застосування в межах однієї організації різних видів структур управління. Так, П.Друкер висловлює свій погляд, що всякому самостійному підприємству потрібно декілька типів організаційних структур, існуючих паралельно [18]. Це зумовило припустити, щодо можливості застосування декількох видів паралельно діючих структур та необхідності розробки інструментарію для їх вибору, зокрема для органів ДПС.

Тому пропонуємо розглянути як інструмент для організації роботи ДПІ три види паралельно діючих структур [23, с. 98]:

функціональна структура управління (процесний підхід) для постійних задач;

проектно-орієнтована структура управління для рішення інноваційних та проєктних завдань;

жорстка „ієрархія” для вирішення оперативних завдань (вирішення питань в кризовій ситуації потребує використання осіб (групи фахівців), яку(их) визначає перший керівник).

Аналізуючи особливості застосування організаційних структур управління можна зробити висновок, що для забезпечення діяльності організацій в сучасних умовах необхідне поєднання і/або паралельне застосування бюрократичних (для основних і типових завдань) і адаптивних (для оперативних і інноваційних завдань) організаційних структур управління.

Визначення можливості паралельного існування структур у 2003 році [19], впровадження проєктних задач у 2004 році і зростання інноваційних та проєктних задач у 2005 році [23, с.101], послугувало напрямом подальшого дослідження зміни співвідношення задач у 2006-2008 роках (табл. 4).

Таблиця 4

Динаміка зміни типів завдань ДПІ за 2002-2008 роки у відсотках

Типи завдань	Період, рік						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Головні	80	75	70	55	50	50	45
Оперативні	15	15	15	25	25	20	25
Інноваційні	5	10	5	5	5	5	5
Проєктні			10	15	20	25	25

Як видно із табл. 4, з 2006 року проєктна орієнтація планування, що була впроваджена в рамках модернізації ДПС України, набула постійного характеру та тенденцію поступового збільшення.

Але, сьогодні практично у всіх ОДПС (окрім СДПІ по роботі з великими платниками податків) існує функціонально-орієнтована структура діяльності ДПІ, яка є базовою для всіх видів завдань. Поряд із цим, фактичний стан завдань та динаміка їх змін убік оперативно-інноваційно-проектних вимагає перегляд структури управління. Тому виникає проблема розробки структури управління ОЖО, яка б враховувала управління різними видами завдань, у тому числі проектного управління для реалізації інноваційних та проектних завдань.

Перехід на нові поняття спричиняє за собою зміни в методології управління [9, с. 58].

Для дослідження теоретичних проблем проектно-орієнтованого управління в ОЖО розглянемо системну модель структури діяльності таких організацій (рис. 3), яка побудована на основі моделі наведеної в роботі [40]. Розроблена модель надала змогу визначити надзвичайно жорсткий для всієї системи елемент С (зовнішні обмеження). Елемент С визначає обмеження для всіх інших елементів: елемента А (процес проектно-орієнтованого управління), елементу В (типи завдань) і елементу D (внутрішні можливості).

Запропонований в моделі елемент „Проектно-орієнтоване управління”, на сучасному стані для ОЖО, зокрема ОДПС, є найбільш актуальним. Якщо проектні завдання забезпечені технологією їх реалізації, то управління ними в функціональній організації не визначено. Це є найбільш проблемним питанням на етапі промислового використання впроваджених проектів і на етапі дослідження можливості використання проектно-реалізації інших завдань в ОЖО.

V. Проектний напрям модернізації ДПС України, який впроваджувався в функціонально-побудовану структуру діяльності наказовим методом, виявив низку проблем впровадження та існування проектно-орієнтованого управління в діяльності податкової сфери, які можливо віднести до всього виду ОЖО:

функціонально-проектна термінологічна непорядкованість;

брак знань з управління проектами у функціональних працівників та незначна кількість фахівців за спеціальною підготовкою з управління проектами;

відсутність інструментарію процесного опису функціональної діяльності ОЖО для адаптування проектів;

відсутність інструментарію вимірювання та зниження опору колективу змінним процесам;

відсутність проектно-орієнтованого управління у складі загального управління ОЖО.

На нашу думку вирішення цих проблем необхідно починати з підвищення компетентності керівної ланки ОЖО в частині навчання її представників використовувати паралельні структури управління для виконання різних типів завдань. Саме вони відповідальні за ефективне виконання усіх завдань діяльності. А тому саме вони можуть і повинні втілювати нові методи та організаційні форми управління.

Будь які зміни будуть викликати опір з боку співробітників. Тому керівникові потрібні спеціальний інструментарій, який дозволить оперативно вимірювати соціальну напругу колективу (вивчення думки) під час впровадження нових методів управління. Це значно підвищить ефективність і адаптивність управління змінами.

Першочерговим заходом щодо зниження опору повинно бути впровадження в ОЖО мінімальної культури проектно-орієнтованого управління через використання проектно-термінології. Вона повинна бути визначена через понятійний апарат існуючої нормативно-правової бази. А її активне застосування дозволить досягти ОЖО першого рівня технологічної зрілості.

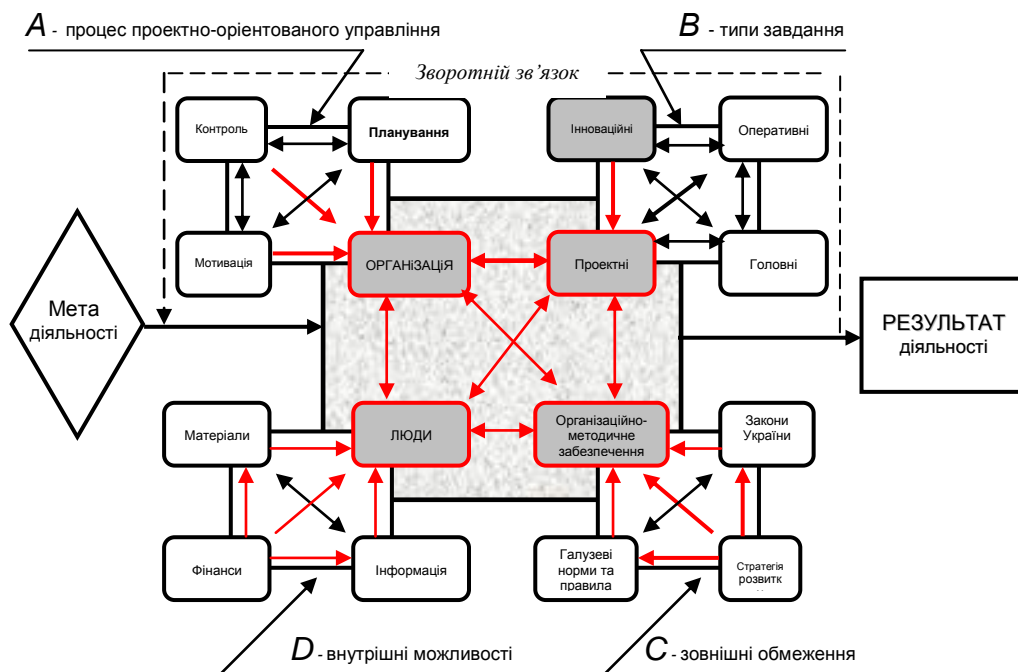


Рис. 3. Модель визначення зв'язків між компонентами системи при впровадженні проектних завдань в ОЖО

Запропоновані кроки по вирішенню проблем дозволять зробити перший крок на шляху впровадження проектно-орієнтованого управління в ОЖО. Але залишиться невирішеним питання відсутності інструментарію поступового переведення функціональної діяльності, яка має ознаки проектів, в проектну та забезпечення проектної діяльності дієвим проектно-орієнтованим управлінням.

Висновки з даного дослідження. Аналіз особливостей створення організацій, які мають цільове призначення та виконують функції держави, дозволив їх згрупувати, виділити в окремий вид – організації з жорсткими обмеженнями (ОЖО) та визначити для них основні класифікаційні ознаки.

Дослідження функціонування ОЖО на прикладі податкової сфери діяльності надало можливість визначити типи завдань, які виконує ДПІ, та класифікувати їх на головні, оперативні, інноваційні та проектні. Це послугувало основою для доцільності впровадження трьох структур управління, які повинні існувати в ДПІ паралельно: функціональну, проектну та ієрархічну.

Відслідкування динаміки змін типів завдань ДПІ показало стійку тенденцію поступового зростання кількості проектних завдань в загальному обсягу завдань, що призвело до необхідності перегляду стилю управління та його перепроєктування.

Для забезпечення управління ДПІ у періоді швидких змін запропоновано адаптивні принципи управління: іноваційності, пріоритетності, оперативності, раціональних структур, оперативності реагування та інформаційного забезпечення. Адаптивні принципи базуються на існуючих принципах державної служби, загального управління, принципах управління якістю та принципах системного підходу в проектному управлінні.

Проведений аналіз діяльності ОЖО з використанням системної моделі дозволив виявити примусові зв'язки між елементами (компонентами) системи, що свідчить на наявність проблемних зв'язків та ідентифікувати їх.

На підставі проведеного дослідження можливо зробити висновок, що основні зовнішні обмеження виникають із цільового призначення організації. Це завдання, функції, організаційна структура, штатна чисельність та бюджетне фінансування. Вони значно звужують коло управлінського інструментарію.

Запропоновано вирішення проблеми впровадження проектно-орієнтованого управління шляхом: підвищення компетентності керівної ланки ОЖО в частині навчання використовувати паралельні структури управління; використання спеціального інструментарію для виміру соціальної напруги колективу під час впровадження нових методів управління; впровадження в ОЖО проектно-термінології яка повинна буде визначена через понятійний апарат існуючої нормативно-правової бази.

Перспективи подальших досліджень. Звідси виникає потреба розробки управлінського інструментарію, який надасть можливість керівнику ОЖО забезпечувати ефективну діяльність в обмежених умовах функціонування.

ЛИТЕРАТУРА

1. Оболенський О.Ю. Провісники нового публічного управління / О.Ю. Оболенський // Матеріали науково-практичної конференції 15-16 травня 2009 року. Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: Європейський контекст. – Х. – С. 3-8.
2. Рач В.А. О некоторых подходах к разработке стратегии / В.А. Рач // Управление проектами та розвиток виробництва. Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2001. – № 1(3). – С. 11-16.
3. Рач В.А. Стратегический потенциал предприятия в условиях новой экономики / В.А. Рач // Управление проектами та розвиток виробництва. Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2002. – № 1(4). – С. 5-9.
4. Реформування публічної адміністрації: Біла книга.– К.: Київська типографія,2006.–57 с.
5. Алан Д. Орр. Управление проектами: Керівництво з ключових процесів, моделей і методів / Д.О. Алан / Пер. з англ.; за наук. ред. Т.В. Герасимової. – Дніпропетровськ: Баланс Бізнес Букс, 2006. – 224 с.
6. Батенко Л.П. Управление проектами: навчальний посібник / Л.П. Батенко, О.А. Загородніх, В.А. Ліщинська – К.: КНЕУ, 2004. – 231 с.
7. Тернер Дж. Родни. Руководство по проектно-ориентированному управлению / Д.Р. Тернер / Пер. с англ. под общ. ред. В.И. Воронаева. – М.: Издательский дом Гребенникова, 2007. – 552 с.
8. Рач В.А. Информационное обеспечение деятельности компании в условиях экономики знаний / В.А. Рач, Е.В. Щипанова, С.С Чугуевец // Управление проектами та розвиток виробництва. Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2003. – № 1(6). – С. 106–112.
9. Рач В.А. Проектная деятельность в условиях глобализации и экономики знаний / В.А. Рач // Управление проектами та розвиток виробництва. Зб. наук. пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2004. – № 1(6). – С. 55-62.
10. Бушуев С.Д. Управление проектами: Основы профессиональных знаний и система оценки компетентности проектных менеджеров / С.Д. Бушуев, Н.С. Бушуева (National Competence Baseline? NCB UA Version 3.0) - К.: ІРІДУМ, 2006. – 208 с.
11. Агропигис П. Применение управления проектами и программами на уровне Совета Министров, поддержка офиса Премьер-Министра / П. Агропинис // Управление проектами и программами, 2009. - № 2(18). – С. 120-125.
12. Турра Е. Управление проектами инноваций в здравоохранении на примере ABSS Втренто / Е. Турра, А. Льяльметти, С. Педролли // Управление проектами и программами, 2009. – № 2(18). – С. 134-141.
13. Солоп О.Г. Особливості організацій з жорстко обмеженими організаційно-функціональними структурами / О.Г.Солоп // Управление проектами та розвиток виробництва. Зб.наук.пр. - Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2001. – № 1(3). – С. 78-81.
14. Солоп О.Г. Особливості створення та функціонування установ з жорсткими обмеженнями / О.Г. Солоп // Економіка. Менеджмент. Підприємництво. Зб.наук.пр. – Луганськ: СНУ ім. В.Даля, 2006. – № 16. – С. 194-200.

15. Солоп О.Г. Эффективный менеджмент в организационно-функциональных структурах с жесткими ограничениями / О.Г. Солоп // Матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції 25-26 грудня 2002 року "Університет і регіон". – Луганськ. – С. 256-257.
16. Рач В.А. Статистическая оценка эффективности принятия управленческих решений в организациях с жестко ограниченными организационно-функциональными структурами / В.А. Рач, О.Г. Солоп // Економіка. Менеджмент. Підприємництво. Зб.наук.пр. - Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2003. – № 11. – С. 20-28.
17. Солоп Е.Г. Особенности функционирования параллельных структур в организациях с жесткими структурно-функциональными ограничениями / Е.Г. Солоп // Управління проектами та розвиток виробництва. Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2004. – № 4(12). – С. 90-99.
18. Друкер, Питер, Ф. Задачи менеджмента в ХХ1 веке: учебное пособие / П.Ф. Друкер / Пер. с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2001. – 272 с.
19. Рач В.А. Принципи організації роботи державної податкової інспекції з позицій процесного підходу та критерії визначення бізнес-процесів / В.А. Рач, О.Г. Солоп, О.В. Міхальова // Тези доповідей на Міжнародному симпозиумі 17-18 квітня 2003 року "Якість та довкілля – 2003". – К. – С. 99-100.
20. Статистичний щорічник Луганської області за 2004 рік. Частина I. – Луганськ: Головне управління статистики у Луганській області, 2005. – 407 с.
21. Рач В.А. Формування організаційних адаптивних структур для організацій з жорсткими структурно-функціональними обмеженнями / В.А. Рач, О.Г. Солоп // Маркетинг: теорія і практика. Зб.наук.пр. - Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2003. – № 9. – С. 140-146.
22. Солоп Е.Г. Особенности функционирования параллельных структур в организациях с жесткими структурно-функциональными ограничениями / Е.Г. Солоп // Управління проектами та розвиток виробництва. Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2004. – № 4(12). – С. 90-99.
23. Игнатова Е.В. Особенности применения разных типов организационных структур управления для различного вида организаций / Е.В. Игнатова, Е.Г. Солоп // Управління проектами та розвиток виробництва. Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2005. – № 3(15). – С. 95-103.
24. Рач В.А. Принципи системного підходу в проектному менеджменті / В.А. Рач // Управління проектами та розвиток виробництва. Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2000. – № 1(1). – С. 7-9.
25. Баранцев Р.Г. Системная триада дефиниций / Р.Г. Багрянцев // Международный форум по информации и документации, т.7, 1982. – № 1. – С. 9-13.
26. Рач В.А. Процессная модель представления проекта / В.А. Рач, В.А. Запорожченко // Управління проектами та розвиток виробництва. Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2005. – № 2(14). – С. 110-114.
27. Британский стандарт BS 6143:1992 "Руководство по экономике качества" Часть 1. "Модель затрат на процесс": Пер. с англ. яз. – М.: НТК "Трек", 2001. – 26 с.
28. Солоп Е.Г. Преодоление сопротивления в процессе внедрения проектов модернизации налоговой службы Украины / Е.Г. Солоп // Матеріали II Міжнародної конференції 1-2 червня 2005 року "Управління проектами у розвитку суспільства".–К.– С. 7.
29. Закон України «Про державну податкову службу України» // Відомості Верховної Ради України – 1993. – № 52.
30. Рач В.А. К построению моделей проектного менеджмента / В.А. Рач // Управління проектами та розвиток виробництва. Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2000. – № 2(1). – С. 18-23.
31. Россошанская О.В. Особенности планирования проектов на основе системной модели / О.В. Россошанская // Управління проектами та розвиток виробництва. Зб.наук.пр. - Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2000. – № 2(1). – С. 57-62.
32. Господарський Кодекс України // Все о бухгалтерском учете.– 2003. – №85(873). – С. 3-96.
33. Господарський кодекс України: прийнятий 16 січня 2003 року. – К.: Парламент. вид-но, 2003. – 192 с.
34. Солоп О.В. Системна модель функціонування організацій з жорсткими структурно-функціональними обмеженнями / О.Г. Солоп // Матеріали IX Міжнародної науково-

- практичної конференції 10-12 грудня 2003 року "Університет і регіон", 2004. – Луганськ. – С. 128-129.
35. Стратегический план развития государственной налоговой службы Украины на период до 2013 года, утвержденный приказом ГНА Украины от 7 апреля 2003 г. №160 // Вестник налоговой службы Украины. – 2003. – № 23. – С. 6-9.
 36. Шеер, Август-Вильгельм. Бизнес-процессы. Основные понятия и методы. Теория. Методы / А.В. Шеер / Изд. 2-е, перераб. и доп. пер. с англ. – М.: Издательство АОЗТ «Просветитель». – 1999. – 152 с.
 37. Мазур И.И. Эффективный менеджмент: учеб. пособие для вузов / И.И. Мазур, В.Д. Шапиро, Н.Г. Ольдерогге / Под общ. ред. И.И. Мазура. – М.: Высшая школа, 2003. – 555 с.
 38. ДСТУ ISO 9000-2001: Системи управління якістю. Основні положення та словник. – К.: Держстандарт України, 2001. – 27 с.
 39. Игнатьев А.В. Исследование систем управления: учебное пособие для вузов / А.В. Игнатьев, М.М. Максимцов / – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 157 с.
 40. Ігнатова О.В. Системна модель структури діяльності установ з жорсткими обмеженнями / О.В. Ігнатова // Економіка. Менеджмент. Підприємництво. Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2006. – № 16. – С. 190-194.

Стаття надійшла до редакції 15.05.2009 р.