

М. М. Мотріна

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК ЕЛЕМЕНТ РЕІНЖІНІРИНГУ ПРОЦЕСІВ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Статтю присвячено важливим аспектам застосування та впровадження у вітчизняній практиці делегування повноважень в управлінській діяльності, що є складником реінжинірингу процесів надання публічних послуг на місцевому рівні. Складність сьогodenних управлінських процесів, які відбуваються в суспільно-економічних відносинах в епоху динамічних змін, спонукає до розуміння того, що одноосібне керівництво організацією є не тільки пережитком минулого, але є і виявом неефективних моделей менеджменту та потребує нових підходів у системі управління, тому досліджено моделі управління організацією та запропоновано власну. Професіоналізація управлінської діяльності є важливою передумовою розвитку публічного управління на всіх рівнях, особливо на місцевому рівні. Застосування управлінської техніки делегування повноважень у межах організації та проведення моніторингу реалізації можливе за наявності достатнього рівня професіоналізму керівника, підпорядкованих керівників середньої ланки та підпорядкованих структурних підрозділів, що є важливим складником стилю державно-управлінської діяльності та що докорінно змінює управлінську систему на основі застосування методології реінжинірингу.

Ключові слова: організаційне управління, делегування повноважень, професіоналізм, публічні послуги, реінжиніринг процесів.

Постановка проблеми. Наше сьогodenня перебуває в умовах постійних змін в усіх сферах суспільного життя. Особлива увага приділяється реформуванню внутрішнього складника публічного адміністрування. Важливим є дослідження категорії делегування повноважень у межах організації, витлумачене в аспекті професіоналізму у сфері управлінської діяльності під час надання публічних послуг на місцевому рівні із застосуванням методології реінжинірингу. Адже в сучасних умовах розвитку економіки та інформаційних технологій зростає значення інноваційного розвитку, що надає організації «новий поштовх».

Складність управлінських процесів та динамічних змін, що відбуваються в суспільно-економічних відносинах, формує передумови розуміння, що одноосібне керівництво організацією є не тільки пережитком іншої системи управління, але і виявом неефективних моделей ор-

ганізаційного менеджменту. Шляхом до вирішення цього питання може стати делегування повноважень у межах організації – передання керівником вищого рівня до керівника середньої ланки або від керівника середньої ланки своїм безпосереднім підлеглим права самостійно вирішувати питання та виконувати заздалегідь зумовлені завдання.

Коли ми говоримо про реінжиніринг процесів, то розуміємо його комплексним поняттям, яке передбачає розроблення нових стратегічних підходів шляхом докорінного перепроектування існуючих станів, використовуючи цифрові технології. Делегування повноважень є одним із важливих інструментів, який можливо застосувати, маючи достатній рівень професіоналізму як керівника, так і працівника, який може стати керівником проекту та є наділеним правами й обов'язками, адже спроможність службовців до виконання делегованих повноважень відображає суб'єктивний характер професіоналізму діяльності. На відміну від зарубіжної

науки та практики, у вітчизняній реальності делегування повноважень у межах організації не відіграє значущої ролі, хоча за своїм змістом може радикально перетворити вертикальну бюрократично-ієрархічну структуру в горизонтально-демократичну систему управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед науковців, які досліджували процеси делегування повноважень у сфері державного управління, варто виділити В. Гурієвську, Г. Одінцову, А. Рачинського, В. Шарого. Зокрема В. Гурієвська досліджує питання коучингу під час делегування повноважень [2, с. 25–26], Г. Одінцева визначає сутність поняття «делегування» та перешкоди на шляху делегування повноважень [10, с. 21–22], А. Рачинський досліджує питання прав працівника під час делегування йому повноважень та дотримання правил поведінки, що сприяють ефективності делегування повноважень [12, с. 74], В. Шарий досліджує зміст категорії «делеговані повноваження» [17, с. 176]. Крім вітчизняних науковців, зазначеною проблематикою займалися такі зарубіжні науковці, як Г. Вілкокс [9], Дж. Колінз [19], С. Моріс [9], М. Мескон [8], Р.Л. Дафт [13] досліджували класичні та неокласичні моделі управління організацією, особливо виділяючи дивізіональну структуру управління, яка добре пристосована до швидких змін у нестабільному оточенні та швидко реагує на стрімкі зміни в суспільстві.

Метою статті є обґрунтування моделі делегування повноважень керівника у межах організації на основі професіоналізму в процесах надання публічних послуг на місцевому рівні із застосуванням методології реінжинірингу.

Виклад основного матеріалу. Сучасні реалії функціонування публічної служби, зумовлені трансформаційними процесами у суспільстві та тенденціями формування сервісної держави, спонукають до пошуку оптимального балансу в діяльності службовців щодо поєднання визначених і встановлених формалізованих вимог до здійснюваних ним повноважень та можливостей прояву його індивідуальних творчих ініціатив. Володіючи певним рівнем професіоналізму та оперуючи кон-

кретно визначеним переліком повноважень, службовець середньої ланки, якому делеговані певні функції, має можливість здійснювати процеси з надання публічних послуг на місцевому рівні за найменших витрат часу з індивідуальним підходом до кожного, застосовуючи горизонтальний складнику, відходячи від складних бюрократично-вертикальних процесів.

Професіоналізація є важливою умовою розвитку публічного управління на місцевому рівні, про що свідчать такі суттєві ознаки, як наявність стійкої суспільної потреби в якісному управлінні; формування специфічного комплексу трудових функцій і професійних стандартів для службовців; інституціоналізація трудових відносин, розвиток інститутів індивідуальної професіоналізації, насамперед професійного навчання тощо [5].

Основними елементами та складниками механізму оцінки професійності службовця є такі: соціально зумовлені риси (цілеспрямованість, морально-етичні якості, ставлення до роботи, мотивації праці); ознаки кваліфікації (знання, навички, вміння та звички, отримані працівником у процесі навчання та роботи); психологічні особливості працівника (пам'ять, воля, почуття, відчуття тощо); сукупність органічних рис (тип нервової системи, темперамент, характер, емоційно-вольова сфера, здібності) [15].

Формування професіоналізму виступає процесом проходження психофізіологічних особистісних змін, які відбуваються під час тривалого виконання людиною службових обов'язків, що забезпечують якісно новий, більш ефективний рівень вирішення складних професійних завдань в особливих умовах та в умовах невизначеності.

У науці і практичній діяльності закріпилася особистісно-діяльнісна парадигма професіоналізму, яка базується на системних уявленнях про становлення особистості в професійній діяльності й полягає у поєднанні особистих психологічних якостей службовця та достатнього рівня професійних знань, навичок, компетентностей, що регулюють професійну діяльність та поведінку службовця, використовуючи норми професійної етики [7].

У будь-якій організації, зокрема і в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, важлива роль відводиться керівникові. Під час дослідження цієї теми було розглянуто значну кількість професіограм спеціалістів різних професій, але коли пошуки були зведені до вузького розуміння саме професіорами управління, держслужбовця, з'ясувалося, що інформація розпорошена в різних виданнях соціально-психологічного спрямування. Оскільки магістральним вектором нашого дослідження є реінжиніринг процесів надання публічних послуг на місцевому рівні, то саме професійна діяльність посадовця, управління відображає результативність процесів, що відбуваються. Адже держава Україна обрала напрям руху назустріч людині, громадянину як сервісно-орієнтована для задоволення потреб соціуму, тому вимоги до управління повинні відповідати вимогам до менеджера в комерційній сфері. Менеджер є основною інформаційною ланкою зв'язку організації із зовнішніми системами, формально та неформально відповідає за результати її діяльності, офіційно представляє у зовнішньому оточенні під час проведення офіційних заходів.

Менеджери в бізнесовій організації є суб'єктами здійснення управлінської діяльності, здійснюють низку різноманітних функцій: пов'язані з ухваленням рішень; інформаційні ролі; міжособові ролі; менеджер виступає у ролі керівника, що формує стосунки у середині організації та поза її межами, мотивує членів організації на досягнення цілей, координує зусилля, виступає з'єднуючою ланкою перед вищим керівництвом, споживачами, постачальниками, а також представляє всіх перед членами колективу, яким керує; менеджер повинен іти попереду та вести за собою своїх підлеглих, користуватись довірою і повагою, тобто бути лідером. Залежно від позиції менеджера в організації, завдань, які він вирішує, та функцій, які реалізує, наведені ролі можуть бути притаманні їм більшою або меншою мірою, хоча кожен менеджер обов'язково приймає рішення, працює з інформацією і виступає керівником певної організації чи проекту [14].

Досліджуючи політичні, соціальні, економічні та психологічні сили, які діють

у суспільствах розвинутих країн, вивчаючи вплив цих сил на тих, хто займає управлінські посади, можна зробити корисні узагальнення про мінливість змісту роботи керівника. Ці узагальнення дають змогу передбачити ті здібності та вміння, які вимагаються від умілого управлінця у теперішній час і в майбутньому. Успішність менеджера залежить від рівня управлінської майстерності, досвіду. Як зазначає В. Корнещук, управлінську майстерність визначає здатність менеджера розуміти загальну перспективу організації; уміння обирати найкращий варіант управлінського рішення; уміння правильно розподіляти роботу та завдання, вибирати оптимальну техніку та засоби, передбачати розвиток ситуації; спроможність виконувати організаційні обов'язки, ефективно діяти в межах виділеного бюджету, компетентно виконувати завдання; здатність безконфліктно взаємодіяти з людьми; логічно і доступно видавати розпорядження, координувати інформаційні потоки [5].

Ключовою вимогою ефективності організації є факт збігу формальної ролі керівника та сутнісного лідера.

За Бенісом, характер лідера має такі складники:

Лідер = компетентність +
амбіційність + цілісність

Лідера визначають п'ять характеристик: бізнес-освіченість; концептуальні здібності (творчий, винахідливий інтелект); попередній досвід; якість судження (прийняття швидких та правильних рішень за недостатньої інформації); уміння працювати з людьми (зацікавити їх, повести за собою і дати нагоду їм розкритися; мужність підібрати людей, які не «піддакують», а висловлюють за потреби власну, нехай навіть протилежну, думку) [16].

Інша модель, професійно-кваліфікаційна характеристика, що майже не оперує вимірюваними показниками професійної спроможності і з погляду оцінювання професійної придатності більшою мірою спирається на освітній стандарт. Особливої уваги заслуговує освітньо-кваліфікаційна характеристика, яка ґрунтується на первинному моделюванні професійної спроможності працівника і містить комплекс вимірюваних якостей, які формуються на етапі професійного навчання [11].

Аналіз питання делегування повноважень виявив проблему небажання керівника брати участь у такому процесі. Крім того, на практиці спостерігається заміна поняття делегування повноважень розподілом функцій відповідно до ієрархії управління. Останнє тісно пов'язане саме з централізацією і децентралізацією управління, а делегування повноважень виражається в переданні підлеглим (із волі керівника) певної частини повноважень, а також відповідальності за виконання.

Децентралізація управління виражена через передання повноважень, які закріплені в нормативно-правових документах загального та внутрішнього спрямування, та пов'язана з визначенням конкретних функцій. Проте дуже складно охопити увесь спектр того функціонала, яким наділена організація, тому під час розподілу повноважень знову можливе виникнення колізії через недостатність функцій або в разі дублювання. Крім того, після розподілу повноважень між підрозділами та керівниками часто виникає завдання делегування повноважень останніми своїм підлеглим.

Таким чином, децентралізація через розподіл функцій, дослідження спроможності організації роботи керівника та підлеглих, наявність достатнього досвіду та рівня професіоналізму підлеглих виступає передумовою до делегування повноважень, що відповідає принципам сервісно-орієнтованої держави під час надання публічних послуг на місцевому рівні із застосуванням реінжинірингу та є формою демократизації управління.

Повноваження, якими наділяється працівник, закріплюються під конкретні функції та завдання і передбачають одержання чітко визначених результатів. Для цього мають бути делеговані не тільки права, а й матеріальні та організаційно-адміністративні ресурси.

Адже сучасна організація виглядає як відкрита соціальна система, яка має зв'язок із зовнішнім середовищем; складена із взаємозалежних елементів, діяльність яких впливає на кінцевий результат усього організаційно-господарського управління; задовольняє потреби суспільства та має властивості, притаманні складним

відкритим цілеспрямованим системам, які динамічно розвиваються. Досліджуючи велику кількість моделей управління організацією (як класичних, так і неокласичних), вважаємо, що дивізійна модель управління, яка характеризується наявністю в організації автономних структурних одиниць, відображає структурну новизну в управлінні організацією. Наприклад, у функціональній структурі керівники підрозділів та підпорядковані їм суб'єкти об'єднуються і працюють над досягненням різних завдань, а в дивізійній структурі всередині кожного дивізіону створюються самостійні відділи, які працюють над досягненням визначеного конкретного завдання.

Водночас керівники вищої ланки управління при дивізійній структурі можуть делегувати повноваження керівникам самостійних відділів, власні зусилля сконцентрувати на стратегічних завданнях організації. Отже, структура, яку називаємо дивізійною, сприяє децентралізаційним процесам усередині організації: прийняття рішень, керування проектами, виконання конкретно визначених завдань делегуються як мінімум на один рівень ієрархії вниз, надаючи можливість, час і сили головному керівникові та його заступникам виконувати стратегічні завдання організації [13].

Питання надання публічних послуг на місцевому рівні містить суспільний інтерес і зорієнтоване на споживача. Тому обирати необхідно організаційну структуру, орієнтовану на споживача. Деякі організації виробляють великий асортимент товарів або послуг, які відповідають запитам декількох великих груп споживачів або ринків. Кожна група або ринок має чітко визначені або специфічні потреби. Якщо два або більше таких клієнтів стають особливо важливими для фірми, то вони можуть використовувати організаційну структуру, орієнтовану на споживача, за якої всі її підрозділи групуються навколо певних груп споживачів [8].

Водночас дивізійна структура управління також має свої недоліки, зокрема провокує конкуренцію між структурними підрозділами за ресурси (насамперед за інвестиції) на рівні всієї організації;

може створювати проблему з обсягом повноважень кожного менеджера (керівника структурного підрозділу); також можливе дублювання повноважень; потребує значних фінансових витрат [13].

Оскільки це дослідження має за мету висвітлити модель делегування повноважень керівника у межах організації в процесах надання публічних послуг на місцевому рівні, то пропонуємо власну модель, яка, на нашу думку, матиме практичне застосування та підвищить рівень обслуговування споживача послуг.

На рис. 1.1 зображена модель делегування повноважень керівника у межах організації, де керівникові управління надання публічних послуг делеговані повноваження керівником організації щодо:

1) права здійснювати кадрові перестанови всередині управління для більш ефективної роботи персоналу, що є важливим аспектом постійного підвищення кваліфікації та розвиває компетентнісний підхід і підвищує професіоналізм колективу;

2) підписування документів та листів, які стосуються компетенції управління;

3) супроводження проектів, зокрема бути керівником проектів щодо покращення процесу надання публічних послуг на місцевому рівні щодо створення територіальних підрозділів організації (далі – ТП),

щодо створення віддалених робочих місць (далі – ВРМ) для задоволення потреб споживачів послуг;

4) добір персоналу для реалізації проекту щодо організації роботи у віддалених робочих місцях;

5) представництво департаменту з питань надання послуг перед іншими організаційними структурами, які також є учасниками процесу.

У свою чергу, керівникові відділу методологічного забезпечення діяльності організації делеговані повноваження щодо супроводження проектів та реалізації щодо залучення нових суб'єктів до співпраці, зокрема розроблення нових програм та пропозицій для участі у конкурсах для отримання грантів під розвиток сфери надання публічних послуг із застосуванням нових підходів.

Одним з аспектів професіоналізму діючих керівників та потенційних керівників є техніка делегування повноважень та проведення моніторингу, що виступає важливим складником стилю державно-управлінської діяльності та докорінно змінює управлінську систему, застосовуючи методологію реінжинірингу.

Крім того, дослідження, проведене групою американських учених, дає підстави для висновку, що з психологічної точки зору молодим керівникам дуже важко відмовити-



Рис. 1.1. Модель делегування повноважень керівника у межах організації

Авторська розробка

ся від самостійного виконання певної роботи, яка принесла їм успіх [18, р. 38].

Мистецтво делегування повноважень і здійснення контролю діяльності з метою забезпечення ефективного виконання підлеглими покладених на них завдань, обов'язків у практиці управління характеризується як визначальна ознака якості праці самого керівника. Багато фахівців вважають, що керівництво і делегування є синонімами. Адже доведено, що саме від того, наскільки керівник досконало володіє технікою делегування, залежить ефективність роботи всього колективу [19, р. 170]. Адже коли керівник виконує завдання, що належать його підлеглому, то виникає питання щодо неспроможності та нездатності організувати якісне застосування власного потенціалу та своїх підлеглих. Коли керівник уселяє впевненість у своїх підлеглих щодо спроможності, а останні наполегливо прагнуть підвищувати власний потенціал, здобувати нові знання та навички, удосконалювати професіоналізм діяльності, впроваджувати на практиці нові знання та ідеї, тоді управлінська діяльність має інший вигляд, є конкуруючою з подібними собі, наповнена інституційним змістом, який відображає необхідність переформатування існуючих процесів надання публічних послуг на місцевому рівні.

Таким чином, делегування повноважень надає підлеглим більшої мотивації до розвитку, відчуття самостійності та впевненості, що сприяє результативності управлінської діяльності. А спроможність сучасного керівника делегувати власні повноваження є мистецтвом управління, яке відображає новий складник управлінської діяльності.

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження *обґрунтовано* підходи до формування моделі делегування повноважень керівника у межах організації на основі професіоналізму в процесах надання публічних послуг на місцевому рівні із застосуванням методології реінжинірингу. *Установлено*, що застосування дивізіонального управління організацією має як переваги, так і недоліки; *запропоновано* авторську схему делегування повноважень у межах організації.

З'ясовано, що зміни в управлінській діяльності вимагають переформатування процесів у системі надання публічних послуг на місцевому рівні, а делегування повноважень керівника для побудови моделей державного та муніципального управління із застосуванням інструментів реінжинірингу є актуальним і потребує високого професійного рівня та формує передумови для підвищення рівня функціонування організації.

Перспективи подальших наукових досліджень пов'язані з необхідністю дослідження складників та уточнення інших функцій реінжинірингу в процесах надання публічних послуг на місцевому рівні.

Список використаної літератури:

1. Барна Н. Іміджологія: Навч. посіб. для дистанційного навчання / За наук. ред. В. Бебика. Київ: Університет «Україна», 2007. 217 с.
2. Гурієвська В. Коучинг для керівників у системі державного управління: навч.-метод. матеріали. Київ: НАДУ, 2010. 48 с.
3. Закон України «Про державну службу» (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Корнещук В.В. Кількісно-якісний аналіз факторів надійності професійної діяльності // Науковий вісник ПДПУ ім. К.Д. Ушинського. 2007. №11. С. 123–132.
6. Лозниця В. Психологія менеджменту. Київ: ТОВ «УВПК», 2001. 227 с.
7. Маркова А. Психологические проблемы повышения квалификации. Педагогика. 1992. № 9–10. С. 65–67.
8. Мескон М., Альберт М., Хедоурі Ф. Основи менеджменту. Переклад з англійської, за заг. ред. доктора економічних наук Л.И.Евенко Москва: Видавництво «Справа», 1997. 704 с.
9. Моріс С., Вілкоккс Г. Як досягти успіху в делегуванні повноважень: пер. з англ. Київ: Британ. Рада в Україні, 2000.
10. Одінцева Г. Керівник у сфері державного управління : опор. конспект лекцій. Харків, 2000. 52 с.
11. Плахтиенко В., Блудов Ю. Надежность в спорте. Москва: Физкультура и спорт, 1983. 176 с.

12. Рачинський А. Керівник у державних інституціях : навч.-метод. матеріали. Київ: НАДУ, 2009. 76 с.
13. Ричард Л. Дафт; Теория организации, пер. с англ. под ред. Э.М. Короткова; предисловие Э.М. Короткова. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. 736 с.
14. Роберт Т., Уоррен Б. Как становятся лидерами: менеджмент нового поколения. Изд.: Williams, 2006. 208 с.
15. Сороко В. Побудова механізму оцінки ділових і професійних якостей державних службовців. Вісник державної служби України. 2003. № 1. С. 65–75.
16. Уоррен Г.Б., Берт Н. Лидеры. Издательство «Сильван», 2001. 186 с.
17. Шарий В. Основы державного управління: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Черкаси, 2009. 518 с.
18. Charan R. The leadership pipeline. How to build the leadership-powered company. San Francisco: Jossey-bass, 2001.
19. Coehn Allan R. Influence without authority. New Jersey: John Wiley & sons, Inc, 2005.
20. From Good to Great. New York: HarperCollins Publishers, Inc. Jim Collins, 2001.

Мотрина М. М. Делегирование полномочий как элемент реинжиниринга процессов предоставления публичных услуг на местном уровне

Статья посвящена важным аспектам применения и внедрения в отечественной практике делегирования полномочий в управленческой деятельности, является составной реинжиниринга процессов предоставления публичных услуг на местном уровне. Сложность сегодняшних управленческих процессов, которые происходят в общественно-экономических отношениях в эпоху динамичных изменений, побуждает к пониманию, что единоличное руководство организацией является не только пережитком прошлого, но и есть проявлением неэффективных моделей менеджмента и требует новых подходов в системе управления, поэтому исследованы модели управления организацией и предложена собственная. Профессионализация управленческой деятельности является важной предпосылкой развития публичного управления на всех уровнях, особенно на местном. Применение управленческой техники делегирования полномочий в пределах организации и проведения мониторинга их реализации возможно при наличии достаточного уровня профессионализма руководителя, подчиненных руководителей среднего звена и подчиненных структурных подразделений, является важной составляющей стиля государственно-управленческой деятельности и в корне меняет управленческую систему на основе применения методологии реинжиниринга.

Ключевые слова: организационное управление, делегирование полномочий, профессионализм, публичные услуги, реинжиниринг процессов.

Motrina M. Delegation of authority as an element of reengineering of the processes of providing public services at the local level

The article is devoted to the important aspects of the implementation and implementation in the domestic practice of delegation of authority in management activities, which is part of the reengineering of the processes of providing public services at the local level. The complexity of the present day management processes that take place in socio-economic relations in the era of dynamic change leads to the understanding that the sole management of the organization is not only a relic of the past but is also a manifestation of ineffective management models and requires new approaches in the management system, management of the organization and offered its own. The professionalization of management activities is an important prerequisite for the development of public administration at all levels, and especially at the local level. The use of management techniques for delegation of authority within the organization and monitoring of their implementation is possible in the presence of a sufficient level of professionalism of the manager, subordinated to the managers of the middle level and subordinated structural units, which is an important component of the style of public management activity and radically changes the management system, based on the application of the methodology of reengineering.

Key words: organizational management, delegation of authority, professionalism, public services, reengineering of processes.