

*Дармограй О.О.,*

*аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України*

## **Делегування повноважень – важлива складова розвитку стилю державно-управлінської діяльності**

У статті розкрито сутність поняття “делегування повноважень” та його відмінність від розподілу функцій управління, доведено його роль у розвитку кадрового потенціалу державної служби та обґрунтовано значення для розвитку стилю державно-управлінської діяльності.

*Ключові слова:* сутність делегування повноважень, переваги делегування повноважень у системі державного управління, децентралізація, стиль державно-управлінської діяльності, керівник.

### **Дармограй Е.А. Делегирование полномочий – важная составляющая развития стиля государственно-управленческой деятельности**

В статье раскрыта сущность понятия “делегирование полномочий” и его отличие от распределения функций управления, доказана его роль в развитии кадрового потенциала государственной службы и обосновано значение для развития стиля государственно-управленческой деятельности.

*Ключевые слова:* сущность делегирования полномочий, преимущества делегирования полномочий в системе государственного управления, децентрализация, стиль государственно-управленческой деятельности, руководитель.

### **Darmogray O.O. Delegation of authorities as an important component of the development of public administration style**

The article describes the nature of the concept “delegation of powers” and its difference from the distribution of management functions, demonstrating its role in the development of public service human resources and justifying the importance of this concept for the public administration style.

*Key words:* nature of “delegation of powers”, benefits of delegation of powers in public administration, decentralization, public administration style, manager.

*Постановка проблеми.* Ефективне функціонування складної системи відносин керівника і підлеглих йому службовців виключає одноосібне виконання керівником управлінських функцій. Одному керівникові важко вирішувати всі управлінські завдання і навіть найдосвідченіший, енергійний, талановитий керівник не в змозі один впоратися з вирішенням численних державно-управлінських завдань, що стоять перед керованим ним колективом.

Виходом із цього становища може стати делегування повноважень – надання керівником своїм безпосереднім підлеглим права самостійно вирішувати заздалегідь визначені завдання або здійснювати ті чи інші дії, відповідальність за які несе керівник.

Делегування повноважень державно-управлінської діяльності створює передумови для вироблення і прийняття більш обґрунтованих управлінських рішень і більш ефективної їх реалізації, а також дає змогу розширити діапазон управління керівника, звільняє його від вирішення другорядних питань, виконання рутинних операцій, дає можливість зосередитися на вирішенні основних, перспективних завдань і принципових питань, які ніким іншим, крім нього, вирішені бути не можуть. Крім того, делегування повноважень сприяє підвищенню відповідальності й ефективності державно-управлінської діяльності як керівника, так і виконавця.

Слід зазначити, що, на відміну від зарубіжної, у вітчизняній науці делегування повноважень не посідає скільки-небудь помітного місця, хоча за логікою речей і по своїй суті воно для нас не менш значуще. Справа в тому, що в широкому сенсі

делегування повноважень пов'язане із визнаною корисною процедурою досить радикального перетворення традиційної ієрархічної структури і демократизацією систем управління організаціями.

Під делегування повноважень слід розуміти процес передачі керівником повноважень і відповідальності підлеглим, що покликаний забезпечити прийняття останніми на себе відповідальності й ефективного виконання завдань на найбільш доцільному рівні організаційної структури. Є чимало організацій, керівники яких мають настільки широке коло відповідальності, що не можуть виконувати всі завдання самі. А ця обставина примушує до коригування існуючої системи розподілу праці. Керівник не повинен виконувати роботу, яку може зробити його підлеглий.

Необхідно підкреслити, що сьогодні в системі державного управління є звичайною практика, коли безліч питань, які мають і можуть вирішуватися підлеглими, керівник бере на себе або нав'язує їм свої варіанти рішень. Будучи позбавленими свободи дій, підлеглі не зацікавлені у результатах своєї праці, оскільки не мають змоги впливати на прийняття рішень. У разі ж делегування повноважень працівники, перед якими поставлена чітка мета і, відповідно, визначені певні завдання, діють, як правило, ініціативно і заповзято. І як наслідок – формується стиль керівництва, який виключає адміністративно-командні прийоми і тяжіє до культури узгодження рішень, що передбачає вияв поваги до виконавців і усвідомлене розуміння як керівником, так і підлеглими значущості своїх дій, а отже, конструктивності делегування.

Серед *останніх досліджень і публікацій вітчизняних науковців*, які розглядають аспекти делегування повноважень у системі державного управління, варто виділити напрацювання А.Рачинського, Г.Одінцової, В.Шарого, В.Гурієвської. Зокрема, А.Рачинський торкається такого питання, як права працівника у разі делегування йому повноважень; висвітлює правила, дотримання яких сприяє ефективності делегування повноважень [4, с. 74]. Г.Одінцова розкриває сутність і зміст поняття “делегування”, розглядає переваги раціонального делегування повноважень і відповідальності, висвітлює перешкоди на шляху делегування повноважень [3, с. 21–22]. В.Шарий розкриває категорію “делеговані повноваження” [5, с. 176]. В.Гурієвська, досліджуючи питання коучингу для керівників у системі державного управління, спирається на принципи коучингу в делегуванні повноважень [1, с. 25–26]. Серед зарубіжних авторів з означеної проблематики цікавими є розробки С.Моріса і Г.Вілкокса [2], Дж. Колінза [8] та ін.

*Невирішені частини загальної проблеми.* З огляду на значущість цієї проблеми для ефективності здійснення управлінської діяльності делегування повноважень слід розглядати крізь призму розвитку управлінської культури керівника, базуючись на емпіричних даних; необхідно також дослідити роль делегування повноважень як ключового фактора розвитку кадрового потенціалу державної служби, як елемент стилю управлінської діяльності в системі державного управління тощо.

*Метою цієї статті* є розгляд делегування повноважень керівника державної інституції як складової стилю державно-управлінської діяльності.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Уявлення про результативність делегування повноважень можна скласти за таким фактом. Американський соціолог Р.Белю, який вивчив причини провалу 177 директорів великих підприємств у США, відзначає, що саме невміння надавати підлеглим самостійність шляхом передачі в їх володіння певних ділянок роботи послугувало тим бар'єром, який не змогли подолати

невдахи. Тому природно, що вміння делегувати повноваження своїм підлеглим є найважливішою вимогою до керівника.

При цьому необхідно усвідомлювати, що делегування не передбачає автоматичну передачу функцій управління керівником своєму підлеглому. На думку американського дослідника Дж.Колінза, хороший керівник відрізняється від успішного тим, що успішний керівник не тільки передає повноваження (delegate) підлеглим, а й створює всі умови для того, щоб підлеглий міг виконати ці повноваження (empower) та бути обізнаним про результати цього делегування [8, р. 17–41].

Отже, у контексті формування та розвитку стилю державно-управлінської діяльності, застосування якого сприятиме ефективності праці керівника та досягнення ним успіху, керівники мають не лише доручати підлеглим виконання важливих функцій, а й створювати всі умови для того, щоб виконання цих функцій було вдалим.

Досліджуючи проблему делегування в системі державного управління, необхідно акцентувати увагу на тому, що в практиці постійно спостерігається підміна власне делегування повноважень розподілом функцій по ієрархії управління. Слід зазначити, що останнє пов'язане з централізацією і децентралізацією управління, тоді як делегування полягає в передачі підлеглим, з волі керівника, частини формально закріплених за ним повноважень (напрямів роботи) і співрозмірної їм відповідальності.

Говорячи конкретніше, децентралізація являє собою розподіл між структурними підрозділами організаційної системи функцій, прав і обов'язків у сфері управління, що фіксуються в посадових інструкціях і положеннях. У цих документах позначається компетенція кожного підрозділу і кожного керівника, завдяки чому створюються передумови для нормального функціонування організації, проте необхідно підкреслити, що інструкції, положення тощо не задовольняють повною мірою потреби організації в розподілі функцій управління за виконавцями. І взагалі, на нашу думку, є марними спроби встановлення з їх допомогою вичерпного переліку всієї сукупності обов'язків окремих працівників. Хоч би яким був цей перелік, він аж ніяк не виключає ймовірності упустити що-небудь, особливо коли в процесі розвитку системи державного управління доводиться вдаватися до оновлення і перерозподілу функцій управління між підрозділами і між керівниками, ураховуючи вимоги часу.

Ось чому завжди слідом за розподілом повноважень і відповідальності між підрозділами апарату та їх керівниками постає завдання делегування останніми отриманих ними повноважень своїм підлеглим. Тим самим децентралізація виступає як передумова делегування, яке, у свою чергу, є формою демократизації управління. І чим точніше визначені обов'язки керівників та необхідні кінцеві результати їхньої діяльності, тим, за інших рівних умов, легше їм здійснювати делегування повноважень.

Практично той чи інший поділ функцій у структурній ланці є завжди, але зазвичай він реалізується працівниками шляхом методу проб і помилок. Свідоме проведення цього принципу дає змогу створити чітку, раціональну структуру штатів і тим самим істотно підвищити ефективність підбору кадрів.

Процес розподілу функцій, прав і відповідальності між працівниками органу державного управління включає: поділ функцій шляхом складання їх загального балансу; чітке формулювання цілей, завдань та очікуваних результатів відповідно до виконання кожної функції; визначення необхідного для досягнення цих результатів обсягу прав; установа чіткої відповідальності за їх належне виконання.

Аналізуючи зарубіжний досвід, зазначимо, що під час поділу функцій органу державного управління (підрозділу) між потенційними працівниками виходять з можливостей працівників різних спеціальностей виконати середній обсяг роботи, а також з того чи іншого рівня концентрації завдань в їхніх руках. У підсумку цієї діяльності визначається потреба кількості працівників з урахуванням необхідного рівня їхньої кваліфікації. Загальний обсяг закріплених за ними завдань має охоплювати всі функції, покладені на цей орган управління (підрозділ).

Тому досить важливо після розподілу функцій перевірити, чи дійсно визначений набір посад у сукупності закріплених за ними функцій вичерпує функції органу державного управління в цілому. Дублювання означало б, що в процесі розподілу функцій між працівниками з'явилися дві або кілька посад, які претендують на одну і ту ж функцію. Можливий вакуум свідчить, що якоїсь функції органу державного управління не існує в складі функцій, закріплених за встановленими в цьому органі управління посадами. Можливі також ситуації, коли серед функцій працівників з'явилися такі, яких немає серед функцій даного підрозділу. Слідом за загальним поділом функцій необхідно їх конкретизувати, чітко визначивши, які завдання входять в кожну функцію за кожною посадою, які завдання поставлені в обов'язок і які результати очікуються від кожного працівника.

Просторово-часова предметна фіксація розподілених функцій дає змогу підійти до наступного етапу: наділення працівника пропорційними правами. Права і повноваження, якими наділяється працівник, є матеріальними та організаційно-адміністративними. Важливо забезпечити повноту прав: необхідне сполучення управлінських, правових і економічних ресурсів. Нерідко працівники скаржаться на брак прав, але здебільшого навіть поверховий аналіз свідчить, що ці працівники не мають чіткого розуміння про очікувані від них результати і, відповідно, не можуть обґрунтовано судити про обсяг власних прав.

Права мають надаватися та закріплюватися не взагалі, а під конкретні функції, завдання та результати. У цьому разі легко зважувати переваги і недоліки від передавання прав. Недолік від передавання прав полягає в ослабленні єдності й безпосереднього впливу керівного начала. Завдяки централізації можна обійтися меншим обсягом ресурсів, здійснити більш цілеспрямований довгостроковий план тощо. Перевагами децентралізації є більш швидке, а нерідко і більш кваліфіковане вирішення питань, оскільки керівник, так би мовити, є ближчим до предмета діяльності. Тому втрати від затримки з прийняттям рішення слід зіставляти з вигодами централізації. Недолік прав і повноважень знижує реальність виконання працівником покладених на нього функцій. Надлишкові права створюють плутанину в державному управлінні, оскільки працівник отримує можливість втручатися в справи, які не є в його компетенції і за виконання яких він не несе відповідальності.

Важливо мати чітке уявлення про фактори, що зумовлюють розподіл функцій, прав і відповідальності. Істотне значення матиме середній рівень виконавців – освітній і професійний. У разі, коли орган управління може розраховувати на прийняття у свій штат досвідчених працівників, поділ функцій і прав може бути проведено більш повно. Так само наявність молодих, активних фахівців підсилює тенденції до більш розгорнутого розподілу функцій. Навпаки, перспектива мати значний відсоток ненавчених або просто слабких працівників змушує вести справу із зосередженням значного обсягу суттєвих рішень у руках керівника і невеликої кількості фахівців. Разом з тим важлива готовність керівника йти на делегування повноважень – передавання завдань і прав підлеглим. Зустрічаються керівники, які

схильні створювати ситуацію незамінності. Вони неохоче передають права, зберігають за виконавцями техніко-допоміжні функції, тим самим не створюють умови для розвитку кадрів. Курс на посилення поділу функцій передбачає готовність керівника відмовитися від дріб'язкової опіки, виявляє вміння керівника виділяти принципові ланки в роботі й зосереджуватися на них. Найчастіше неохоче до делегування повноважень ставляться новопризначені керівники. Дослідження, проведене групою американських учених, дає підстави для висновку, що з психологічної точки зору молодим керівникам дуже важко відмовитися від самостійного виконання певної роботи, яка принесла їм успіх [6, р. 38]. Тому потенційних керівників потрібно заздалегідь навчати техніці делегування повноважень та моніторингу їх виконання, що має бути важливою складовою стилю їхньої державно-управлінської діяльності.

Необхідно звернути увагу на той факт, що поділ функцій, прав і відповідальності по-різному реалізується в різних функціональних службах апарату управління. Має значення і стадія розвитку державної організації. У традиційних і усталених державних організаціях, установах поглибити поділ функцій важче, ніж у новостворюваних. На практиці виникають ситуації, коли у працівника є права, але немає належної відповідальності. Буває і так, що відповідальність є, але немає прав. Часом є і права, і відповідальність, але виконавці не схильні скористатися ними і звертаються до вищих інстанцій.

Прийняття та нормативно-правове закріплення в положеннях про підрозділи і їхніх керівників функцій, прав і відповідальності зовсім не виключає їх делегування керівниками відповідних підрозділів (своїм підлеглим), причому виключно за власним розсудом. При цьому відразу ж зауважимо, що делегуються, природно, не всі функції, оскільки це призвело б до втрати єдності керівництва і відпадання необхідності в тому чи іншому керівникові.

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 – синоніми. Адже доведено, що саме від того, наскільки керівник досконало володіє технікою делегування, залежить ефективність роботи всього колективу [7, р. 170].

Керівник, який бере на себе виконання завдань, що належать за своїм змістом до обов'язків підлеглих, розписується у власній нездатності організувати розумне використання їхнього потенціалу. Слід попередити саму можливість виникнення таких підозр. Значно краще, коли підлеглий виконує завдання не тільки з огляду на службову необхідність, а й тому, що переконаний в обґрунтованості як самого завдання, так і рекомендованих методів його виконання. Важливо вселити в працівника впевненість у тому, що якби він сам опинився на місці керівника, то зайняв би таку саму позицію і прийняв би аналогічне рішення.

Деякі керівники, які звикли бачити в підлеглих лише виконавців, не можуть миритися з делегуванням влади, не розуміючи того, що реальний зміст управління визначається не кількістю прийнятих рішень, а їхньою якістю й оперативністю.

Висока оцінка значущості делегування повноважень для розвитку кадрового потенціалу державної служби стане більш переконливою у разі чіткого розуміння керівником переваг делегування, найважливішими з яких, на нашу думку, є:

– вивільнення часу і потенціалу керівника для виконання власне державно-управлінських завдань замість виконавської роботи, а також з метою самоосвіти;

– більш повне використання досвіду державних службовців, задоволення їхнього бажання виконувати відповідальні завдання, що потребують розвитку творчого потенціалу особистості;

– виявлення працівників, спроможних розв'язувати ті чи інші проблеми у разі відсутності керівника;

– зростання рівня компетентності державних службовців;

– розвиток у підлеглих відповідальності за делеговані повноваження;

– конструктивний розподіл робочого навантаження між великою кількістю людей і поліпшення умов їхньої праці;

– висування більшого числа ідей, думок та альтернативних варіантів рішень;

– усвідомлення працівниками на практиці своїх справжніх можливостей і набуття вмінь та навичок управлінської діяльності, необхідних для кар'єрного просування;

– зміцнення у працівників почуття благополуччя і впевненості у власних силах.

Таким чином, делегування повноважень надає самостійності підлеглим, відкриває більші можливості задоволення їхніх правомірних потреб, а значить, і мотивів. Мотивований співробітник, у свою чергу, працює ініціативно й ефективно, що сприяє результативності управлінської праці загалом. Отже, сучасний керівник мусить володіти мистецтвом делегування повноважень, що має стати складовою розвитку стилю державно-управлінської діяльності.

Підсумовуючи все вищенаведене, зробимо такі основні *висновки*.

1. У сучасних умовах державотворення в Україні насамперед необхідно формувати готовність керівника до делегування повноважень, оскільки керівники (особливо новопризначені) схильні створювати ситуацію незамінності, залишаючи за підлеглими техніко-допоміжні функції, що тим самим не сприяє розвитку кадрів, більше того – виникає загроза формування авторитарного стилю керівництва.

2. Децентралізація виступає як передумова делегування, яке, у свою чергу, є формою демократизації управління, що передбачає демократичний стиль державно-управлінської діяльності, тобто у разі делегування повноважень працівники діють узгоджено і відповідно до поставленої керівником мети та визначених завдань, але самостійно, використовуючи свій власний потенціал. І як наслідок – формується стиль керівництва, який виключає адміністративно-командні прийоми.

3. Техніка делегування повноважень має бути важливою складовою стилю державно-управлінської діяльності керівника в державних інституціях, що сприятиме розвитку творчого потенціалу, зростання рівня відповідальності, професіоналізму як самого керівника, так і його підлеглих, що в результаті приведе до якісного виконання поставлених завдань.

*Перспективи подальших розвідок.* На даному етапі розвитку системи державного управління України, на наш погляд, насамперед потребує подальших досліджень ефективність різних технік делегування повноважень з огляду на посилення організаційної спроможності державних службовців вирішувати нестандартні завдання.

### ***Список використаних джерел***

1. Гурієвська В. М. Коучинг для керівників у системі державного управління : навч.-метод. матеріали / В. М. Гурієвська. – К. : НАДУ, 2010. – 48 с.

2. Моріс С. Як досягти успіху в делегуванні повноважень : [пер. з англ.] / Стів Моріс, Грехем Вілкокс. – К. : Бриган. Рада в Україні, 2000. – [Серія “Менеджмент за тиждень”].

3. *Одінцова Г. С.* Керівник у сфері державного управління : опор. конспект лекцій / Г. С. Одінцова. – Х., 2000. – 52 с.
4. *Рачинський А. П.* Керівник у державних інституціях : навч.-метод. матеріали / А. П. Рачинський. – К. : НАДУ, 2009. – 76 с.
5. *Шарій В. І.* Основи державного управління : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. І. Шарій. – Черкаси, 2009. – 518 с.
6. *Charan R.* The leadership pipeline. How to build the leadership-powered company / R. Charan, S. Drotter, J. Noel. – San Francisco : Jossey-bass, 2001.
7. *Coehn Allan R.* Influence without authority / Allan R. Coehn, David L. Bradford. – New Jersey : John Wiley & sons, Inc, 2005.
8. *From Good to Great.* – New York : HarperCollins Publishers, Inc. Jim Collins, 2001.