

УДК 65.012.32:001.895

УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ В МУНІЦИПАЛЬНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ

КУХЛЕНКО Олег Васильович

д.е.н., професор, професор кафедри менеджменту
Київський національний університет технологій та дизайну
e-mail: Kafemen@ukr.net

ГОНЧАРОВА Ганна Миколаївна

ст. викладач кафедри менеджменту
Київський національний університет технологій та дизайну
e-mail: Kafemen@ukr.net

КИРИЛКО Наталія Миколаївна

ст. викладач кафедри менеджменту
Київський національний університет технологій та дизайну
e-mail: Natashaoklirik@bigmir.net

Анотація. У статті проведено теоретичне дослідження сутності та характерних ознак управління змінами, що виникають в результаті розвитку муніципальної діяльності. Розглянуто модель успішного управління організаційними змінами та розподіл повноважень управління змінами. Запропоновано рекомендації щодо розв'язання проблем управління змінами в муніципальній діяльності.

Аннотация. В статье проведено теоретическое исследование сущности и характерных признаков управления изменениями, возникающими в результате развития муниципальной деятельности. Рассмотрена модель успешного управления организационными изменениями и распределение полномочий управления изменениями. Предложены рекомендации по решению проблем управления изменениями в муниципальной деятельности.

Ключові слова: міське управління, міське самоврядування, муніципальне управління, управління змінами, подолання опору змінам, ефективність змін.

Ключевые слова: местное управление, местное самоуправление, муниципальное управление, управление изменениями, преодоление сопротивления изменениям, эффективность изменений.

Постановка проблеми. Проблеми децентралізації, що вирішуються в Україні, викликають необхідність змін в муніципальній діяльності.

Ефективне управління змінами являє собою одну із найскладніших задач для керівників – управлінців муніципальних органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку принципів муніципального управління розглядаються в наукових дослідженнях відомих міжнародних та вітчизняних фахівців С.А. Авак'яна, М.А. Бажинова, Д. Віталь, Л. Веліха [4], С. Лінча, В. Малиновського [6], І. Мартіна, Х.Г. Мауера, М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі, Дж. Стюарта, М. Салій., О. О. Сунцової [11], П.П. Шляхтун та ін. [10].

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження проблематики питань щодо управління змінами у муніципальній діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Невід'ємною рисою сучасних бізнес-структур є організаційні зміни. Зміни – це освоєння організацією нових ідей або моделей поведінки [3, с.47].

За моделлю успішного управління організаційними змінами Леррі Грейнера [1, с.533-535] передбачено шість основних етапів (рис. 1).

На першому етапі керівництво повинно усвідомити необхідність змін. Тиск на вище керівництво можуть здійснювати зовнішні фактори, такі як зміни в економіці та поява нових законодавчих актів щодо децентралізації державного управління. Відчуття необхідності змін може

бути пов'язано також з внутрішніми факторами – зменшенням продуктивності праці, збільшенням витрат, плинністю кадрів, дисфункціональними конфліктами та скаргами працівників.

На другому етапі може виникнути потреба в аналізі усвідомлених керівництвом проблем – а саме посередницьких послугах зовнішніх консультантів для виявлення об'єктивних точок

зору та зміни орієнтації. Вище керівництво може використати власних співробітників за умови їх об'єктивності та наявності особистої думки (яка може не сподобатись керівництву).

На третьому етапі керівництво збирає необхідну інформацію, з'ясовує справжні причини виникнення проблем, що викликають необхідність змін.

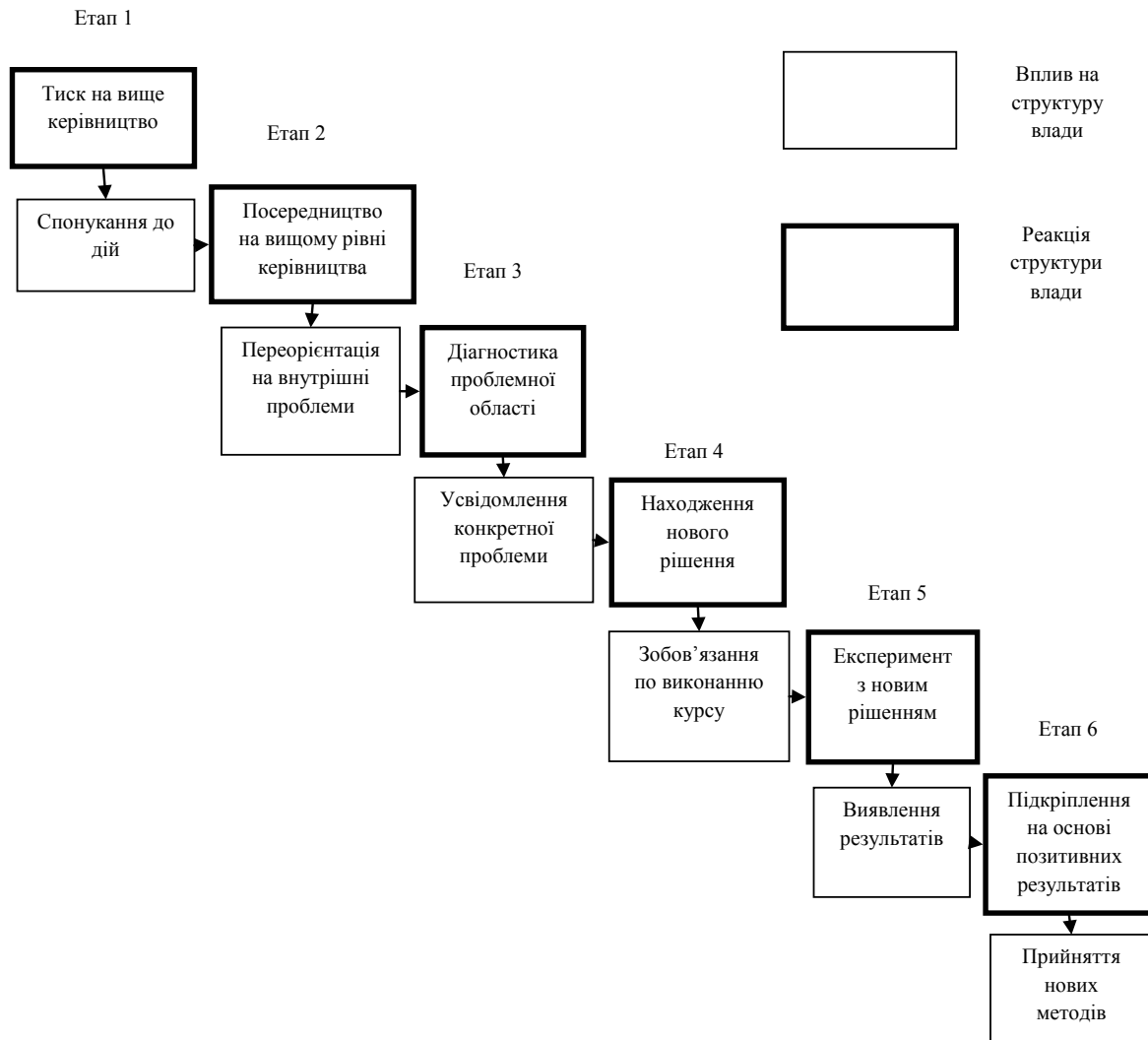


Рис. 1. Модель успішного проведення організаційних змін [2]

Інформація потрапляє до керівництва з нижчих рівнів ієрархії для прийняття адекватних рішень.

Процес усвідомлення відбувається згори до низу. З'ясування області проблеми призводить до її конкретизації.

На четвертому етапі керівництво повинно уникати спокуси використати старі рішення до

нових проблем. Крім того, рішення повинні мати підтримку тих, хто буде їх виконувати.

На п'ятому етапі організація випробовує заплановані зміни для зменшення ризикованих наслідків та виявлення прихованих ускладнень. З використанням механізмів контролю визначається можливість запланованих змін покращити ситуацію, їх сприйняття персоналом та напями

поліпшення реалізації планів. Керівництво може визначити необхідність перегляду повноважень, проведення додаткової підготовки персоналу, створення комітету, що буде слідкувати за виконанням програми та запобігати спротиву нововведенням.

Шляхом експерименту керівництво може скорегувати плани для їх більшої ефективності.

На шостому етапі необхідно мотивувати людей для прийняття змін. Переконавання в перевагах змін для працівників покращить сприйняття нових методів на всіх рівнях організації. Підкріпленням погодження зі змінами можуть бути схвалення, визнання, просування по службі, підвищення оплати, залучення до обговорення процесу управління змінами.

Використання участі працівників в реалізації змін є ефективним підходом в сучасному управлінні, зокрема в муніципальній діяльності.

З огляду на положення Закону України «Про місцеве самоврядування» вбачається, що місцеве самоврядування є гарантованим державою правом та реальною здатністю територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [9].

Об'єднання людей в певні колективи неможливо уявити без внутрішньої структурованості та без належного організованого управління одних іншими, що потребує соціуму здатного до самоуправління.

На думку П.П. Шляхтун визначено, що місцеве управління вбачає діяльність місцевих органів виконавчої влади щодо вирішення питань загальнодержавного значення в межах адміністративної територіальної одиниці [7, с. 255].

Муніципальне управління – це складовий елемент публічної влади, що має основу – народ України, який реалізує своє конституційне право на управління державними справами та має основну мету – задоволення потреб населення.

Муніципальне, або місцеве, управління (МСУ) – другий рівень управління після державного. Він покликаний організувати порядок і життєдіяльність спільнот більш дрібного масштабу, ніж держава, поселень або їх частин, районів міста. У громаді в більшій мірі, а в органах муніципального управління в меншій основною функціонування був принцип самоврядування, тобто керівник, громади, як правило, обирався (і постійно переобирався) на сході обцинників. Його діяльність була у всіх на виду. Її розумність і справедливість ними оцінювалася, стаючи значимим критерієм вибору нового керівника при чергових перевиборах.

Наукове розуміння сутності місцевого самоврядування передбачає розгляд трьох взаємодіючих і взаємодіючих рівнів відносин та діяльності. Самий нижній – це сфера самоорганізації жителів, обумовлена їх спільним проживанням на даній території. Середній рівень передбачає муніципальне управління процесами життєдіяльності та розвитку місцевого співтовариства. Вищий рівень передбачає область публічної влади в межах окремої території [8].

В процесі дослідження з'ясовано, що поняття «муніципального управління» є ототожненням до «місцевого самоврядування».

У вітчизняній літературі ще не сформовано загальноприйнятого поняття муніципального управління, яке значно відрізняється від інших видів управління.

Шаров Ю. розглядає поняття муніципального управління як особливий вид управління органів місцевого самоврядування, який реалізує суспільно-адміністративні відносини, що виникають під час реалізації місцевих інтересів громадян [10, с. 362].

Для вирішення проблем щодо управління змінами в муніципальній діяльності керівництво вищого рівня не повинно нехтувати практичним досвідом та ініціативою низового рівня управління, якого безпосередньо стосуються зміни. Розподіл влади серед керівників різних рівнів за Грейнером передбачає три можливі варіанти (рис. 2).

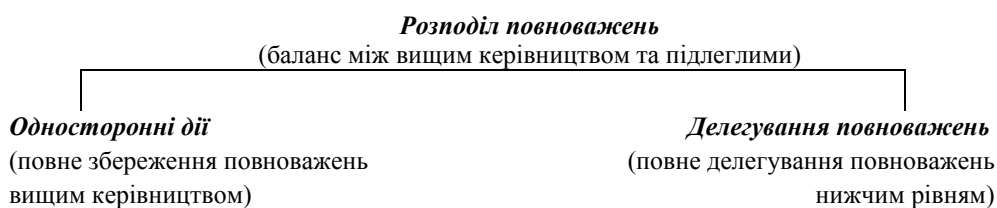


Рис. 2 Розподіл повноважень для управління змінами [1]

Розподіл повноважень передбачає високу ступінь участі працюючих в прийнятті рішень. Керівники та підлеглі разом визначають необхідні зміни та розробляють альтернативні підходи їх реалізацію. Керівники вищого рівня можуть визначити проблему, а персонал нижчих рівнів приймає участь в обговоренні змін, необхідних для вирішення проблеми. В муніципальній діяльності розподіл повноважень передбачає високу кваліфікацію та відповідальність керівників нижчих рівнів.

Односторонні дії передбачають використання традиційної влади для здійснення нововведень. Визначення проблеми та способів її вирішення здійснюється вищою ланкою керівництва та направляється по ієрархічній структурі управління. Для ефективності односторонніх дій підлеглі повинні сприймати законну владу, а необхідність в плюралізмі думок – мінімальна.

Муніципальні органи місцевого управління в деяких ситуаціях можуть використовувати такий підхід для збільшення оперативності організаційної діяльності та чіткої відповідальності за посадами.

Делегування повноважень в цілому відповідає ліберальному стилю керівництва. Вища ланка надає підлеглим інформацію про необхідні зміни делегує повноваження щодо оцінки корегуючих дій та їх реалізації. Керівник мотивує окремих працівників за формування особистої позиції та втілення її на свій розсуд.

В муніципальних органах такий підхід сприяє створенню резерву керівних кадрів для подальшого просування, що здобувають досвід шляхом обговорення конкретних ситуацій та здійснення індивідуальних та організаційних змін.

Перевагою делегування повноважень є зменшення вірогідності опору змінам та збільшення діапазону думок щодо конкретної проблеми.

Додаткові зміни в муніципальній діяльності можуть відбуватись з різним темпом – від швидкого до повільного. Місце в цьому континуумі та необхідний час на впровадження змін визначається наступними факторами [12, с. 122]:

- рівнем та різновидом очікуваного опору (чим більший рівень опору, тим повільніше необхідно проводити зміни);
- владою та повноваженнями ініціатора змін (якщо влада ініціатора є більш потужною, ніж влада працівників муніципальних органів, що можуть чинити опір змінам, темп може бути наближеним до швидкого кінця континууму);

- обсягом інформації (чим більше необхідно надавати інформації працівникам муніципальних органів та отримувати від них, тим повільніше повинні відбуватись зміни);

- рівнем ризику (чим більшою є загроза для муніципальної діяльності в разі відсутності змін, тим більш швидкими темпами повинні відбуватись такі зміни).

Враховання наведених факторів для обрання доцільного темпу змін потребує залучення найбільш досвідчених працівників муніципальних органів та, в разі необхідності, експертів та фахівців з інших організацій.

Оцінка можливого опору змінам може використовувати анонімне анкетування працівників, обговорення в робочих групах, скриньки для подання пропозицій та скарг та інші канали зворотнього зв'язку.

Влада ініціаторів змін може бути підсиленою за рахунок ефективного стилю керівництва, який спирається на сучасні підходи до ситуаційного лідерства.

Можливість покращення інформаційних процесів під час впровадження змін залежить від використання інформаційних технологій, які забезпечать більшу оперативність, достовірність та достатність обсягу інформації.

Рівень ризику в некомерційній муніципальній діяльності потребує чіткого усвідомлення керівництвом зростання очікувань з боку суспільного оточення та місцевих громад. Процеси децентралізації державного управління також висувають нові вимоги до муніципальної діяльності та збільшують відповідальність органів місцевого врядування за реалізацію ефективних змін.

Намагання керівництва занадто пришвидшити темп змін може стати додатковим негативним каталізатором опору працівників муніципальних органів. Тому обрання місця в континуумі темпів змін потребує командної роботи, а не застарілих директивних методів управління.

Подолання опору змінам може бути покращено за допомогою методів управління, запропонованих Дж. Коттером та Л. Шлезінгером [13]:

- інформування і спілкування (при недостатньому обсязі інформації або її низької якості);
- участь і зацікавленість (ініціатори зміни мають недостатньо інформації для її планування, а ризик опору значний);
- допомога і підтримка (опір змінам пов'язаний з острахом адаптації до нових умов);

- переговори й угоди (окремий службовець або група втрачають що-небудь при реалізації змін);

- маніпуляції й кооптації (якщо інші тактики не спрацьовують або є занадто дорогими);

- явний і неявний примус (необхідне швидке здійснення змін, а їх ініціатори мають значну владу).

Висновки та перспективи подальшого розвитку.

Сучасні зміни в економіці України впливають на муніципальні органи, що діють в нестійкому зовнішньому оточенні. Зміни відбуваються всередині організацій та відбиваються (за рахунок

взаємозв'язку факторів) на всій муніципальній діяльності.

Складність розв'язання проблем управління змінами пов'язана зі сприйняттям всіма працівниками нововведень як необхідних та доцільних для муніципальної діяльності.

Подолання опору змінам є обов'язковою умовою для подальшого розвитку муніципального управління та самоврядування. Роз'яснення доцільності змін, участь в обговоренні проблем та реалізації планів сприяють більш ефективній муніципальній діяльності та позитивному іміджу місцевих органів з точки зору місцевих громад та суспільного оточення.

Список використаних джерел

1. Мескон М. Основы менеджмента (Management) / Мескон М.,

М. Альберт, Фр. Хедоури.; пер. С англ. Л.Е. Евенко. – М.: Дело, 2010.- 704 с.

2. Larry E. Greiner, «Patterns of Organization Change», Harvard Business Review, May-June 1967, in Organizational Change and Development, ed. G. W. Dalton, P. R. Lawrence, and L. E. Greiner (Homewood, Ill: Irwin, 1970), p. 222.

3. Міщенко А.П. Стратегічне управління. навч. посібник. (Видання друге) / А.П. Міщенко. – Дніпропетровськ: Вид-во ДУЕП, 2007. – 332 с.

4. Велихов Л. Опыт муниципальной программы : учеб. пособие / Л. Велихов. – М. ; Л. : Госиздат, 1996. – 104 с.

5. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства (1928) : общ. Учение о городе, его упр., финансах и методах хоз-ва / Л.А. Велихов. – М. : Наука, 1996.– 468 с.

6. Малиновський В. Муніципальне управління. Сфера діяльності і науки / В. Малиновський // Віче. – 2004. – №7. – С. 57-60.

7. Шляхтун П.П. Конституційне право (словник термінів) / П.П. Шляхтун. – К. : Укр. енцикл. – Т.3: К-М., – 2001. – 792 с.

8. Меньшикова Г.А. Основы государственного и муниципального управления (public administration) : [Учебник и практикум для академичес-

кого бакалавриата] / под ред. Г.А. Меньшиковой Н.А., Пруеля Н.А. – С.-Пб.: Изд. Юрайт, 2016. – 340 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс).

9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» прийнятий 21 травня 1997 року № 280/97-вр // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170. – (редакція 01.01.2017) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

10. Шаров, Ю. Актуальні проблеми муніципального розвитку: деякі результати досліджень [Текст] / Ю.Шаров // 36. наук. пр. УАДУ при Президентіві України. – 2003.- 2 (Вип. 2). – С. 361-367.

11. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : [навч. посіб.] / О.О. Сунцова. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.

12. Горшенина М. В. Управление изменением: Учеб.пособ. 2-е изд., доп. и перераб. / Горшенина М.В., Сухинин В. П. – Самара: Самарский гос. техн. ун-т, 2007. – 132 с.

13. Kotter J. P. Choosing Straegies for Change / J. P. Kotter, C. A. Schlesinger // Harvard Business Review. – 1979. – Vol. 57. – № 2. – 111. – Режим доступу: [http://overhaul.fraynetwork.com.au/lsvsc-catholiceduau/_ uploads/files/18 _ Choosing%20Strategies%20for%20Change%201.pdf](http://overhaul.fraynetwork.com.au/lsvsc-catholiceduau/_uploads/files/18_Choosing%20Strategies%20for%20Change%201.pdf). – Назва з екрану