

ГЛАВА 11

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ

ВВЕДЕНИЕ

Как было показано в гл. 3, специализация и разделение труда значительно увеличивают его производительность у группы людей. Однако, если не будут четко определены и скоординированы отношения между людьми и организационными подразделениями, эффективность специализации будет потеряна. Делегирование полномочий является основным процессом, посредством которого руководители устанавливают формальные взаимоотношения людей в организации. При помощи делегирования и задач руководители подбирают людей для работы и принимают решение, кто из них будет работать, вступая в отношения «начальник — подчиненный». В данной главе рассматриваются делегирование и природа полномочий в организациях. После прочтения этой главы вы должны понимать термины и понятия, обозначенные на этой странице.

ДЕЛЕГИРОВАНИЕ, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ПОЛНОМОЧИЯ

Чтобы планы были реализованы, кто-то, очевидно, должен фактически выполнить каждую из задач, вытекающих из целей организации. Для этого руководство обязано найти эффективный способ сочетания ключевых переменных, характеризующих задачи и людей. Постановка целей и обеспечение их политикой, стратегией, процедурами и правилами способствует решению этой задачи. Мотивация и контроль также играют существенную роль в обеспечении эффективности выполнения заданий. Однако организация как процесс представляет собой функцию, которая наиболее очевидно и непосредственно связана с систематической координацией многих задач и, соответственно, формальных взаимоотношений людей, их выполняющих.

ОРГАНИЗАЦИЯ — это процесс создания структуры предприятия, которая дает возможность людям эффективно работать вместе для достижения его целей.

Имеется два основных аспекта организационного процесса. Одним из них является деление организации на подразделения соответственно целям и стратегиям. Это то, что многие ошибочно принимают за весь организационный процесс. Мы будем изучать данный вопрос в следующей главе. Здесь наше внимание сосредоточено на более фундаментальном, хотя часто менее осознанном аспекте устройства организаций — *взаимоотношениях полномочий*, которые связывают высшее производство с низшими уровнями работающих и обеспечивают возможность распределения и координации задач.

Средством, при помощи которого руководство устанавливает отношения между уровнями полномочий, является делегирование. Невозможно понять организационный процесс без предварительного понимания делегирования и связанных с ним полномочий и ответственности.

Делегирование

ДЕЛЕГИРОВАНИЕ, как термин, используемый в теории управления, означает передачу задач и полномочий лицу, которое принимает на себя ответственность за их выполнение.

Критическая роль делегирования обозначена в самом его определении. Оно представляет собой средство, при помощи которого руководство распределяет среди сотрудников бесчисленные задачи, которые должны быть выполнены для достижения целей всей организации. Если существенная задача не делегирована другому человеку, руководитель вынужден будет выполнять ее сам. Это, конечно, во многих случаях просто невозможно, так как время и способности руководителя ограничены. Более важным является, как заметила когда-то Мэри Паркер Фоллетт, — один из классиков менеджмента, — то, что сущность управления заключается в умении «добиться выполнения работы другими». Поэтому, в подлинном смысле слова, делегирование представляет собой акт, который превращает человека в руководителя.

Делегирование, несмотря на свое фундаментальное значение, является одной из наиболее непонятых и неправильно применяемых концепций управления. Не понимая полностью необходимости делегирования или того, что требуется для роста его эффективности, многие блестящие предприниматели терпели неудачу именно в то время, когда их организации становились большими. Чтобы только приблизиться к пониманию того, как эффективно осуществлять делегирование, — а эту проблему мы изучим позднее, — необходимо понять связанные с этим концепции ответственности и организационных полномочий.

Ответственность в контексте делегирования

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ представляет собой обязательство выполнять имеющиеся задачи и отвечать за их удовлетворительное разрешение.

Под обязательством мы понимаем то, что от индивида ожидается выполнение конкретных рабочих требований, когда он занимает определенную должность в организации. Фактически, индивид заключает контракт с организацией на выполнение задач данной должности в обмен на получение определенного вознаграждения. Ответственность означает, что работник отвечает за результаты выполнения задачи перед тем, кто передает ему полномочия. Например, при оформлении на работу в качестве рабочего на линии сборки фирмы «Сони» поступающему назначается (делегируется) задача монтажа печатных плат в телевизорах. Принимая эту работу и вознаграждение за нее, рабочий косвенным образом соглашается выполнять ее способом, удовлетворительным для фирмы «Сони». Беря на себя эту ответственность, рабочий должен разобрать и заново собрать телевизор в случае своей ошибки. Поскольку рабочий считается ответственным за точное исполнение задачи, начальник имеет право требовать объяснений или исправления плохо сделанной работы.

Важно осознать, что делегирование реализуется только в случае принятия полномочий, и собственно *ответственность не может быть делегирована*. Руководитель не может размыывать ответственность, передавая ее подчиненному. Хотя лицо, на которое возложена ответственность за решение какой-либо задачи, не обязано выполнять ее лично, оно остается ответственным за удовлетворительное завершение работы. Например, руководитель хирургической бригады делегирует многие важные обязанности медицинским сестрам. Но, если пациент умрет из-за того, что сестра выбрала неправильную группу крови для переливания, ответственным за это будет оперирующий хирург и его привлекут к суду за преступную небрежность. Аналогичным образом, если торговый агент не выполнит своих плановых заданий на год и в результате отдел сбыта также не выполнит свой план, руководитель отдела сбыта, а не торговый агент, должен держать ответ перед коммерческим директором.

В крупных организациях руководители высшего звена редко общаются с подчиненными на низших уровнях, которые фактически выполняют большинство конкретных задач. Тем не менее, они несут ответственность за дела фирмы и своих подчиненных. Если младший инженер на «Дженерал Моторс» сделает ошибку в проекте, которая приведет к возврату 100 тыс. автомобилей, то именно вице-президент, отвечающий за проектно-конструкторские работы, должен объяснить президенту, почему так получилось. Возможно президент придется отчитываться перед акционерами, почему он допустил снижение доходов. Даже если президент «Дженерал Моторс» и этот малоизвестный инженер никогда не встречались, акционеры справедливо считают президента ответственным за все, связанное с деятельностью «Дженерал Моторс». Бывший президент США Гарри С. Трумэн, ныне всем известной надписью на своем столе, которая гласила: «Больше ответственность сваливать не на кого», продемонстрировал понимание своей конечной ответственности за деятельность правительства.

Объем ответственности — вот одна из причин высоких окладов у менеджеров, особенно руководящих крупными корпорациями. Но даже оклад в 2 млн. долл. вряд ли привлечет квалифицированного управляющего, он не увидит способа влияния на деятельность людей, от которых зависит успех.

Организационные полномочия

Если предполагается, что какое-то лицо примет ответственность за удовлетворительное выполнение задачи — организация должна предоставить ему требуемые ресурсы. Руководство осуществляет это путем делегирования полномочий вместе с задачами.

ПОЛНОМОЧИЯ представляют собой ограниченное право использовать ресурсы организации и направлять усилия некоторых ее сотрудников на выполнение определенных задач.

Полномочия делегируются *должностям, а не индивиду*, который занимает ее в данный момент. Это отражено в старой военной поговорке — «честь отдается мундиру, а не человеку». Когда индивид меняет работу, он теряет полномочия старой должности и получает полномочия новой. Например, хотя управляющий по сбыту фирмы «Проктер энд Гэмбл» оказывается на более высоком уровне управления при перемещении на пост управляющего по товарной марке, он уже не может давать приказы своим бывшим подчиненным в отделе сбыта. Однако, поскольку делегирование невозможно пока на должности нет человека, обычно говорят о делегировании полномочий индивиду.

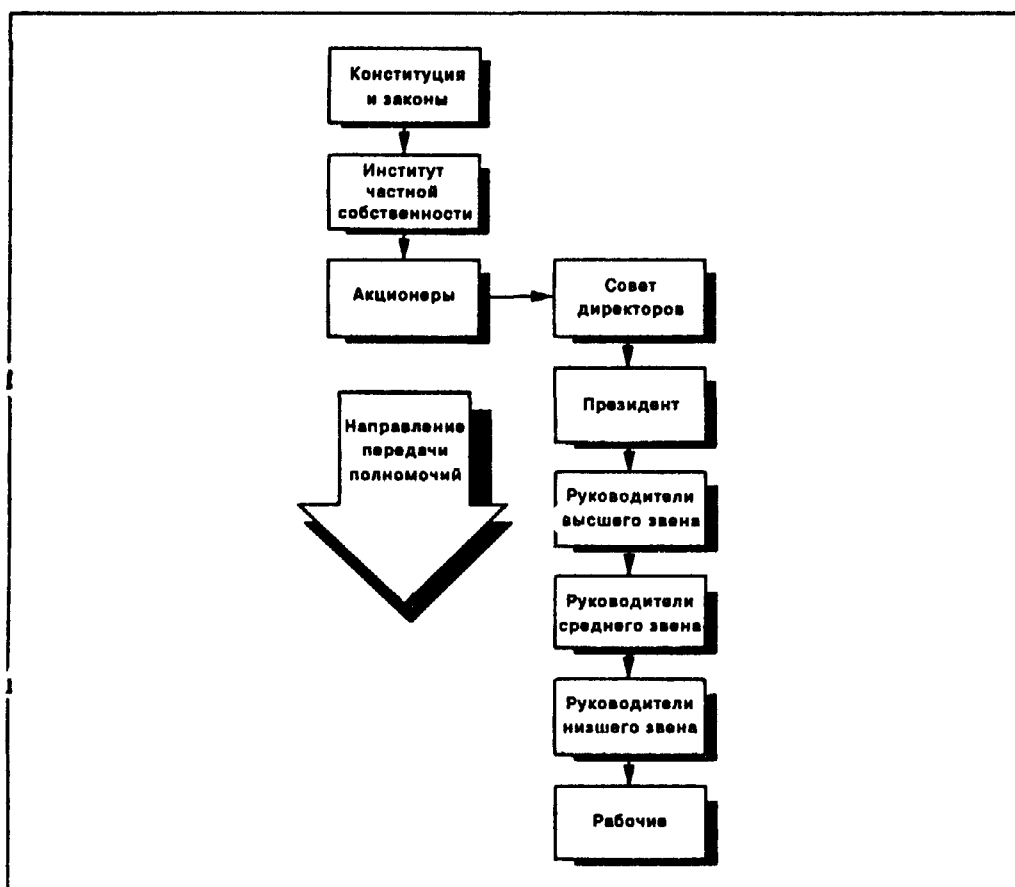


Рис. 11.1. Классическая концепция организационных полномочий.

ПРОТИВОПОЛОЖНЫЕ КОНЦЕПЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ. Имеются две концепции процесса, посредством которого передаются полномочия. Согласно классической концепции, проиллюстрированной на рис. 11.1., полномочия передаются от высших к низшим уровням организации. В коммерческом предприятии, например, руководитель отдела кредитован и получает свои полномочия от заместителя главного бухгалтера-контролера, а тот — от вице-президента по финансовым вопросам, который в свою очередь — от президента, получающего полномочия от совета директоров. Если проследить дальше, совет директоров получает полномочия от акционеров, обладающих своими полномочиями, предоставленными институтом частной собственности в соответствии с конституцией и законами страны. Это представляется логичным и согласующимся с концепцией делегирования полномочий руководителями их подчиненным.

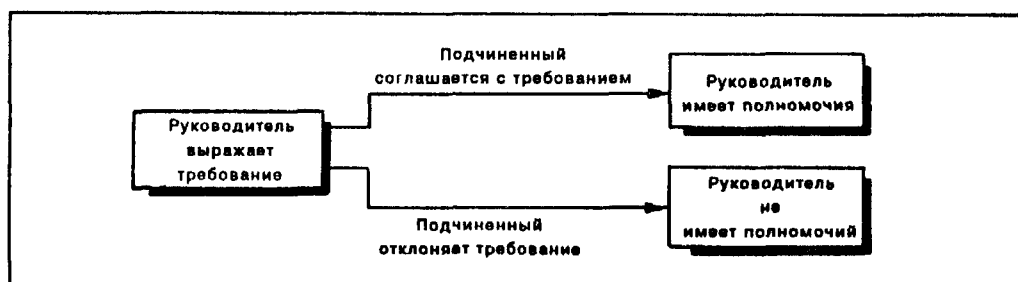


Рис. 11.2. Концепция принятия организационных полномочий.

Однако, как заметил Честер Барнард, представитель «административной» школы и бывший президент фирмы «Нью-Джерси Белл», подчиненный имеет право отклонить требования начальника. На основе этого Барнард сформулировал концепцию *принятия* полномочий. Он определил полномочия как «информацию (приказание), на основе которой участник организации направляет свои действия и определяет, что он обязан или не должен делать в рамках задач организации». Таким образом, по мнению Барнарда, если подчиненный не принимает полномочий от руководителя, то передачи полномочий не происходит. Концепция принятия полномочий иллюстрируется рис 11.2.

Как мы видим, концепция принятия полномочий Барнарда признает существование такой власти, которая

часто уменьшает возможности руководителей применять свои полномочия. В любом случае, какая бы из этих концепций не была справедливой, ясно, что полномочия всегда ограничены.

ПРЕДЕЛЫ ПОЛНОМОЧИЙ. Согласно нашему определению, полномочия являются ограниченным правом использовать ресурсы и командовать людьми. Внутри организации эти пределы обычно определяются политикой, процедурами, правилами и должностными инструкциями, изложенными в письменном виде, или передаются подчиненному устно. Лица, выходящие за эти пределы, превышают свои полномочия даже, когда это необходимо для выполнения делегированных задач. Например, рабочий, уполномоченный работать только на определенном станке, превысил бы свои полномочия, перейдя за станок другого рабочего, если его собственный сломался. Более наглядным примером будет женщина — член конгресса, которая тратит на личные нужды деньги, выделенные для служебных целей, чем превышает пределы своих прав на расходование правительственных ресурсов.

В общем случае, пределы полномочий расширяются в направлении более высоких уровней управления организации. Но даже полномочия высшего руководства ограничены. Председатель совета директоров и президент крупной открытой акционерной компании должны отвечать перед акционерами, если издержки значительно превышают общий бюджет. Не могут также высшие чиновники фирмы повышать себе зарплату, использовать ресурсы организации без одобрения совета директоров. Существует еще множество внешних ограничений полномочий. Законодательство запрещает руководителям сознательно делегировать обязанности, которые могут привести к серьезным травмам рабочих, даже если организация не имеет страховых полисов в данной области. Закон также однозначно запрещает использовать ресурсы организации для подкупа или политических взносов.

Большая часть полномочий руководителя определяется традициями, нравами, культурными стереотипами и обычаями общества, в котором организация функционирует. Люди подчиняются приказам начальника частично из-за того, что это социально приемлемое поведение. Эти факторы, с одной стороны, ограничивают полномочия, а с другой, поддерживают их. Руководители не могут делегировать полномочия, которые противоречат законам или культурным ценностям, по крайней мере, на долгий срок. Это означает, конечно, что они не могут делегировать обязанности, требующие таких полномочий, и ожидать их выполнения. Иногда эти ограничения сталкиваются с планами организации. Например, некоторые компании в последний годы решили прекратить бизнес в странах, где без подкупа нельзя обойтись. Эти компании предпочитают отказаться от дополнительных прибылей, чтобы не заставлять своих руководителей отклоняться от принятых норм поведения путем сокрытия платежей или иного нарушения законных полномочий.

ПРИМЕР 11.1.

Полномочия, задачи и ответственность руководителя среднего звена

Директор завода является центральной фигурой американской промышленности и находится среди наиболее высоко оплачиваемых и ценимых руководителей среднего звена. Более того, его ответственность постоянно растет. «Способный производственник все больше и больше осознает, что самое главное — это прибыль и убытки», — утверждает Р. Дж. Уитмар, президент «Уитмар эйд Компани», чикагской фирмы по найму кадров, которая регулярно проводит обследования компаний в отношении движения кадров и обязанностей их административно-управленческого персонала. — В прошлом все, что производственник должен был делать, это производить продукт. Теперь он должен объяснять, сколько это стоит и почему». Но когда дело доходит до принятия главных решений по делам фирмы, то к директору завода мало прислушиваются. Некоторые руководители среднего звена утверждают, что им ничего не надо, кроме возможности дать небольшой совет наверх. «Нельзя хорошо вести дела на заводе, не спрашивая ни о чем его работников, — говорит Реймонд Шелмир, управляющий по производству трех заводов стекловолокна фирмы «Джонс-Мэнвилль Корпорейшн» в Дифайансе, шт. Огайо — Но мы уже несем большую ответственность и я не уверен, что смогли бы воздать должное работе, если бы взяли на себя еще больше». Мистер Хоффман из «Атласа» утверждает, что он удовлетворен, «имея достаточно информации, чтобы повлиять на решения, касающиеся этого завода». Но принятие решений, по его словам, — «наиболее привлекательная часть любой работы, и только тупица не желает быть хозяином положения и не принимать решения на самом высоком уровне».

Норман В. Каидер, президент «Атласа», считает «обоснованными» шансы мистера Хоффмана на перемещение в высшие эшелоны управления:

один шанс из трех стать руководящим работником «Атласа», один из пяти стать одним из главных управляющих на другой дочерней фирме «Тайлера» и один шанс из десяти передвинуться в главное управление корпорации «Тайлер».

Казалось бы, обязанности мистера Хоффмана и так значительны. Они простираются от заказа сырья для производства динамита, нитроглицерина, капсулей-детонаторов и суспензии (желатинированные взрывчатые вещества на основе азотнокислого аммония) до поставок конечных продуктов в строительстве и горнодобывающей промышленности. Он наблюдает за безопасностью 950 работников, прибыльностью

операций, которые по объему продаж составили в этом году около 50 млн. долл., надежностью хранения опасных продуктов, а также общим обслуживанием и безопасностью 500 зданий, 2700 акров лесистой местности и свыше тонны хранящихся взрывчатых веществ. Но, хотя «Атлас» оставляет всю производственную политику в руках мистера Хоффмана, политику распоряжения кошельком фирма сохраняет за собой. Таким образом, мистер Хоффман этой зимой оказался не в состоянии нанять очень нужного ему чертежника, пока руководство «Атласа» не разрешило создать новую оплачиваемую должность, что заняло свыше двух месяцев.

Источник: June Kronholz, The Wall Street Journal, April 21, 1977, p. 1. Reprinted by permission of The Wall Street Journal, © Dow Jones & Co., Inc. (1977).

Однако ограничения, налагаемые на полномочия, часто широко нарушаются на практике. Чтобы лучше это понять, давайте вкратце рассмотрим разницу между полномочиями и властью.

ПОЛНОМОЧИЯ И ВЛАСТЬ. Полномочия и власть часто путают друг с другом. *Полномочия* определяются как делегированное, ограниченное, присущее данной должности право использовать ресурсы организации. В отличие от этого, *власть* представляет собой реальную способность действовать или возможность влиять на ситуацию. Можно иметь власть, не имея полномочий.

Например, управляющий финансами корпорации имеет право или полномочия подписывать чеки и обладает властью или способностью переводить деньги фирмы на свой собственный банковский счет. Однако его полномочия ограничены законными операциями. Если управляющий финансами совершит кражу, президент компании обладает и властью, и полномочиями, чтобы уволить его. Но, разработав свои планы заранее, бесчестный управляющий финансами, обладающий властью, ускользнет от преследования властей, перелетев в другую страну на самолете компании. Можно привести и более типичный пример — опытный торговый агент не имеет полномочий формулировать новую стратегию сбыта, однако, если вице-президент по вопросам сбыта относится с уважением к его компетентности, он может обладать властью склонить выбор к альтернативе, которую предпочитает. Другие иллюстрации этих понятий приведены в примерах 11.1. и 11.2.

Полномочия, другими словами, определяют, что лицо, занимающее какую-то должность, имеет *право* делать. Власть определяет, что оно *действительно может делать*. Способы использования власти могут оказывать положительное или отрицательное воздействие на организацию. Из последующих глав мы узнаем, что лидерство сильно зависит от власти и люди часто используют власть, чтобы добиваться целей организации.

ПРИМЕР 11.2.

Делегирование, ответственность и полномочия: иллюстрация

Соединенные Штаты Америки представляют собой демократическую государственную организацию, в которой каждый гражданин является ее членом и технически обладает равным правом голоса во всех решениях. Однако, учитывая непрактичность активного участия каждого гражданина в принятии даже наиболее важных решений, основатели государства создали систему, согласно которой граждане *делегируют* некоторых людей представлять их на уровне местного самоуправления, правительства штата и центрального (национального) правительства. Наши делегированные представители *наделены полномочиями* принимать за нас решения, но только *в пределах*, установленных законом. Однако никто не предполагает, что они лично должны выполнять большую часть функций правительственной деятельности. Мы понимаем, например, что президент будет делегировать *задачу* обороны министру обороны, который делегирует ее большую долю начальникам штабов, в так далее, пока какой-либо солдат физически не выполнит каждое требуемое конкретное задание. Хотя высшие государственные служащие сами не решают каждую из задач, они все же несут ответственность за их удовлетворительное выполнение. Если, например, экономический консультант предлагает главе федерального резервного банка поднять ставку процента, чтобы остановить инфляцию, то глава банка, а не консультант, будет *отвечать* перед президентом страны, если эта тактика потерпит неудачу. Президент, в свою очередь, будет отвечать перед избирателями.

Поскольку они дали президенту все *полномочия* использования в *пределах* закона всех *ресурсов* правительства США и он *принял на себя ответственность*, заняв этот пост, то он должен отвечать перед ними за любой провал. При выборах ответственные граждане реализуют свою *власть и полномочия* посредством голосования для замены тех делегатов, которые не смогли выполнить соответствующих обязанностей.

ЛИНЕЙНЫЕ И АППАРАТНЫЕ (ШТАБНЫЕ) ПОЛНОМОЧИЯ

Предыдущее обсуждение было упрощено для выделения существенных понятий организационных полномочий. Как уже указывалось, полномочия всегда ограничены. В некоторых случаях эти пределы изменяют

характер полномочий в такой значительной степени, что необходимо рассмотреть отношения между уровнями полномочий, которые проявляются в виде двух общих типов. Они обозначаются как линейные и аппаратные (штабные) полномочия, причем оба типа могут применяться в различных формах.

ПРИМЕР 11.3.

Раздутый управленческий аппарат.

Одним из излишеств, от которого нам следовало освободиться, был большой административно-управленческий аппарат. С того времени, как Альфред П. Слоун занял президентское кресло в «Дженерал Моторс», все управленческие функции в нашей организации были разделены на штабные и линейные должности — точно как в армии. Парни из линейного руководства занимаются оперативной работой. Их отличает непосредственное участие и конкретные обязанности, будь это проектно-конструкторское дело, производство или закупочная деятельность. Парни из аппарата (штаба) занимаются общим планированием. Именно они интегрируют работу линейных руководителей в работающую систему. Единственный способ для аппаратных сотрудников стать эффективными работниками — это на деле пройти всю линейную цепочку должностей. Однако все-таки существует тенденция, особенно в таких фирмах, как «Форд», брать на работу выпускника Гарвардской школы бизнеса, который, может быть, не умеет отличить бампер от крыла, и давать ему должность в главном управлении. Он никогда ничем не руководил, но теперь он говорит линейному руководителю, который выполнял свою работу в течение тридцати лет, что тот все делает неправильно. Я слишком много потратил времени за мою служебную карьеру, выступая в роли судьи в спорах между линейными и аппаратными работниками, которые вообще не должны возникать.

Штабной аппарат действительно нужен, но до тех пор, пока вы с ним не переусердствуете. Когда Генри Форд пытался избавиться от меня, он пригласил консультационную фирму «МакКинси энд Компани». В дополнение к учреждению поста председателя, МакКинси сформировал также сверхаппарат, состоящий почти из 80 человек. Его задачей было контролирование всех остальных аппаратных и линейных сотрудников. Через годы эта группа превратилась в подобие суверенной державы на «Форде» — фирмы самой по себе. Когда «Крайслеру» был нанесен удар, я должен был уволить большую часть штабного аппарата. Я был линейным руководителем всю мою жизнь, что, возможно, облегчило эту задачу. Но ход моих мыслей был прост: мне нужен кто-то, кто создает и продает автомобили. Я не мог себе позволить держать парня, который говорит, что, если бы мы делали так или этак, то сделали бы этот автомобиль немножко лучше. Даже если он прав, мы не могли себе позволить роскоши рассмотреть этот вопрос. Когда над фирмой начинают летать пули, штаб всегда погибает первым.

В процессе всех этих увольнений мы пришли к ликвидации нескольких уровней управления. Мы урезали число людей, которые требовались для участия в принятии важных решений. Вначале это было сделано, чтобы выжить. Но с течением времени мы обнаружили, что управление большой компанией с меньшим числом людей фактически облегчает работу. Задним числом стало ясно, что «Крайслер» был перегружен на уровне высшего руководства. Это урок, который наши конкуренты еще должны выучить, но я надеюсь, что этого никогда не случится'

Источник: Lee Jacocca, Jacocca (New York: Bantam Books, 1984), pp. 200-201

Линейные полномочия

ЛИНЕЙНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ — это полномочия, которые передаются непосредственно от начальника к подчиненному и далее к другим подчиненным. Именно линейные полномочия предоставляют руководителю узаконенную власть для направления своих прямых подчиненных на достижение поставленных целей. Руководитель, обладающий линейными полномочиями, имеет также право принимать определенные решения и действовать в определенных вопросах без согласования с другими руководителями в тех пределах, которые установлены организацией, законом или обычаем.

Например, директор больницы, обладающий полными линейными полномочиями по распоряжению ее ресурсами, может использовать больничные деньги на покупку любого товара путем простого распоряжения бухгалтеру произвести платеж. Этот директор также может иметь право принимать решения, каких врачей следует принять на работу, какой оклад должен устанавливаться для каждой должности, а также выбирать руководителей подразделений и устанавливать цели для больницы. Аналогичным образом, управляющий по сбыту может обычно принимать окончательное решение по приему новых торговых агентов, относительно величины предусмотренных сметой расходов для каждого торгового агента, по вопросу, какие торговые агенты будут обслуживать определенных клиентов. В примере 11.3. иллюстрируются линейные и штабные обязанности на предприятиях автомобильной промышленности.

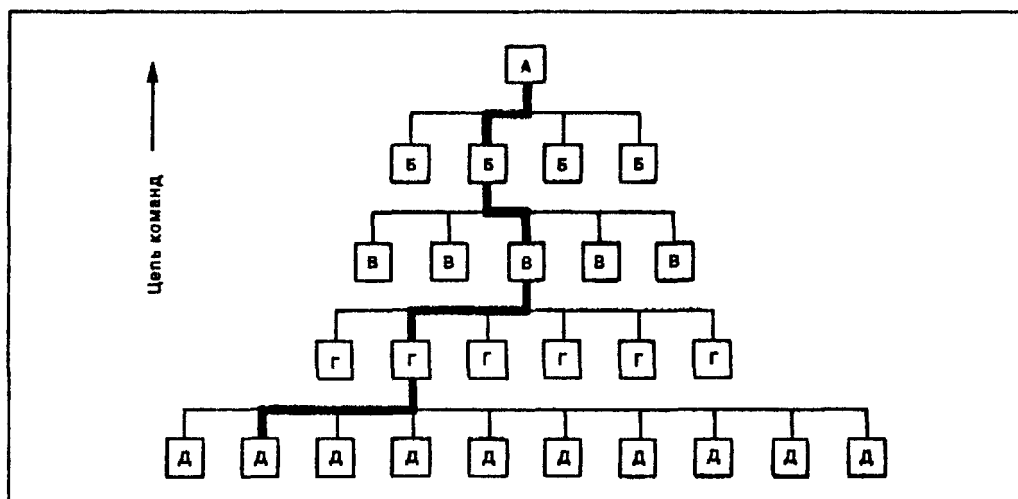


Рис. 11.3. Цепь команд.

Делегирование линейных полномочий создает иерархию уровней управления организации. Процесс создания иерархии называется *скалярным процессом*. Поскольку полномочия распоряжаться людьми обычно передаются посредством скалярного процесса, результирующая иерархия называется *скалярной цепью* или **ЦЕПЬЮ КОМАНД**, которая показана на рис. 11.3. Вероятно, наиболее наглядным примером цепи команд будет иерархия военных организаций. Военные определенного ранга легко отличаются от военных более высокого или низкого уровня по обмундированию и знакам различия, здесь иерархия действительно называется цепью команд.

В большинстве организаций все от президента до последнего конторского служащего носят фактически одинаковую одежду, но цепь команд все-таки существует. Джеймс Муни, бывший вице-президент «Дженерал Моторс» и представитель «административной» школы управления, провел исторический анализ военных, правительственных, деловых и религиозных организаций. Он обнаружил, что все они основываются на иерархической системе взаимоотношения начальников и подчиненных. Цепь команд, созданная делегированием полномочий, является характерной чертой всех формальных организаций, кроме самых мелких.

Типы административного аппарата

Прежде чем попытаться определить штабные полномочия, давайте кратко рассмотрим происхождение административного аппарата, чтобы понять, почему в некоторых ситуациях линейные полномочия не могут обеспечить потребности организации.

Согласно историку управления Клоду Джорджу-младшему, впервые понятие штаба было применено в армиях Александра Македонского (336-323 до н.э.). Трудно, если вообще возможно, офицеру в пылу сражения эффективно командовать своими людьми и одновременно разрабатывать стратегические планы. Но поскольку и планирование, и управление абсолютно необходимы для победы в любой военной операции, то должен быть найден способ их обеспечения. Было принято решение разделить задачу достижения победы в войнах между двумя видами военных специалистов: офицерами, которые составляют планы, и офицерами, которые командуют солдатами в сражении. Но это разделение породило потенциальную проблему. Поскольку солдаты обязаны подчиняться приказам всех офицеров, они легко могли бы запутаться в ситуации, когда приказы, выданные офицером по планированию, противоречат приказам их непосредственного начальника.

Чтобы избежать этого, в армиях Александра полномочия командования людьми были изъяты у плановиков, и этих специалистов обязали помогать старшим офицерам в линейной организации. Плановики, таким образом, могли рекомендовать стратегию и получить возможность ее реализации войсками, но в то же время исключался разрыв запутанной цепи команд. Так как эти плановики были помощниками старшего офицера, их назвали его штабом. Офицеры, которые сражались на линии огня, были названы строевыми офицерами. Военные организации еще сегодня используют эти понятия. Современный пример из военной жизни описан в примере 11.4.

ПРИМЕР 11.4.

Запутанная цепь команд

Согласно организации вооруженных сил США, командующий морской пехотой обладает полномочиями по набору, обучению и оснащению частей морской пехоты, но части и подразделения находятся в оперативном подчинении вооруженным силам на театре военных действий. Взрывы бомб в Бейруте в 1983 г., когда погибло

много морских пехотинцев, породили сомнения относительно эффективности организации объединенного командования вооруженными силами США в Европе как среди членов конгресса США, так и офицеров, в том числе высшего ранга, в самом командовании.

Они утверждали, что адмиралы, генералы и их штабы не выполняли адекватным образом четыре своих главных обязанности: предоставление командующим указаний для действий на местах, обеспечение их достаточными ресурсами для выполнения заданий, оценка возникающих проблем и рекомендации по корректировкам основной задачи, когда меняющиеся обстоятельства начинали угрожать жизни людей на поле боя. Точнее, как заявили офицеры и конгрессмены, старшие офицеры никогда не сомневались в адекватности мер безопасности морской пехоты ситуации, и в итоге не обеспечили войска опытными консультантами по терроризму и борьбе с ним и не провели оценки новых задач морской пехоты по мере роста насилия в Бейруте. Они также не обеспечили морскую пехоту экспертами по оценке разведывательной информации о террористах. Европейская цепь команд начинается с главнокомандующего вооруженными силами США в Европе, обычно генерала армии, который находится в штаб-квартире НАТО в Брюсселе и выступает еще в роли верховного главнокомандующего союзными войсками НАТО.

Его заместитель, обычно генерал военно-воздушных сил, находится в штаб-квартире объединенного командования вооруженными силами США в Штутгарте (ФРГ) и осуществляет повседневное управление американскими вооруженными силами в Европе.

Следующим в цепочке будет командующий военно-морскими силами США, адмирал, размещающийся в Неаполе (Италия), несущий дополнительную нагрузку как командующий силами НАТО на южно-европейском театре военных действий.

Из Неаполя цепочка тянется к заместителю командующего американскими военно-морскими силами в Европе, который располагается в Лондоне. Европейская цепь команд кончается командующим 6-ым флотом в Средиземноморье, который управляет войсками флагманского корабля «Пьюджит Саунд», простаивающего большую часть времени на якорной стоянке к северу от Неаполя в Гаек (Италия). Командующий морской пехотой в Ливане подчиняется командующему 6-го флота. Хотя Келли (генерал Пол К. Келли, командующий морской пехотой США) не попадает в эту систему командных взаимодействий, офицеры заявили, что он косвенно несет ответственность за управление частями морской пехоты, потому что посещал Бейрут несколько раз перед бомбардировкой для инспекции операций морской пехоты. Кроме того, как считают офицеры, командующий морской пехотой отвечает за обеспечение жизни и быта своих частей и подразделений, где бы они не находились. Келли также принимал участие в политических дискуссиях на высоком уровне относительно миссии морской пехоты в Бейруте. Как сами морские пехотинцы в Ливане, так и вышестоящие офицеры в Европе, недооценили опасность терроризма, с которым столкнулись войска в Бейруте, даже после взрыва здания посольства. Но командующие, как и морские пехотинцы, были больше озабочены угрозой применения обычных видов оружия, артиллерийским или минометным обстрелом и снайперской стрельбой. Ряд факторов, по-видимому, способствовал недооценке высшим командованием угрозы со стороны террористов, их недостаточному упорству в обеспечении лучших мер безопасности штаб-квартиры морской пехоты. Цепь команд, особенно на среднем и низшем уровнях, укомплектована морскими офицерами, из которых немногие имеют опыт организации позиционной обороны и никто не имеет опыта борьбы с террористами.

Никто в цепи команд, заявили старшие офицеры, не отдал приказа вызвать специалистов по борьбе с террористами в Бейрут, чтобы проконсультировать морских пехотинцев. Не было дано также, добавили старшие офицеры, рекомендаций, чтобы части, направляемые в Бейрут, получили специальную подготовку для действий в окружении террористов.

Текущая кадров, и в результате отсутствие преемственности старших офицеров, возможно, тоже представляли проблему. Например, командование частями морской пехоты в Бейруте менялось трижды перед взрывами бомб.

Кроме того, критике подверглась многоуровневая организация командования. Цепь команд, идущая из Брюсселя через Штутгарт, Неаполь, Лондон, Гаету в Бейрут, заявили командиры частей, делает систему управления подразделениями морской пехоты запутанной. Но большинство командиров утверждали, что информация передавалась быстро по системе командного управления и решения не задерживались.

По мнению военных экспертов и историков, если выполнимость военной задачи и обеспечение при этом безопасности становятся сомнительными, то обязанностью офицеров, особенно на высших уровнях, считается изучение возможных альтернатив и, в исключительных случаях, обращение к командованию с целью изменения задачи.

В случае с миссией морской пехоты старшие офицеры заявили, что они изучали альтернативы, в том числе использование межнациональных сил, в состав которых не входили бы чести США, но также варианты посчитали нереалистичными.

Что остается неясным и что, вероятно, никогда нельзя будет установить, это вопрос — испытывали ли нерешительность старшие офицеры из-за боязни поставить под сомнение признанную политику.

«Как только задача поставлена, военные становятся орудием политики правительства, — заявил Смит, — У

вас есть возможность заявить о своей позиции при обсуждении политики. Как только она определена, военачальникам трудно снова возвращаться и говорить — придумайте что-нибудь получше».

Источник: Philip Taubman and Joel Brinkley. The New York Times, December 13, 1983.

В течение многих лет использование штабного аппарата в современных организациях было относительно ограниченным. Но когда стала стремительно развиваться технология и внешняя среда бизнеса стала более изменчивой и сложной, многим организациям потребовалось большое число разнообразных и квалифицированных кадров. Фармацевтической фирме, например, нужны химики, врачи, техники по контролю качества, программисты, специалисты по подготовке торговых агентов и юристы, чтобы обеспечить соблюдение правительственных нормативных документов. Концепция штаба была расширена и модифицирована, чтобы удовлетворить нужды организаций. В результате сегодня существует множество типов административных аппаратов (штабов) и вариантов штабных полномочий.

Административный аппарат выполняет так много функций в современных организациях, что все их невозможно перечислить. Однако можно классифицировать штабной аппарат по двум или трем основным типам, учитывая функции, которые он выполняет. К трем типам аппарата относятся *консультативный, обслуживающий и личный аппарат*, который иногда рассматривается как вариант обслуживающего аппарата. Однако следует помнить, что на практике редко можно провести резкую границу между этими типами. Совсем нередко аппарат выполняет как обслуживающие, так и консультативные функции. Профиль штабной должности представлен в примере 11.5.

КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ АППАРАТ. Когда линейное руководство сталкивается с проблемой, требующей специальной квалификации, оно может пригласить соответствующих специалистов на временной или постоянной основе и таким образом сформировать *консультативный аппарат*. В обязанности этих специалистов входит консультирование линейного руководства в их области знаний. Наиболее часто консультативный аппарат используется в области права, новейшей или специальной технологии, обучения и повышения квалификации, а также консультирования по работе с кадрами.

ОБСЛУЖИВАЮЩИЙ АППАРАТ. В любой из областей, где используется консультативный аппарат, функции аппарата могут быть, а часто так и бывает, распространены на выполнение определенных услуг. Вероятно, наиболее известным и часто встречающимся примером использования обслуживающего аппарата является отдел кадров, имеющийся в большинстве крупных компаний. Отдел кадров ведет личные дела сотрудников, находит и проверяет потенциальных кандидатов на работу и в некоторых случаях предоставляет линейному руководству требуемые кадры. Этот пример показывает, что административный аппарат может исполнять как консультативные, так и обслуживающие функции.

ПРИМЕР 11.5.

Профиль штабной должности

В США резко увеличивается применение автоматизированной обработки данных. Параллельно с этим ростом увеличивается потребность в системных аналитиках. По прогнозам министерства труда 21 тыс. новых системных аналитиков будут наниматься на работу каждый год в течение 80-х годов и к 1990 г. их число достигнет 400 тыс. В чем заключается работа системного аналитика? Системный аналитик несет ответственность за анализ проблем и информационных потребностей организации перед внедрением новой системы обработки данных или реконструкцией старой. Он работает в сотрудничестве с руководителями и другими линейными и аппаратными специалистами и должен иметь представление о том, что происходит в маркетинге и производстве, а также в бухгалтерском учете и планировании. Когда в каком-нибудь подразделении организации возникает проблема с существующей системой обработки данных или это подразделение хочет перейти к современной, более производительной системе, системный аналитик должен определить требования к информации и затем разработать новую модель информационного потока, который можно автоматизировать. Цель новой модели заключается в удовлетворении новых информационных потребностей или требований к производительности, которые представлены пользователями системы. После проектирования системы аналитик определяет необходимое вычислительное аппаратное обеспечение, пишет спецификации, которым должен следовать программист при разработке программного обеспечения, и формулирует процедуры обучения, которым должны следовать в организации при внедрении новой системы.

Источник: Albert Kagan, Marion G. Sobol, Kevin Quamstrom, «Job Roles of Systems Analysts in the «Profit» vs. the "Not for Profit" Sector», Information and Management, November 1986, pp. 173-180.

К другим областям, где используется обслуживающий персонал, относятся связи с общественностью, маркетинговые исследования, финансирование, планирование, материально-техническое снабжение, оценка воздействия каких-либо проектов на окружающую среду и юридические проблемы. Данные функциональные подразделения предоставляют руководству информацию, необходимую для принятия эффективных решений.

ЛИЧНЫЙ АППАРАТ — это разновидность обслуживающего аппарата, формирующегося, когда руководитель нанимает секретаря или помощника. В обязанности личного аппарата входит исполнение того, что требует руководитель. В организации член этого аппарата не имеет никаких полномочий. Когда он действует, то это делается по поручению руководителя. Мы можем отметить наличие личного аппарата в виде прямоугольника сбоку от руководителя на схеме организационной структуры, представленной на рис. 11.4.

Хотя личный аппарат не имеет формальных полномочий, его члены могут обладать большой властью. Посредством планирования назначений и фильтрации информации они могут контролировать доступ к руководителю, для которого работают. Это может заставить работников, находящихся на более низкой ступени иерархии, чем их непосредственный начальник, заискивать перед членами личного аппарата, чтобы получить доступ к руководителю. Если руководитель искренне прислушивается к советам своего личного аппарата или зависит от него, то власть этого аппарата значительно возрастает. Личные секретари руководителей высшего ранга часто в состоянии достичь такой власти, которая значительно превышает их формальные полномочия.

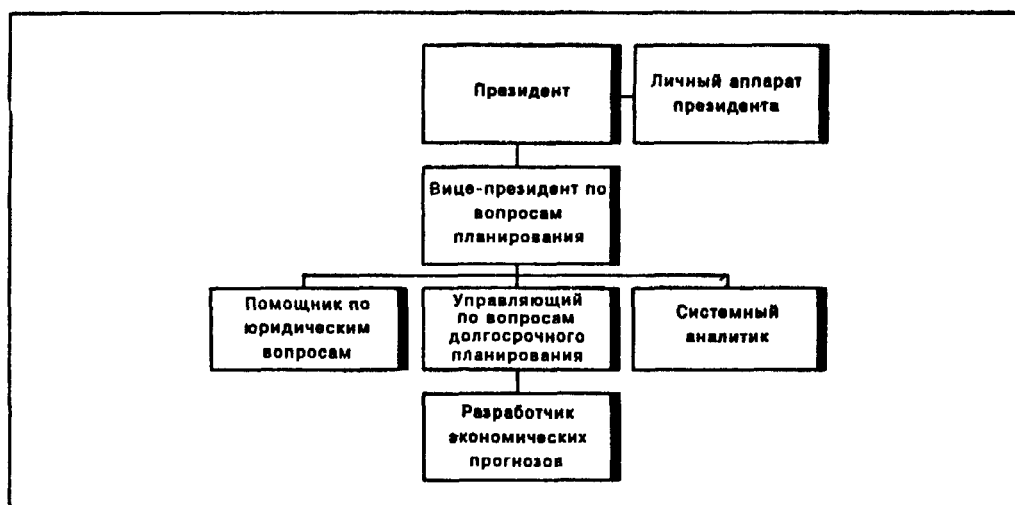


Рис. 11.4. Личный и консультативный, или обслуживающий, аппарат. (Отметьте, что вице-президент, руководящий аппаратом, обладает линейными полномочиями в пределах своего структурного подразделения).

Разновидности аппаратных (штабных) полномочий

Классификации консультативного, обслуживающего и личного аппаратов описывают штабной аппарат в соответствии с направлениями его использования. Чтобы понять концепцию аппарата в современных организациях, следует рассмотреть также природу делегированных ему полномочий. Имеется исключительно широкий диапазон полномочий, делегированных аппарату каждого типа. Штабные полномочия могут быть очень ограниченными, фактически чисто консультативными, или такими общими, что почти исчезает разница между ними и линейными обязанностями. Сейчас мы приступим к описанию основных видов штабных полномочий и оснований их применения.

РЕКОМЕНДАТЕЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ. Полномочия административного аппарата были вначале ограничены консультациями линейному руководству, когда последнее обращалось за советом. Когда аппаратные полномочия сводятся к рекомендательным полномочиям, предполагается, что линейное руководство будет обращаться за консультациями к консультативному аппарату, когда потребуются его знания. Но линейные руководители не обязаны так поступать. Они могут, по своему выбору, решить проблему, даже не ставя аппарат в известность.

Это положение иллюстрируется интервью с доктором Дельмаром Ланделем, главным психологом фирмы «Дженерал Моторс». Когда его спросили, следуют ли руководящие работники «Дженерал Моторс» советам отдела организационных исследований и разработок, доктор Ландель ответил: «Чтобы ответить на этот вопрос, сначала вы должны получить несколько большее представление о том, как функционирует «Дженерал Моторс». Это сильно децентрализованная организация, в которой различные оперативные подразделения обладают большой автономией. Группа ответственных руководителей здесь — в главном управлении — держит нас, психологов, в качестве ресурса для отделения фирмы. Поэтому в значительной степени сами они решают, обратиться ли к нам

за помощью или советом».

Когда полномочия штабного аппарата являются рекомендательными, он часто должен тратить время, убеждая линейных руководителей в ценности своих услуг и предложений. Даже если за советом к аппарату обращались и его приняли, то линейные руководители все равно могут им пренебречь, что, несомненно, может привести к конфликтам между линейным руководством и административно-управленческим аппаратом. Эта серьезная проблема будет рассмотрена в гл. 18.

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ СОГЛАСОВАНИЯ. Поскольку аппарат может испытывать трудности в общении с линейным руководством, фирма иногда расширяет полномочия аппарата до **ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ СОГЛАСОВАНИЙ** с ним каких-либо решений. Когда согласования обязательны, линейное руководство *должно* обсудить соответствующие ситуации со штабным аппаратом, прежде чем предпринять действия или представить предложения высшему руководству. Однако линейные руководители не обязаны на самом деле следовать рекомендациям аппарата.

Широко распространенным примером обязательных согласований является привлечение аппарата к исследованию рынка. Во многих организациях отдел маркетинга или производственный отдел должны получить оценку предполагаемой реализации нового продукта от аппарата по исследованию маркетинга прежде, чем приступит к делу. Проводя исследования, этот аппарат проводит оценку реализации, которую линейное руководство может принять или не принять. Но правила компании требуют проведения этой оценки до того, как высшее руководство даже примет к рассмотрению новый продукт.

ПАРАЛЛЕЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ. Высшее руководство может расширить объем полномочий аппарата, давая ему право отклонять решения линейного руководства. Целью **ПАРАЛЛЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ** является установление системы контроля для уравнивания власти и предотвращения грубых ошибок. Неудивительно, что наиболее широко используются параллельные полномочия в правительственных организациях. Например, как палата представителей, так и сенат, должны одобрить все законы прежде, чем они приобретут официальный статус. Президент также обладает параллельными полномочиями в ограниченной степени, но его вето может быть отклонено конгрессом.

Во многих компаниях применяются параллельные полномочия для контроля финансовых расходов, для чего требуются две подписи в случае всех крупных покупок.

ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ. Аппарат, обладающий **ФУНКЦИОНАЛЬНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ**, может как предложить, так и запретить какие-то действия в области своей компетенции. По существу, линейные полномочия президента организации реализуются через аппарат, давая ему право действовать в определенных вопросах. Таким образом, функциональные полномочия устраняют различия между линейными и штабными обязанностями для всех практических целей.

Функциональные полномочия широко распространены, так как комплексные современные организации часто требуют высокой степени единообразия в таких областях, как методы бухгалтерского учета, трудовые отношения и контроль занятости. Им также необходимо в некоторых случаях иметь гарантию, что опыт работников аппарата будет несомненно использоваться именно тогда, когда он действительно нужен. Если бы каждое решение аппарата в таких важных областях проходило через всю линейную иерархию крупной организации, слишком много времени тратилось бы напрасно. На схеме организационной структуры функциональные полномочия обозначаются пунктирной линией.

ЛИНЕЙНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ВНУТРИ АППАРАТА. Мы описали варианты полномочий, которыми обладает аппарат по отношению к линейной структуре. Важно осознать, что в крупных организациях административный аппарат может состоять из множества людей. В таких ситуациях аппарат представляет собой подразделение с более чем одним уровнем управления. Таким образом, сам штабной аппарат имеет линейную организацию и обычную цепь команд внутри себя. Естественно, менеджеры в аппаратной иерархии обладают линейными полномочиями по отношению к своим подчиненным, независимо от характера полномочий аппарата по отношению к организации в целом.

ЭФФЕКТИВНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ

Руководство, чтобы организация могла достичь своих целей и развиваться, не может автоматически распределить полномочия. Оно должно так же эффективно выполнить этот этап процесса управления, как и все остальные. Поскольку управленческие функции взаимосвязаны, неэффективное делегирование задач и полномочий создает проблемы для каждой последующей функции. Однако, чтобы понять все факторы эффективного распределения полномочий, необходимо иметь представление о структуре и ее отношении к другим переменным, о которых еще не рассказывалось. К этому вопросу вернемся позже, а сейчас сосредоточим внимание на нескольких фундаментальных понятиях. Первым из них будет определение того, какая деятельность относится к линейной, а какая к аппаратно-штабной. Традиционно к линейной деятельности относятся производственная, сбытовая и финансовая функции предприятия. Вторым понятием является роль линейных полномочий в координации и некоторые способы, при помощи которых руководство может облегчить

координацию через делегирование. Последним по очереди, но не по значению, будет обсуждение наиболее широко распространенных препятствий эффективного делегирования и некоторых способов, посредством которых руководство может их преодолеть.

Организация взаимоотношений между линейными и штабными полномочиями

Во время организации такого рода взаимоотношений руководство должно решить: линейным или аппаратным будет данный вид деятельности. Это решение должно основываться на определении того, насколько фундаментальным и непосредственным будет вклад этого вида деятельности в достижение общих целей. Однако рассматривать аппаратно-штабную деятельность как несущественную для достижения целей недопустимо. Все виды деятельности должны облегчать достижение целей. Если какой-либо вид деятельности этому не способствует, его следует исключить, а не переводить в разряд аппаратно-штабной. Таким образом, вопрос не в том, имеется ли вклад, а в том, насколько непосредственно он относится к основной миссии организации.

Линейная деятельность в настоящем смысле слова — это та деятельность, которая непосредственно связана с созданием, финансированием и сбытом товаров или услуг, производимых организацией. Аппарат помогает выполнению основных функций, как квалифицированная медицинская сестра помогает хирургу во время операции. Хирург, вероятно, смог бы спасти жизнь пациента в экстренном случае без помощи медсестры, но риск уменьшается и работа выполняется более ровно благодаря ее помощи. С другой стороны, медсестра не может успешно выполнить операцию — достичь цели организации — без хирурга.

Естественно, что определение того, какие конкретно виды деятельности следует отнести к аппаратно-штабной, зависит от миссии, целей и стратегии организации. По словам специалиста по вопросам управления Альфреда Чандлера: «Структура соответствует стратегии». Различия в целях приводят к фундаментальным различиям в структуре. Например, в большинстве организаций юридические службы безусловно относятся к аппаратной деятельности. Однако в юридической фирме юристы составляют хребет организации. Аналогичным образом, обучение обычно является либо аппаратной деятельностью, либо просто одной из обязанностей линейного руководителя. Но в колледже преподавание — основной вид деятельности организации. Финансы представляют собой ключевой вид деятельности почти в любой организации и поэтому относятся к линейной деятельности. Однако ведение финансовых документов, бухгалтерский учет можно рассматривать в качестве аппаратной деятельности, потому что это вспомогательное средство для руководства финансовой деятельностью.

Линейные полномочия и координация

Делегирование линейных полномочий и возникающая в результате этого цепь команд играют ключевую роль в процессе координации деятельности организации. Прежде всего, линейные полномочия «персонализируют» и упрощают взаимоотношения подчиненных и начальников. Получатель полномочий принимает на себя личную ответственность за задачи и отвечает перед делегирующим за их удовлетворительное выполнение. Если подчиненный сталкивается с проблемами, то он точно знает, к кому следует обратиться за решением. Если непосредственный начальник не может обеспечить решение, то эта проблема передается по цепи команд вверх упорядоченным образом. Все знают точно, кто и что может делать.

Конечно, координация не является обязательным результатом определения линейных отношений. Пока, например, не будет какого-либо одного лица или небольшой группы людей, обладающих полномочиями принимать решения любого типа, каждое действительно жизненно важное, трудное решение, которое необходимо принять, может полностью остановить деятельность организации. Если нет границы, после которой не на кого больше перекладывать ответственность, то просто не будет никого, кто мог бы сказать: «Мы подробно обсудили эту проблему, теперь мы должны действовать. Вот, что нам следует делать». Кроме того, длина цепи команд и обязанности, распределенные между различными должностями в ней, должны соответствовать конкретной ситуации. На эти решения влияют многие факторы, существующие в самой организации и во внешней среде.

Здесь мы представим два понятия, которые относятся к координации и линейным полномочиям и не требуют для своего понимания знания ситуационной теории управления. Это принцип единоначалия и необходимость ограничения нормы управляемости.

ЕДИНОНАЧАЛИЕ. Согласно Клоду Джорджу-младшему, концепция формальной цепи команд была применена евреями еще в 1491 г. до н.э. Руководители уже тогда понимали, что для обеспечения эффективности команд отношения между подчиненным и начальником должны быть ясными и простыми. Древние видели, что наилучший способ обеспечить четкость заключается в том, чтобы подчиненный отвечал только перед ОДНИМ начальником и получал приказы только от одного начальника. Это убеждение называется в настоящее время принципом единоначалия. Это, возможно, старейший установленный принцип организации, так как Библия утверждает, что человек должен иметь только одного хозяина.

Согласно ПРИНЦИПУ ЕДИНОНАЧАЛИЯ, работник должен получать полномочия только от одного начальника и отвечать только перед этим человеком. Или, по словам профессоров Кунца и О'Доннелла: «Чем более полным будет официальное отношение между индивидом и его единственным начальником, тем меньше возможность возникновения конфликта и тем больше чувство личной ответственности за результаты».

В организации, которая придерживается этого принципа, все формальные коммуникации должны направляться по цепи команд. Лицо, у которого возникла какая-либо проблема, не может обратиться через голову своего непосредственного начальника к руководителю высшего ранга по данному вопросу. Также и руководитель высшего ранга не может выдать приказ сотруднику низшего уровня, минуя руководителей промежуточных уровней. Конечно, благодаря власти и неформальным отношениям, людям удается иногда обойти цепь команд даже в организациях типа вооруженных сил, где жестко обеспечивается соблюдение этого принципа. При большой длине цепи команд соблюдение принципа единоначалия может значительно замедлить обмен информацией и принятие решений в некоторых случаях. Однако на протяжении столетий в бесчисленном множестве организаций принцип единоначалия подтвердил свою ценность в качестве координирующего механизма. Анри Файоль включил его в свои 14 принципов организации. Поэтому большинство организаций пытаются его применять.

ОГРАНИЧЕНИЕ НОРМЫ УПРАВЛЯЕМОСТИ. Норма управляемости, определенная ранее как количество работников, которые *непосредственно* подчиняются данному руководителю, устанавливается посредством делегирования линейных полномочий. Технически, руководитель высшего звена организации вместо создания цепи команд может принять решение о том, чтобы каждый сотрудник отчитывался непосредственно перед ним. Это то, что делает футбольный тренер в средней школе, когда вызывает со скамейки запасных всех игроков. Несомненно, поскольку высшее руководство, в конечном итоге, отвечает за успешное выполнение всех задач независимо от того, сколько имеется нижестоящих руководителей, у него существует сильный стимул сохранить возможно больший контроль. Однако на практике неумение удерживать норму управляемости на достаточно малом уровне делает координацию почти невозможной.

Тяжелым путем пришло неисчислимое количество руководителей к пониманию того, что слишком большая норма управляемости может вызвать возникновение сложных проблем. Одним из первых научившихся этому был Моисей. Как рассказывается в книге «Исход», гл. 18, когда Моисей начал выводить израильтян из Египта, он пытался все управление осуществлять сам. В течение какого-то времени дела шли гладко, насколько можно было ожидать при длительном переходе по пустыне. Но в конце концов, как часто случается, когда новое предприятие превращается в крупную установившуюся организацию, у некоторых людей возникли сомнения относительно ее целей. Кроме того, возникли споры и другое непродуктивное поведение.

Поскольку никто, кроме Моисея, не имел полномочий решать проблемы, он невероятно утонул в пустяках: «Моисей сел судить людей, и люди стояли перед Моисеем с утра до вечера». Это означало длинный рабочий день. И что еще более важно, ничего, кроме вынесения решений, не делалось, а это не слишком эффективно. К счастью для израильтян, Моисей был открыт для восприятия разумного совета. Иофор, тесть Моисея, определил эту проблему как чрезмерно большую норму управляемости и предложил установить дополнительные уровни управления (рис. 11.5.).

«И послушал Моисей слов тестя своего, и сделал все, что он говорил. И выбрал Моисей из всего Израиля способных людей, и поставил их начальниками народа, тысяченачальниками, стона начальниками, пятидесятина начальниками и десятиначальниками. И судили они народ во всякое время; о делах важных доносили Моисею, а все малые дела судили сами».

Теоретики управления значительное внимание уделили определению того, какой должна быть идеальная норма управляемости. Особенно была заинтересована этим вопросом «административная» школа управления. Предлагался широкий диапазон чисел, причем ряд авторов считал наилучшей норму от 7 до 10 подчиненных. Однако, как будет рассмотрено ниже, современные исследования показывают, что величина нормы широко варьируется. Уровень управления, характер выполняемых задач, характеристики подчиненных и относительные способности руководителя — все это играет роль в определении количества людей, непосредственно и эффективно контролируемых руководителем.

Ясно только, что если не удерживать нормы управляемости на достаточно низком уровне, руководство будет не в состоянии не только выполнять обязанности по координированию, но и контролировать деятельность, повышать квалификацию и мотивацию подчиненных.

Препятствия к эффективному делегированию

Ожидания и обязательства, создаваемые делегированием, могут стать мощной силой для обеспечения гармонии и единства цели. Однако, если руководство не будет предпринимать согласованных усилий по учету качеств личности и потребностей получателей полномочий, то могут возникнуть большие проблемы и для руководителя, и для получателя полномочий.

Делегирование требует эффективных коммуникации. У руководителей есть обязанности, которые должны выполняться подчиненными. Для их надлежащего выполнения подчиненные должны точно понимать, чего хочет руководитель.

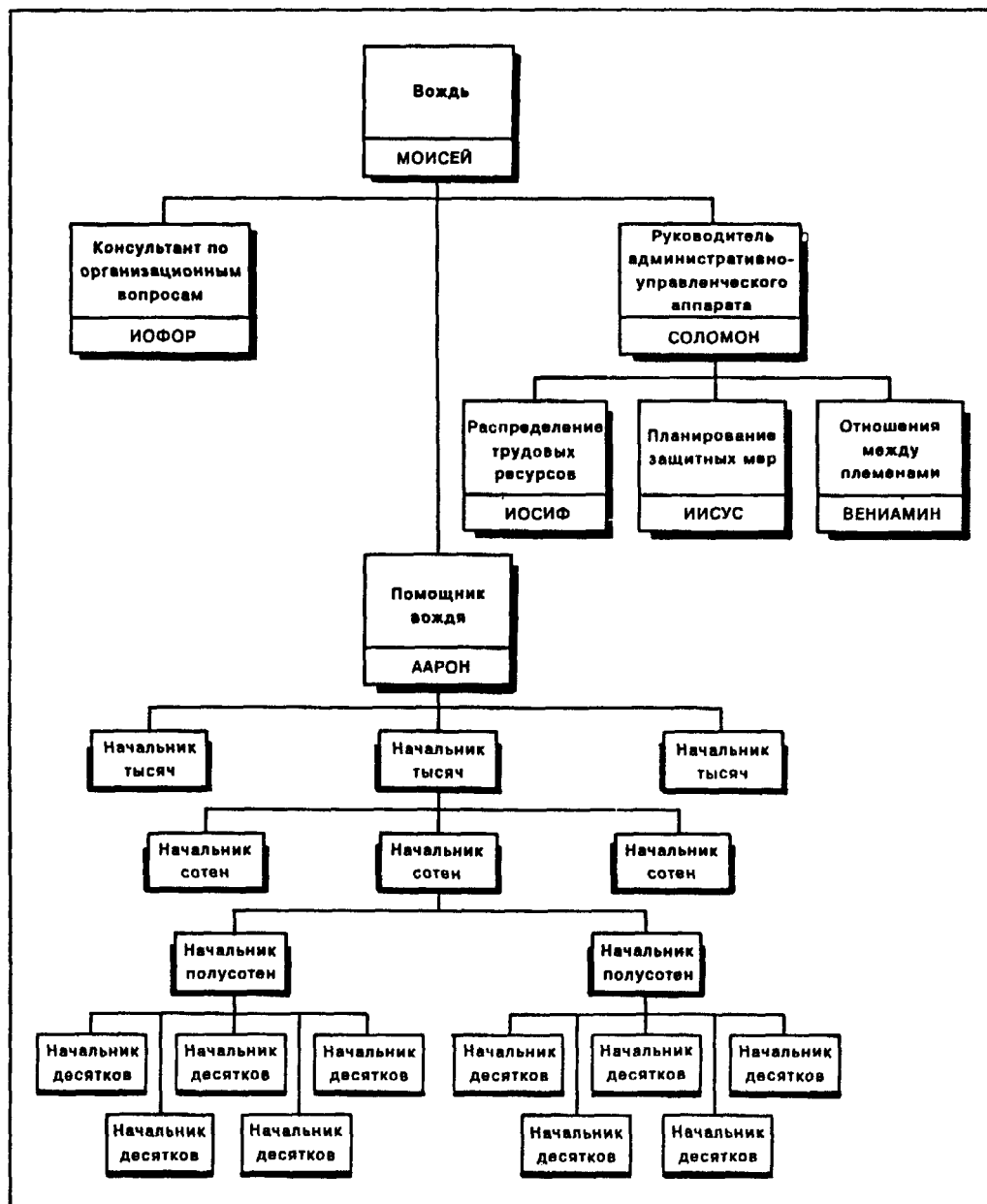


Рис. 11.5. Реорганизованное руководство евреями при исходе из Египта, Моисей и его норма управляемости.

Перед реорганизацией норма управляемости при Моисее составляла тысячи. После она стала равна трем. У Соломона норма также равна трем. Начальник сотен, как видно из схемы, имеет норму управляемости, равную двум, а начальник полусотен - норму, равную пяти.

Делегирование связано также с мотивацией, влиянием и лидерством. Руководитель должен заставить подчиненных эффективно выполнять их задачи. Как во всех процессах обмена информацией и оказания влияния, *обе* стороны имеют существенное значение для достижения успеха. Учитывая это, Уильям Ньюмен перечислил ряд причин, по которым руководители могут с неохотой делегировать полномочия, а подчиненные — уклоняться от дополнительной ответственности

Ньюмен приводит пять причин нежелания руководителей делегировать полномочия:

1. *Заблуждение «Я это сделаю лучше».* Руководитель утверждает, что поскольку он может сделать эту работу лучше, то он и должен ее делать вместо подчиненного. Два соображения показывают ошибочность утверждения, даже если оно истинно, хотя чаще всего нет. Во-первых, трата времени на задание, которое мог бы выполнить подчиненный, означает, что руководитель не сможет так же хорошо выполнять другие обязанности. Общие выгоды могут быть больше, если руководитель сконцентрирует усилия на планировании и контроле и осознанно позволит подчиненному выполнять менее важные обязанности с несколько меньшим качеством.

Во-вторых, если руководитель не будет разрешать подчиненным выполнять новые задания с дополнительными полномочиями, то они не будут повышать свою квалификацию. Таким образом, упорствуя в желании самим делать всю работу, руководители могут оказаться не в состоянии, выполнять свои обязанности по повышению квалификации подчиненных и их подготовке к продвижению на руководящие должности.

2. *Отсутствие способности руководить.* Некоторые руководители так погружаются в повседневную работу, что пренебрегают более общей картиной деятельности. Будучи не в состоянии охватить долгосрочную перспективу в череде работ, они не могут полностью осознать значение распределения работы между подчиненными.

3. *Отсутствие доверия к подчиненным.* Если руководители действуют так, как будто не доверяют подчиненным, то подчиненные на самом деле будут работать соответствующим образом. Они потеряют инициативность и почувствуют необходимость часто спрашивать, правильно ли выполняют работу. Это, несомненно, приведет к порочному кругу, усиливая недоверие к подчиненным, которые начинают чувствовать себя неуверенно.

4. *Боязнь риска.* Поскольку руководители отвечают за работу подчиненного, они могут испытывать опасения, что делегирование задания может породить проблемы, за которые им придется отвечать.

5. *Отсутствие выборочного контроля для предупреждения руководства о возможной опасности.* Параллельно делегированию дополнительных полномочий, руководство должно создать эффективные механизмы контроля для получения информации о результатах работы подчиненных. Обратная связь для получения информации от этих механизмов контроля помогает направлять подчиненного на достижение целей. Она также дает руководителю гарантию того, что проблема будет выявлена прежде, чем разовьется в катастрофу. Если механизмы контроля неэффективны, у руководства будут основательные причины для беспокойства относительно делегирования дополнительных полномочий подчиненным.

Подчиненные, согласно Ньюмену, избегают ответственности и блокируют процесс делегирования по шести основным причинам:

1. Подчиненный считает удобнее спросить босса, что делать, чем самому решить проблему.
2. Подчиненный боится критики за совершенные ошибки. Поскольку большая ответственность увеличивает возможность совершения ошибки, подчиненный уклоняется от нее.
3. У подчиненного отсутствуют информация и ресурсы, необходимые для успешного выполнения задания.
4. У подчиненного уже больше работы, чем он может сделать, или же он считает, что это так на самом деле.
5. У подчиненного отсутствует уверенность в себе.
6. Подчиненному не предлагается каких-либо положительных стимулов дополнительной ответственности.

ПРЕОДОЛЕНИЕ ПРЕПЯТСТВИЙ. Факт, что делегирование часто оказывается безрезультатным, даже при почти всеобщем признании его важности, является ярким свидетельством того, как трудно преодолеть имеющиеся препятствия. Некоторые препятствия глубоко укоренены в человеческом поведении, являются следствием индивидуальной психологии. Опасение за свое положение, боязнь риска, отсутствие уверенности в себе, неспособность доверить другому выполнение задания, за которое несешь ответственность, — вот главные примеры. Психологические проблемы самые трудные, чтобы их разрешить как руководители, так и подчиненные должны внимательно присмотреться к себе, осознать свои страхи и подняться над ними.

Подчиненный может сделать относительно мало для того, чтобы устранить психологические барьеры для делегирования, имеющиеся у начальника. Даже постоянная прекрасная работа может игнорироваться чрезмерно беспокойным боссом. (Следует помнить, что руководитель, который не может научиться эффективно делегировать полномочия, ставит предел для собственной карьеры.) Однако существует многое, что руководители могут сделать для улучшения своей работы и устранения причин отказа от дополнительной ответственности.

Начнем с того, что руководители могут создать систему контроля, необходимую для того, чтобы обезопасить себя при делегировании больших полномочий подчиненным. Они могут также определить свои проблемы и повысить квалификацию в области лидерства и оказания влияния. Кроме того, большую часть неуверенности подчиненных можно устранить, оказывая им больше доверия. Не следует во весь голос критиковать подчиненного, чтобы указать на недостатки в работе.

Может быть, самыми важными путями к обеспечению эффективного делегирования будут четкий обмен информацией, принцип соответствия и положительные стимулы. Когда подчиненный не выполняет свои задачи так, как требует руководство, причиной может быть неправильная передача информации. В спешке руководители могут бегло изложить, что хотят. Подчиненный может не решиться задать вопросы из-за боязни выглядеть глупым. Или, что случается чаще, подчиненный тоже торопится приняться за работу. Вследствие этого обе стороны могут думать, что понимают, каково было задание и каков должен быть результат. Позднее, чаще всего слишком поздно для исправления, работа оказывается сделанной неправильно и обе стороны разочарованы. Понятное изложение подчиненным их обязанностей, задач и пределов полномочий имеет существенное значение для эффективного делегирования.

Чтобы делегирование было действенным, необходимо соответствие между полномочиями и ответственностью; то есть, руководство должно делегировать работнику полномочия, достаточные для выполнения всех задач, за которые он принял на себя ответственность. Это известно как принцип соответствия. Как следствие, работник может принимать ответственность только за те задачи, которые попадают в сферу делегированных ему полномочий. Например, управляющий по маркетингу, получивший задание увеличить сбыт бытовых ЭВМ «Рейдио Шэк», может принять ответственность и выполнить это задание только в том случае, если получит полномочия провести рекламную кампанию и использовать мотивационные стимулы по отношению к торговым агентам.

К сожалению, на практике принцип соответствия часто нарушается. Если вы оказались в ситуации, когда на вас возложена ответственность за задания, которые нельзя выполнить удовлетворительно из-за отсутствия достаточных полномочий, необходимо по возможности быстрее поставить в известность своего начальника и попросить провести совещание для решения этой проблемы.

Большая ответственность означает больше работы и больше риска для лица, принимающего ее. Многие, если не большинство, не находят привлекательными эти дополнительные обязанности. Средний человек ожидает, достаточно обоснованно, какого-то вознаграждения. Но, к сожалению, во многих организациях четко выраженное желание расширить ответственность подчиненных не подкрепляется *системой стимулирования*, которая обеспечивает им вознаграждение за принятие этого бремени. Недавние исследования выявили доказательства того, что работники имеют меньшую мотивацию к работе, если считают, что дают организации больше, чем получают от нее. Вследствие этого, отсутствие положительных стимулов к принятию дополнительной ответственности может заблокировать разумные попытки распределить полномочия.

Эти вознаграждения могут выступать почти в любой форме. Дополнительная оплата, повышение по службе, необычное звание, благодарность, особый статус и более комфортабельные условия работы — все это доказало свою эффективность. Необходимость применения вознаграждений обоснована тем, что подчиненный видит четкую связь между принятием дополнительной ответственности и удовлетворением личных потребностей. Так же важно для высшего руководства создать систему стимулирования *руководителей* за успешное делегирование дополнительных полномочий в соответствии с целями организации.

РЕЗЮМЕ

1. Делегирование представляет собой передачу задач и полномочий получателю, который принимает на себя ответственность за них.

2. Ответственность, обязательство выполнять задачи и отвечать перед начальником за их успешное завершение, не могут быть делегированы. Пока получатель фактически не примет ответственности, то имеется только намерение осуществить делегирование.

3. Полномочия представляют собой ограниченное право использовать ресурсы организации для выполнения делегированных задач. Переданные лицам, имеющим право распоряжаться, они называются линейными полномочиями.

4. Полномочия ограничены планами, процедурами, правилами и устными распоряжениями начальников, а также факторами внешней среды, например, законами и культурными ценностями. Пределы формальных полномочий часто нарушаются благодаря власти и неформальным организациям.

5. Результатом делегирования линейных полномочий является цепь команд.

6. Аппаратные задачи можно определить как консультативные или обслуживающие. Они поддерживают те виды деятельности, которые непосредственно связаны с достижением поставленных целей. К широко распространенным типам аппарата относятся консультативный, обслуживающий и личный.

7. Аппаратные (штабные) полномочия помогают организациям использовать специалистов без нарушения принципа единоначалия. Штабные полномочия включают рекомендательные полномочия, обязательные согласования, параллельные и функциональные полномочия. Линейные руководители часто обладают аппаратными полномочиями в некоторых областях, а глава штабного аппарата обладает линейными полномочиями в отношении самого аппарата.

8. Число работников, подчиняющихся непосредственно руководителю, составляет его норму управляемости. Если норма управляемости не будет соответствующим образом ограничена; возникнут путаница и перегрузка руководителя. Потенциальная возможность путаницы в полномочиях может быть уменьшена при помощи принципа единоначалия — работник должен получать непосредственные распоряжения только от одного начальника и отвечать только перед ним.

9. Эффективная реализация делегирования затруднена из-за противодействия как руководителей, так и подчиненных.

10. Делегирование редко бывает эффективным, если руководство не придерживается принципа соответствия, согласно которому объем полномочий должен соответствовать делегированной ответственности.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ПОВТОРЕНИЯ

1. «Специализация содержит семена своей собственной гибели». Каковы практические последствия этого утверждения для управления?
2. Почему делегирование имеет фундаментальное значение для управления?
3. При эффективном управлении задачи, ответственность и полномочия тесно связаны друг с другом. Что произойдет, если один из этих элементов будет исключен или изменен?
4. В чем заключается разница между властью и полномочиями?
5. Дайте определение важным терминам организации деятельности людей: принцип соответствия, линейные полномочия, скалярная цепь, единоначалие.
6. Каковы некоторые, наиболее распространенные препятствия для эффективного делегирования?
7. Опишите основные типы административно-управленческого аппарата.
8. В чем разница между рекомендательными полномочиями, обязательными согласованиями, параллельными полномочиями и функциональными полномочиями?
9. Какие факторы определяют, являются ли полномочия линейными или штабными?
10. Как эффективный двусторонний обмен информацией связан с эффективным делегированием?

ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

1. Чем отличается делегирование в демократическом правительстве от делегирования в коммунистическом правительстве?
2. «Больше ответственность перекладывать не на кого». Каковы следствия этого утверждения для руководителей низшего, среднего и высшего звена?
3. Если один из ваших сотрудников превышает свои полномочия, что вы, эффективный менеджер, сделаете для исправления ситуации?
4. Ньюмен назвал пять причин, почему руководители с неохотой делегируют задачи и полномочия, и шесть причин, почему подчиненные избегают ответственности и блокируют делегирование. Обсудите эти положения в свете реалий современного общества.
5. Каковы взаимоотношения между линейным руководством и штабным аппаратом в некоммерческих организациях?

СИТУАЦИЯ ДЛЯ АНАЛИЗА

Организация фирмы «Федерал Экспресс»

«Федерал Экспресс» занимается срочной доставкой документов и товаров в США и за рубежом. 42 000 сотрудников компании работают в 300 городах США и 15 городах Европы и Востока. Из-за быстрого развития почтово-транспортной отрасли всегда имеется опасность, что структура быстро растущей организации может выйти из-под контроля. В «Федерал Экспресс» существовали опасения, что ее структура станет неуправляемой, и было даже решено разработать цели фирмы, которые предусматривали бы сохранение простой структуры организации.

«Федерал Экспресс» оставляет максимально пять уровней управления между любым неруководящим работником и руководителем высшего звена, таким, как главный управляющий фирмы. Если средняя норма управляемости для всей организации близка к 12 сотрудникам на одного руководителя, то в тех подразделениях, где у работников похожие задания, норма управляемости может достичь и 20 сотрудников на одного руководителя.

Например, бригадир может контролировать от 15 до 18 посыльных, а следующий на иерархической лестнице руководитель может контролировать только трех бригадиров.

Запросы на увеличение штатов регулярно сравниваются с показателями производительности. Статистика производительности показывает улучшение прошлых показателей благодаря перераспределению заданий и автоматизации. Отдел организационного планирования также использует статистику из исследования А.Т. Кэрни, проведенного в 1984 г., когда ему нужно было принимать решение по увеличению числа работающих. Исследование Кэрни показало, что в преуспевающих фирмах на 1/2 человека меньше штатного персонала в расчете на 1 млн. долл. реализации, чем в среднем по отрасли. Для компании с объемом реализации 1 млрд. долл. это различие составляет 500 работников штатного аппарата.

Чтобы привлечь внимание к необходимости поддержания стабильной структуры организации, в «Федерал Экспресс» были разработаны меры по проведению рекламно-мобилизующей кампании, которая предусматривала проведение презентаций, использование информационных бюллетеней, статей и эмблем «стройной организации». Для вознаграждения тех, кто способствовал достижению фирмой ее целей сохранения «стройной организации», была создана система стимулирования за повышение производительности, в которую входила

программа оплаты за лучшие показатели работы, связанная с программой управления по целям.

Прежде чем одобрять увеличение числа работающих, необходимо рекомендовать альтернативы, например, изменение процедур или временную передачу части объема работ в другой отдел. После одобрения и реализации какого-либо организационного изменения, его эффективность оценивается шесть месяцев спустя при помощи стандартного вопросника, разработанного отделом организационного планирования.

Вопросы

1. Очень ли сильно озабочена фирма «Федерал Экспресс» сохранением стабильной структуры организации?
2. Много или мало иметь пять уровней управления между неруководящим персоналом и членом дирекции? Большой или маленькой кажется сегодня норма управляемости в 12 сотрудников?
3. Существует ли какое-нибудь соответствие между нормой управляемости и числом уровней управления?

Источник: William H. Wagel, «Keeping the Organization Lean at Federal Express», *Personnel*, March 1987, pp. 4-12.

ЛИТЕРАТУРА

1. Chester A. Barnard, *The Functions of the Executive* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1983), p. 163.
2. James D. Mooney, *The Principles of Organization* (New York Harper and Row, 1947).
3. Claude S. George, Jr., *The History of Management Thought* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1968).
4. «Industrial Psychology on the Line», *Psychology Today*, July 1978, p. 71.
5. George, op. cit.
6. Harold Kooniz and Cyril O'Donnell, *Management: A Systems and Contingency Analysis of Managerial Functions*, 6th ed. (New York: McGraw-Hill, 1976), p. 444.
7. Exodus 18:21.
8. William H. Newman, «Overcoming Obstacles to Effective Delegation», *Management Review*, January 1956, pp. 36-41.