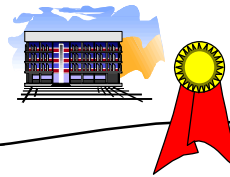


Філософія,
методологія,
теорія та історія
державного
управління



Наталія Гончарук,

доктор наук з державного управління, доцент,
начальник Управління адміністративної реформи
Секретаріату Кабінету Міністрів України

Інна Сурай,

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри управління
суспільним розвитком НАДУ

Лідерство як якісна характеристика особистості чи інституції

У статті висвітлено сутність поняття "лідерство" як якісної характеристики еліт державного управління. Розкрито сучасні підходи до характеристики керівника-лідера та інституції в державному управлінні.

Ключові слова: лідерство, лідер, еліта, керівник-лідер, державне управління.

Essence of concept is reflected in the article "leadership" as high-quality description of elites of state administration. Modern approaches are exposed to description of manager-leader and institutes in public administration.

Key words: leadership, leader, elite, manager-leader, public administration.

Постановка проблеми. Проблеми державного управління вирішити раз і назавжди неможливо. На кожному етапі виникають нові, як правило, більш складні завдання [1, с. 72]. Відповідно нові виклики (вимоги) постають перед тими, хто здійснює управління державою, суспільством.

У низці публікацій останніх років наголошується, що Україна, як ніколи, потребує "лідерів, спроможних вивести її з кризи" [8; 9], "лідерів змін" [14, с. 119]. Автори публікації "Модернізація України: пріоритети реформ" також зазначають, що "ключова проблема сьогодні - проблема лідерства. Лідерство - це не обіцянки та соціальні подарунки. Воно передбачає, що політичні лідери не лише декларують необхідність реформ, але й починають їхню реалізацію, несучи тягар відповідальності. Саме цього бракує країні протягом багатьох останніх років. Саме тому Україна дедалі більше відстає від світу, що швидко змінюється" [17].

Перед Україною сьогодні дійсно постає ряд викликів, кожний з яких можна назвати історичним за масштабами та значенням для майбутньої долі держави. Беззаперечно, адекватна відповідь на ці виклики визначить успішність не тільки реформування публічної адміністрації, публічного управління, а й модернізації українського суспільства. Серед цих викликів виклик лідерства [17].

Аналіз останніх публікацій. Вагомий внесок у дослідження проблем державного (публічного) управління, державної (публічної) служби зробили відомі вчені В.Авер'янов, Г.Агаманчук, В.Бакуменко, Ю.Битяк, О.Воронько, С.Дубенко, В.Князєв, Г.Леліков, В.Луговий, Т.Мотренко, Н.Нижник, В.Олуйко, Є.Охотський, С.Серьогін, В.Сороко, А.Турчинов та ін.

Різні проблемні питання еліти, зокрема в державному управлінні, досліджували: Г.Ашин, В.Бєбїк, С.Вовканич, Р.Войтович, О.Воронько, О.Гаман-Голутвіна, М.Головатий, Н.Гончарук, А.Гошко, Г.Дмитренко, О.Крюков, Б.Кухта, Н.Нижник, М.Пїрен, О.Понеделков, Т.Рїктор, Ф.Рудич, Н.Теплоухова, В.Голубь, В.Шахов та інші науковці.

З огляду на затребуваність часу особливої ваги набувають дослідження еліт державного (публічного) управління в багатоаспектному системному вимїрі, у тому числі дослідженість якісних характеристик еліт державного управління, серед яких лїдерство. Цї питання сьогодні серед *невирїшених повністю частин загальної проблеми*.

Мета даної статті полягає в розкритті сутності "лїдерства" як якісної характеристики керівника та одного з критерїїв ефективності функціонування інституції в сучасному державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Сучасний філософський енциклопедичний словник визначає поняття "елїта" як групу осіб, яка займає провідне або керівне становище у будь-якій галузі людської діяльності [20, с. 193-195]. Тобто невід'ємна і важлива частина будь-якого соціуму, яка здійснює функції управління ним, а також вироблення нових моделей (стереотипів) поведінки, що дають соціуму можливість пристосовуватися до оточення, яке змінюється, визначається як еліта [5].

При цьому слід зазначити, що в умовах демократії державна влада перетворюється фактично на державне (публічне) управління і потрапляє в суттєву залежність від суспільства (публіки) [19]. Дослідження питання еліт слід здійснювати в системі державного управління (у найширшому розумінні).

Існує тісний взаємозв'язок між змінами державно-суспільних відносин та вимог до керівників у системі державного управління. Особливої ваги набуває питання забезпечення відповідності найкращих професійних і людських якостей у осіб, які обіймають найвищі посади в системі управління державою, суспільством.

У сучасних умовах мають працювати керівні кадри, проникнуті національною ідеєю, поєднуючи новаторський, послїдовно-демократичний

характер з орієнтацією на роботу в умовах ринку, спроможні по-новому мислити й управляти, з новим рівнем загальної політичної та управлінської культури [7]. Портрет керівника мають доповнювати якості лідера [6].

Лідерство - це:

1) провідне становище окремої особи, соціальної групи, класу, партії, держави, зумовлене ефективнішими результатами діяльності;

2) процеси внутрішньої самоорганізації і самоврядування групи, колективу, обумовлені індивідуальною ініціативою їх членів. Поняття "лідерство" прямо пов'язано з поняттями "управління" і "керівництво" [21].

Деякі сучасні українські науковці вважають лідерство у певній сфері життя чи галузі діяльності, професіоналізм у виконанні роботи, матеріальне і духовне становище у суспільстві ознаками належності до елітної групи [3].

Лідерство як поняття, що має безліч значень, використовується для опису широкого кола явищ, пов'язаних із процесами влади і впливу в різних соціальних колективах, таких як групи, організації, співтовариства або нації. Запозичення терміна з повсякденної мови і його визначення дослідниками в кожному конкретному випадку відповідно до інтересів дослідження призвело до того, що неможливо і, як вважає ряд дослідників, небажано надати єдине визначення даного терміна. Існує стільки визначень лідерства, скільки тих, хто намагався його дати: тільки за останніх 50 років було запропоновано понад 65 систем класифікації визначень лідерства (Шейкелтон, 1995). Як і раніше, залишаються відкритими питання про те, чи є лідерство характеристикою індивіда чи соціальною роллю; чи варто включати в поняття лідерства процеси впливу, пов'язані з примусом; схожі чи різні між собою лідерство і керівництво (Юкл, 1994). Проте, незважаючи на певні розбіжності, можна вважати, що для більшості дослідників лідерство є феноменом, що описує процеси впливу в групах або організаціях і спрямоване на координацію групових дій і відносин у процесі досягнення групової мети [21].

Лідер - це людина, яка ефективно здійснює керівництво групою; лідерство - це мистецтво впливати на людей для того, щоб вони з доброї волі намагались досягнути цілей, які не є особистісними (наприклад цілі підрозділу, організації)" [15, с. 223]. Лідер - це особистість, яка, поставивши перед собою мету, знаходить засоби і створює колектив, який здатний її досягти. Лідером може бути людина, яка має три основоположні якості: неординарний, вроджений потенціал, який проявляється як талант засновника і координатора; глибокі знання і професіоналізм у галузях, що мають найбільший попит з боку певної соціальної групи чи суспільства в цілому; безумовну перевагу в отриманні результатів діяльності в певному виді діяльності [16, с. 31].

Розкриваючи суть поняття "лідер", варто мати на увазі принаймні три моменти: феномен лідера; принцип лідерства; інститут лідерства.

Феномен лідера - це визнання природних психофізичних, розсудливо-розумових та розпорядчо-організаційних відмінностей людей. Принцип лідерства - це правило діяльності відповідним чином організованих великих і малих соціальних груп, яке формує тип владних відносин у групах та між суспільними групами. Інститут лідерства - це визнання ієрархічного способу організації політичного життя суспільства, що характеризується існуванням певних установ, наділених владними повноваженнями та виконуючих специфічні функції.

Враховуючи специфіку сфери державного (публічного) управління, лідерство тісно співвідноситься з таким явищем, як керівництво.

Між поняттями "лідерство" і "керівництво" не мало б бути суттєвої відмінності, оскільки особа, яка наділена повноваженнями здійснювати керуючі функції, має владу над підлеглими. Однак на практиці ці дві складові управлінського впливу не завжди зосереджені в одних руках. Якщо керівництво полягає у праві особи давати офіційні доручення й розпорядження підлеглим і вимагати їх виконання, то реальна влада залежить від особистих якостей і ситуацій, у яких перебуває керівник [11, с. 2-3].

І керівники, і лідери виконують управлінські функції, але способи реалізації цих функцій суттєво відрізняються між собою (див. таблицю).

Функції керівника і лідера

№ з/п	Функції керівника	Функції лідера
1	Прийняття управлінського рішення про те, що потрібно зробити	Визначення чіткої цілі і напряду її досягнення
2	Організація колективу на виконання поставленого завдання	Налаштування людей на реалізацію поставленої мети
3	Виконання поставленого завдання, досягнення результатів	Мотивація діяльності, задоволення індивідуальних і групових потреб, вселення впевненості

Феномен лідерства ґрунтується на авторитеті керівника. Розрізняють формальний, особистий і повний авторитет. Формальний авторитет керівника впливає з його прав як посадової особи розпоряджатися підлеглими, спрямовувати, мотивувати, контролювати їх працю та поведінку. Особистий авторитет керівника ґрунтується на його особистісних якостях як людини (наприклад толерантність, товарицькість, компетентність, здоровий глузд, логічність дій). Повний авторитет керівника, або авторитет лідера виявляється у разі поєднання формального та особистого авторитету особи, яка обіймає посаду керівника.

Поєднання лідерства і керівництва в одній особі сприяє ефективному функціонуванню організації чи структурного підрозділу. В іншому випадку, якщо керівнику бракує якостей лідера, це може призвести до появи в організації неформального лідера, конфліктних ситуацій та зниження ефективності функціонування організації.

На сучасному етапі, працюючи в органах публічної влади, вже недостатньо бути лише керівником - управлінцем, який приймає управлінські рішення та здійснює організацію їх виконання. За сучасних умов у сфері державного управління та місцевого самоврядування повинні працювати керівники з якостями лідера. А це означає, що керівник - лідер не протистоїть групі підлеглих, не виступає по відношенню до них як зовнішня сила, а як лідер перетворює колектив в єдину команду. Якщо керівник є одночасно й лідером у своєму колективі, то він не просто керує, а веде за собою співробітників. У даному випадку вони виступають його послідовниками, а не підлеглими стосовно нього. Керівна посада формально створює для керівника необхідні передумови бути лідером.

При цьому слід згадати застереження Стівена Кові, що лідерство (leadership) це не управління (management) [12, с. 129-132]. Лідерство - це вищий рівень, де визначається: що саме слід робити? Управління зосереджується на рівні нижчому: як зробити найкращим чином? Тобто, словами Пітера Дракера і Уоррена Бенніса: "Управління - це робити справу правильно; лідерство - це робити правильні справи" [12, с. 129].

Ефективність залежить не тільки від того, чи багато витрачено зусиль, а й від того, чи правильно визначена мета, напрямок руху, пріоритети. Сучасні зміни, модернізації України потребують перш за все чіткого лідерства, а потім - ефективного управління (менеджменту).

Ефективному лідеру потрібні і особистісні дані, і довготривала самопідготовка (тренінг), і розвиток основних якостей керівника-лідера. Кожний формальний лідер має намагатись бути неформальним [7, с. 265].

А.Ардішвілі та А.Гаспарішвілі, дослідивши схожі і відмінні риси стилів лідерства керівного персоналу у сфері державного управління в чотирьох країнах СНД - Росії, Грузії, Казахстані і Киргизії, пропонують вимірювати управлінські якості за допомогою трьох суб'єктивних оцінок: задоволення працівника лідерським стилем керівника; додаткове зусилля - ступінь, до якого менеджер у змозі стимулювати мотивацію підлеглих понад їх першочергові очікування; ефективність задоволення потреб підлеглих, а також сконструйованої ними комплексної оцінки, яка об'єднує всі три суб'єктивні оцінки [2, с. 101].

Серед сучасних компетенцій тих осіб, які займають вищі керівні посади в країнах-членах ЄС та Європейській Комісії, також названо лідерство, рамки якого, за дослідженням Голландського інституту державного управління [13], містять сім ключових компетенцій:

- 1) відкритість мислення і поведінки (гнучкість, здатність навчатися, різносторонність);
- 2) інноваційність (ініціативність - проактивність, інноваційність - новаторство, креативність - творчий підхід, сміливість - мужність);

- 3) доброчесність (чесність, прозорість, підзвітність, відданість справі);
- 4) соціальні навички (навички комунікації, уміння створювати коаліції і партнерство, ведення переговорів);
- 5) націленість на результат (обробка інформації, винесення суджень, рішучість, розв'язання проблем);
- 6) організація (організаційні навички, планування й оцінювання, розвиток персоналу, делегування, уміння створювати команди);
- 7) знання відповідно до рівня керівництва (рівень ЄС: інституції, процедури, політики ЄС, законодавство ЄС, відносини і партнерські мережі; національний рівень: галузева політика і пріоритети, національна система і процедури, мережі соціального партнерства в Європі, відносини ЄС - країна-член ЄС [10, с. 36-37]).

Становлення й розвиток публічного управління в Україні сьогодні потребує такого підходу, який дасть змогу залучити на лідерські посади керівників із сучасними лідерськими якостями та посилить відповідальність за ефективну діяльність інституцій.

В Україні інструментом становлення вищого корпусу державної служби має стати впровадження профілів компетенцій лідерства, розроблення яких Головне управління державної служби України здійснює у рамках спільного канадсько-українського проекту "Реформа управління персоналом на державній службі в Україні".

У процесі роботи над проектом профілів компетенцій лідерства протягом травня - червня 2009 р. Головдержслужбою проведено дослідження шляхом опитування близько 500 керівників I-IV категорій посад у центральних органах виконавчої влади. Крім цього, для отримання якісних даних у червні 2009 р. проведено 4 фокус-групи за участю керівників зазначених категорій посад. У результаті проведених досліджень найважливішими компетенціями керівника-лідера на державній службі визнано: аналітичне мислення; прийняття рішень; орієнтація на результат; культура спілкування/ побудова взаємної довіри; особистий розвиток; управління часом; ефективна комунікація; визначення напряму діяльності та бачення; мотивування діяльності працівників; модерування обговорень та ведення переговорів; інноваційність; управління стресом; раціональне управління ресурсами.

Результати опитування та проведення фокус-груп покладено в основу проекту профілів компетенцій лідерства, який включає компетенції лідерства не тільки для вищої та середньої ланки державних службовців, як було заплановано, а й для базового рівня керівників на державній службі. Проект профілів компетенцій для всіх трьох рівнів керівництва складається з чотирьох груп, а саме: орієнтація на результат, аналітичне мислення, управління людськими ресурсами, ефективна комунікація.

Проект профілів компетенцій лідерства, а також пропозиції щодо їх впровадження у процесі управління людськими ресурсами на державній

службі в Україні плануються винести на обговорення з усіма заінтересованими сторонами у 2010 р. [4, с. 35-36].

Проте, усвідомлюючи, що успішний лідер - успішна організація (установа), варто скористатися досвідом ЄС щодо оцінювання органів державного управління.

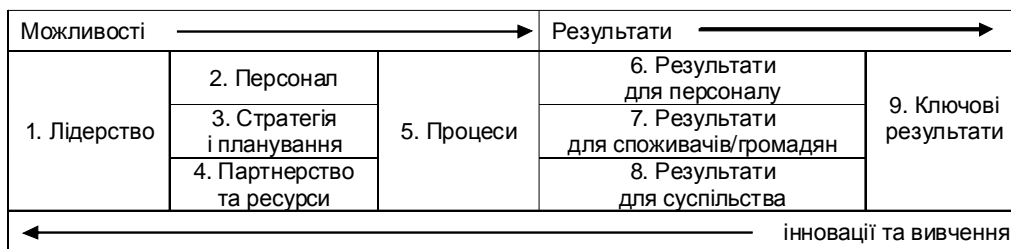
У 2000 р. Європейським інститутом адміністративного управління (European Institute of Public Administration, EIPA), який діє під егідою Єврокомісії, на базі європейської моделі досконалості EFQM розроблена модель оцінки менеджменту в організаціях, що фінансуються з державного або муніципального бюджету (Common Assesment Framework - CAF). Модель CAF успішно упроваджується в багатьох європейських країнах для підвищення якості менеджменту в органах влади і відповідно підвищення якості державних послуг і ефективності їх діяльності.

CAF як складова моделі TQM спирається на фундаментальні принципи досконалості, що декларується Європейським фондом управління якістю (EFQM): орієнтація на результат; орієнтація на споживача; лідерство і постійність мети; процесний підхід до управління на основі фактів; розвиток і залучення людей; безперервне навчання, інновації і поліпшення; розвиток партнерських відносин; корпоративна соціальна відповідальність. На основі цих принципів модель CAF покликана покращувати діяльність організацій бюджетної сфери.

Сьогодні в 27 європейських країнах CAF є невід'ємним елементом державних програм реформування державного і муніципального управління, а з лютого 2008 р. Всеросійська організація якості (ВОК) стала Національним партнером EIPA на території Російської Федерації.

Фундаментальною основою моделі CAF є розуміння, що якнайкращі результати діяльності організації, результати для громадян/споживачів, працівників і суспільства досягаються завдяки лідируючій ролі керівництва, яке реалізує стратегії і плани, надихає працівників, розвиває зв'язок з партнерами, ефективно розпоряджається ресурсами і забезпечує функціонування процесів.

Базову структуру моделі CAF складають 9 критеріїв (див. рисунок). Критерії 1-5 характеризують можливості організації. "Можливості" допомагають оцінити, які підходи використовує організація для досягнення ба-



Модель CAF (Common Assesment Framework)

жаних результатів. Починаючи з критерію б акцент в оцінці робиться на результатах, які досягла організація, використовуючи наявні можливості. Оцінка критеріїв відбувається на основі оцінювальних таблиць для кожної окремої групи.

Так, критерій 1. "Лідерство" оцінюють через те, як керівники визначають місію своєї організації, виробляють стратегію розвитку і сприяють її реалізації; як вони формують цінності, необхідні для досягнення довгострокового успіху, і упроваджують їх за допомогою відповідних заходів і особистого прикладу; наскільки вони залучені до процесів, що забезпечують поліпшення якості послуг, які надаються організацією [18, с. 9].

Деякі дослідники навіть говорять, що замість вже звичного TQM (Total Quality Management) настає ера TQL (Total Quality Leadership): загального лідерства для якості.

Основні висновки проведеного дослідження. Отже, в сучасному публічному управлінні "лідерство" хоч і визначається спочатку як якісна характеристика особи, але надалі трансформується в якісні показники ефективності органу публічного управління. Тобто набуває особистісно-інституційного виміру.

Практичні кроки щодо впровадження профілів компетенцій лідерства дозволять конкретизувати сучасну категорію "лідерства" в публічному управлінні України; визначити якості керівника-лідера через удосконалення типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад та їх легітиміацію; здійснювати набір на керівні - лідерські посади осіб за особистими даними відповідно до профілів компетентності; здійснювати підготовку еліти державного (публічного) управління за компетентнісним підходом. Впровадження системи оцінювання органів публічного управління з урахуванням критерію "лідерство" сприятиме підвищенню відповідальності керівника й удосконаленню діяльності органу публічного управління.

Сьогодні лідерство в державному управлінні є не тільки особистісною характеристикою особи, характерною ознакою її елітності, але також має яскраво виражений інституційний аспект. З такої позиції слід виходити при модернізації системи публічного управління, реформування публічної адміністрації, формуванні державної кадрової політики України на сучасному етапі її розвитку.

У перспективі подальші дослідження у даному напрямі мають стосуватися розробки змістовних критеріїв і характеристик компетентності керівників - лідерів та оцінювання їх діяльності у взаємозв'язку з оцінюванням діяльності органу державного управління.

Список використаних джерел

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. - Дніпропетровськ : Монолит, 2009. - 384 с.

2. *Ардишвили А.* Стили лидерства менеджеров в странах СНГ / А. Ардишвили, А. Гаспаришвили // *Мировая экономика и междунар. отношения.* - 2002. - № 2. - С. 98-105.
3. *Атаманюк З. М.* Соціально-філософські концепції української національної еліти : автореф. дис. ... канд. філос. наук : спец. 09.00.03 / З. М. Атаманюк. - Одеса, 2003. - 19 с.
4. *Головне управління державної служби в Україні: звіт про підсумки діяльності у 2009 році / за заг. ред. Т. Мотренка.* - К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. - 119 с.
5. *Гончарук Н. Т.* Визначення сутності поняття "еліта" в контексті управління суспільством / Н. Т. Гончарук, І. Г. Сурай // *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* - Х., 2009. - № 4 (27). - С. 3-13.
6. *Гончарук Н. Т.* Портрет керівника в державному управлінні: соціально-психологічний аспект / Н. Т. Гончарук, І. Г. Сурай // *Вісн. НАДУ.* - 2010. - № 2.
7. *Гончарук Н. Т.* Управління керівним персоналом у сфері державної служби : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Гончарук Наталія Трохимівна. - К., 2007. - 487 с.
8. *Дмитренко Г.* Может ли Украина стать великой? / Г. Дмитренко // *Персонал.* - 1998. - № 4. - С. 9-11.
9. *Дмитренко Г.* Нужен ли Украине "просвещенный монарх"? / Г. Дмитренко, И. Лунев // *Персонал.* - 1998. - № 6. - С. 39-43.
10. *Європейський досвід державного управління : курс лекцій / уклад. : О. Ю. Оржель, О. М. Палій, І. В. Кравчук та ін.* - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 76 с.
11. *Жарая С. Б.* Створення іміджу лідера. Етичний кодекс службовця місцевого самоврядування / С. Б. Жарая. - К. : Асоціація міст України, 2007. - 121 с.
12. *Кови Стивен Р.* Семь навыков высокоэффективных людей. Возврат к этике характера / Стивен Р. Кови ; пер. с англ. - М. : Вече ; Персей ; АСТ, 1998. - 2-е изд. - 480 с.
13. *Koen Becking, Nikol Hopman.* Excellent Public Leadership: 7 Competencies for Europe / ROI-REEKS, Sdu Uitgevers, 2005.
14. *Кравченко С. О.* Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія / С. О. Кравченко - К. : НАДУ, 2008. - 296 с.
15. *Лукашевич В. В.* Основы управления персоналом : учеб. пособие / В. В. Лукашевич. - М. : КНОРУС, 2007. - 232 с.
16. *Менегетти А.* Психология лидера / А. Менегетти. - М. : ННБФ "Онтопсихология", 2002. - 208 с.
17. *Модернізація України: пріоритети реформ // Зеркало недели.* - 2010. - № 14 (794) 10. - 16 апр. - Режим доступу : <http://www.zn.ua/3000/3100/69088/>
18. *Общая схема оценки САФ : совершенствование через самооценку / перевод и адаптация на русский язык Д. В. Маслова.* - М. : Центр экспертных программ Всероссийской организации качества, 2008. - 35 с.
19. *Сурай І. Г.* Публічна служба - важлива складова управління справами суспільства / І. Г. Сурай / *Державна служба в Україні в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку : матеріали наук.-практ. конф. до 90-річчя держ. служби України (Київ, 18 листоп. 2008 р.) : у 2 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна.* - К. : НАДУ, 2009. - Т. 2 : у 3 ч. - Ч. 2. - С. 34-36.
20. *Філософський енциклопедичний словник.* - К. : Абрис, 2002. - 742 с.
21. *Что такое лидерство? : социолог. слов.* - Режим доступа : <http://www.onlinedics.ru/slovar/soc/l/liderstvo.html>