

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).*

*Спеціальність – 281.*

*Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 11.*

**DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.11.9>**

**УДК 342.5(477)-057.34**

*T. V. Підлісна,*

*к. держ. упр., доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування,*

*Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7492-923X>*

## **КОНЦЕПЦІЯ ЛІДЕРСТВА В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

*T. Pidlisna,*

*PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the*

*Department of Public Administration and Administration,*

*Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law*

## **CONCEPT OF LEADERSHIP IN PUBLIC ADMINISTRATION**

*Формування ефективної концепції лідерства в публічному управлінні вкрай актуальне в сучасному світі. Це зумовлене тим, що ефективне публічне управління відіграє важливу роль у суспільстві, оскільки визначає напрямки розвитку держави, забезпечує виконання законів, нормативів та сприяє реалізації суспільних інтересів. Публічні органи, а також громадські організації та інші інституції, що здійснюють функції у галузі публічного управління, потребують компетентних та ефективних лідерів для досягнення своїх цілей і завдань. Зокрема, серед базових аспектів актуальності формування ефективної концепції лідерства в публічному управлінні виділяється, передусім,*

*складна глобальна ситуація та турбулентність, яка зумовлена багатьма викликами за яких лідери публічного управління мають бути готовими реагування, прийняття ефективних стратегічних рішень. Відтак, дослідження спрямоване на розгляд та сутнісний аналіз сучасної концепції лідерства в публічному управлінні. За результатами дослідження доведено, що концепція лідерства в публічному управлінні визначається передусім тим, наскільки ефективно лідери представляють інтереси суспільства через ряд дій та ініціатив, спрямованих на поліпшення добробуту громадян і забезпечення надання публічних послуг (зокрема, розробку та виконання політик, управління ресурсами, забезпечення доступу до послуг, підтримку економічного розвитку, розвиток інфраструктури тощо) через урядові і не урядові організації. Додатково ефективні лідери повинні демонструвати відкритість і прозорість у своїй діяльності, надаючи громадянам доступ до інформації і рішень, що приймаються на різних рівнях. Ефективні лідери повинні бути здатні до співпраці з іншими урядовими та громадськими організаціями, а також з громадянами. Ефективні лідери повинні бути здатні до постійного навчання та розвитку навичок. Ефективні лідери повинні бути здатні до роботи в зонах турбулентності в публічному управлінні. Перспективи подальших досліджень полягають у визначення базових особливостей застосування концептуальної моделі лідерства, яка забезпечує досягнення ефективного публічного управління урядовими органами, муніципальними органами, громадськими організаціями, міжнародними організаціями, інститутами соціального забезпечення тощо.*

*Formulating an effective leadership concept in public administration is highly relevant in today's world. This is driven by the fact that effective public administration plays a crucial role in society as it defines the direction of a state's development, ensures the enforcement of laws and regulations, and contributes to the realization of societal interests. Public authorities, as well as civil organizations and other institutions engaged in public administration functions, require competent and effective leaders to achieve their goals and objectives. Among the key reasons for the relevance of formulating an effective leadership concept in public administration, the complex global situation stands out as a primary factor. This complexity is driven by numerous challenges that public administration leaders must be prepared to address, make effective strategic decisions, and respond to. Therefore, the research is focused on examining and providing an essential analysis of the contemporary leadership concept in public administration. The research results establish that the leadership*

*concept in public administration is primarily defined by how effectively leaders represent the interests of society through a series of actions and initiatives aimed at improving the well-being of citizens and ensuring the provision of public services (including policy development and implementation, resource management, ensuring access to services, supporting economic development, infrastructure development, etc.) through governmental and non-governmental organizations. Additionally, effective leaders should demonstrate openness and transparency in their activities, providing citizens with access to information and decisions made at various levels of governance. Effective leaders must also be capable of collaborating with other governmental and non-governmental organizations, as well as with citizens. Effective leaders must be capable of continuous learning and skill development. Effective leaders should be able to work in the turbulent areas of public administration. Prospects for further research lie in identifying the key features of applying a conceptual leadership model that ensures the achievement of effective public administration in government bodies, municipal authorities, civil organizations, international organizations, social security institutions, and beyond.*

**Ключові слова:** *відкритість і прозорість; виконання законів; суспільні інтереси; лідер; напрямки розвитку держави.*

**Key words:** *openness and transparency; law enforcement; societal interests; leader; directions of state development.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Формування ефективної концепції лідерства в публічному управлінні вкрай актуальне в сучасному світі. Це зумовлене тим, що ефективне публічне управління відіграє важливу роль у суспільстві, оскільки визначає напрямки розвитку держави, забезпечує виконання законів, нормативів та сприяє реалізації суспільних інтересів. Публічні органи, а також громадські організації та інші інституції, що здійснюють функції у галузі публічного управління, потребують компетентних та ефективних лідерів для досягнення своїх цілей і завдань. Зокрема, серед базових аспектів актуальності формування ефективної концепції лідерства в публічному управлінні виділяється складна глобальна ситуація, зумовлена багатьма викликами (такими як пандемія, зміни клімату, криза біженців,

військовий конфлікт тощо) за яких лідери мають бути здатними реагувати на ці виклики та приймати ефективні стратегічні рішення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В цей час вивченням проблем лідерства в публічному управлінні займаються такі науковці, як Авазов К.Х., Колесник Л.Л., Келлис Д.С., Ран Б. Найбільш поглиблено питання лідерства вивчають Якобсен К.Б., Андерсен Л.Б, якими вказується, що лідери в публічному управлінні мають бути ефективними, щоб розв'язати складні проблеми та забезпечити сталість і добробут громадян. Серед аспектів ефективності лідерів в публічному управлінні ці науковці виділяють їх здатність адаптуватися до нових технологій та розвивати стратегії співпраці на міжнародному рівні. Авазов К.Х. додатково вказує на те, що ефективність лідерів в публічному управлінні є комплексною системою, яка концептуально має формуватися таким чином, щоб враховувати різноманітність суспільства (за якої лідери повинні бути чутливими до неї, вміти працювати з різними соціокультурними групами, забезпечуючи рівність та справедливість), різноманітність завдань публічного управління (за якого лідери повинні мати навички керування складними системами), потребу забезпечення довіри громадян (ефективні лідери повинні бути інтегральною частиною зміцнення довіри через відкритість, чесність та відповідальність в роботі). Узагальнюючи наведені положення, є очевидним, що формування ефективної концепції лідерства в публічному управлінні є вельме актуальним завданням в сучасному світі, оскільки вона впливає на якість управління та життя громадян.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є розгляд та сутнісний аналіз сучасної концепції лідерства в публічному управлінні.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Концепція лідерства виникла в результаті тривалої еволюції та розвитку публічного управління (як науки та як практики). Перші концепції лідерства у сфері публічного управління виникли у межах бюрократії М. Вебера та первинно існували у вигляді загальноприйнятого підходу до ролі керівників за бюрократичної організації державних структур.

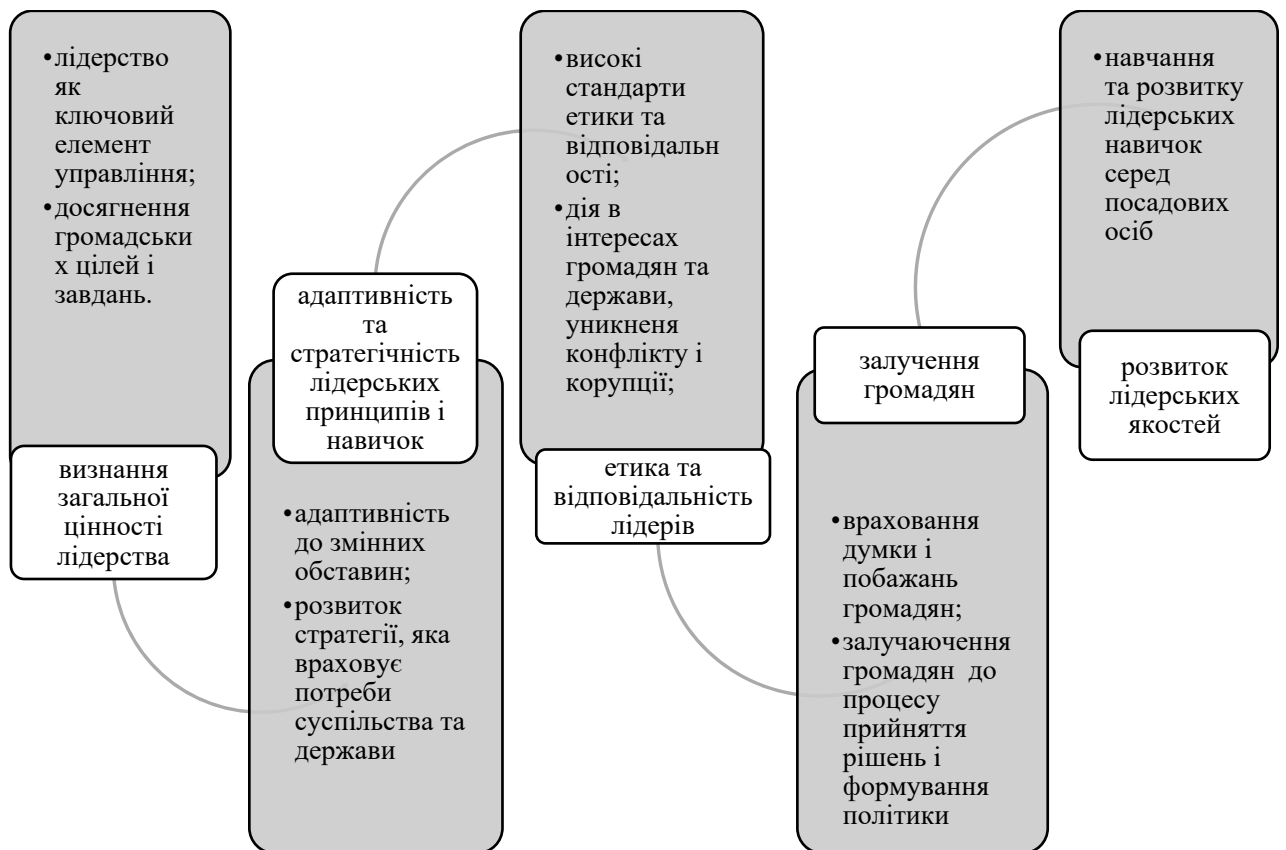
Далі концепція лідерства трансформувалася відповідно до уявлень про роль лідерів, як одного з напрямків природних прав та громадський договір (у межах теорії громадського договору Дж. Локка), про роль лідерів як ефективних організаторів робочих процесів та управління (у межах теорії наукового менеджменту Фредеріка Тейлора) тощо. У межах дослідження нами наголошується, що наразі така концепція пов'язується з ефективністю функціонування організацій, однак існує переважно у вигляді абстрактного підходу до розуміння та використання лідерських навичок та якостей в публічному управлінні. Таке розуміння значно обмежує сферу прикладення такої концепції організаціями, які здійснюють управління суспільними ресурсами, надають громадські послуги, забезпечують виконання законів та регулюють різні аспекти життя суспільства (зокрема, урядовими органами, муніципальними органами, громадськими організаціями, міжнародними організаціями, інститутами соціального забезпечення тощо) [2;4-5].

Враховуючи, що концепція лідерства має обмежену сферу застосування й досі будується на ідеї важливості ефективного функціонування урядових та неурядових організацій, основні її аспекти в публічному управлінні включають (рис. 1):

- 1) визнання загальної цінності лідерства (концепція вбачає лідерство як ключовий елемент управління в громадських сферах [4-5]). Лідери відповідають за розробку та реалізацію стратегій, спрямованих на досягнення громадських цілей і завдань;
- 2) адаптивність та стратегічна спрямованість лідерських принципів і навичок. Лідери в публічному управлінні повинні бути готові адаптуватися до змінних обставин та розвивати стратегії, які враховують потреби суспільства та держави;
- 3) етика та відповідальність лідерів. Лідерство в публічному управлінні повинно базуватися на високих стандартах етики та відповідальності (серед яких довіра громадян, відповідальність перед громадянами, захист прав і свобод громадян [1-2]). Лідери зобов'язані діяти в інтересах громадян, в інтересах держави, уникати конфлікту і корупції.

- 4) залучення громадян. Ефективні лідери в публічному управлінні враховують думку і побажання громадян, залучаючи їх до процесу прийняття рішень і формування політики публічного управління;
- 5) розвиток лідерських якостей. Концепція лідерства підкреслює важливість навчання та розвитку лідерських навичок серед посадових осіб, які працюють в громадському секторі.

Відтак концепція важлива для забезпечення ефективного функціонування державних та громадських інституцій, покращення якості публічних послуг та задоволення потреб громадян. Лідерство в публічному управлінні вимагає від лідерів розвитку комплексу навичок і якостей, що сприяють досягненню цілей громадського інтересу, створенню стійкого та ефективного управлінського середовища. Основні аспекти лідерства в публічному управлінні наведені на рис. 1.



**Рис. 1. Основні аспекти лідерства в публічному управлінні\***

Примітка

\*концепція лідерства в публічному управлінні є ефективною в умовах, коли визначає підходи та принципи, за якими лідери обираються, розвиваються та виконують свої обов'язки

*Джерело: сформовано на основі [1-2; 4; 6]*

Визначені вище аспекти не формуються одномоментно, оскільки є специфічними та поступово еволюціонуючими рисами, що властиві лідерам в публічному управлінні. При цьому носіями цих рис в ідеалі є всі особи, які не лише займають керівні посади в урядових структурах, державних органах, громадських організаціях, місцевих органах самоврядування та інших публічних установах, але і мають ряд навичок у прийнятті рішень, комунікації, співпраці та розуміння потреб і інтересів різних сторін. До таких осіб належать політичні лідери, урядові службовці, громадські лідери, локальні лідери, лідери у галузевих організаціях (табл. 1).

**Таблиця 1. Лідери у сфері публічного управління**

Категорії осіб	Характеристики категорії лідерства	Особливі навички та якості лідерів
Політичні лідери	обрані чи призначені політичні посадовці, такі як президенти, прем'єр-міністри, міністри та інші посадові особи, які відповідають за управління країною чи регіоном.	навички у прийнятті рішень, комунікації, співпраці та розуміння потреб і інтересів різних сторін
Урядові службовці	професійні співробітники урядових органів і агентств, які виконують важливу роль у розробці та виконанні державної політики і програм	
Громадські лідери	працюють у громадських організаціях, неурядових організаціях та активістських групах і можуть бути звідси обрані або призначені для участі у прийнятті рішень	
Локальні лідери	керують муніципалітетами, містами, сільськими районами і відповідають за місцеве управління та послуги	
Лідери у галузевих організаціях	працюють в специфічних галузевих організаціях, таких як охорона здоров'я, освіта, соціальне забезпечення і т. д.	

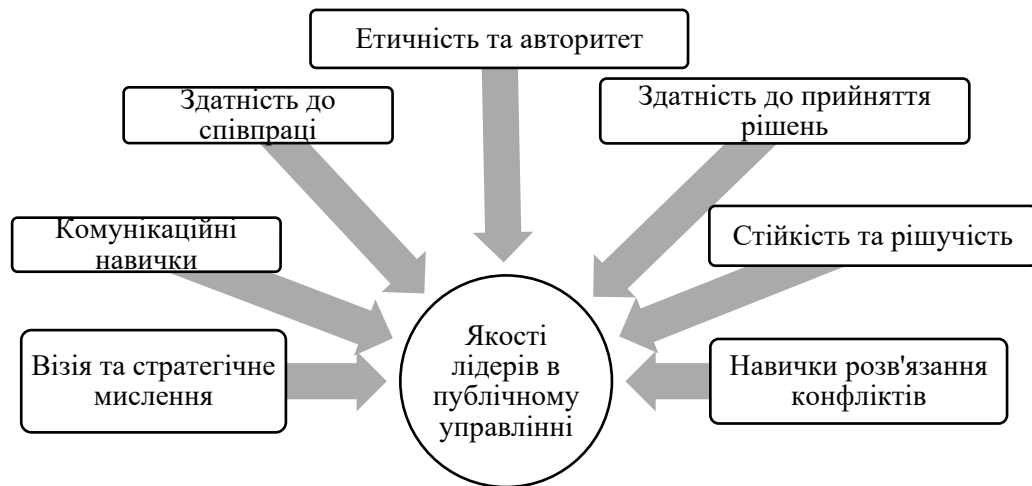
*Джерело: сформовано на основі [1; 5-6]*

Очевидно, що лідери у сфері публічного управління відіграють важливу роль у формуванні політики, управлінні ресурсами, забезпеченні громадського інтересу і розв'язанні важливих суспільних проблем, якщо, щодо них спостерігається розвиненість навичок у прийнятті рішень, комунікації, співпраці та розуміння потреб і інтересів різних сторін.

Відтак, серед ключових навичок та якостей таких лідерів, які слід розвивати, можна виділити такі, як (рис. 2):

1. Візія (або бачення майбутнього або ідеальний стан справ, до якого слід прагнути) та стратегічне мислення (або здатність думати про довгострокову перспективу та розробляти плани та стратегії для досягнення цілей, визначених візією). За таких умов лідери спроможні розуміти, які кроки та ресурси потрібні для досягнення цілей та бачити шляхи, якими можна долати виклики та перешкоди та приймати рішення, що враховують потреби суспільства.
2. Комунікаційні навички. Лідери повинні вміти ефективно спілкуватися зі співробітниками, громадянами та іншими зацікавленими сторонами [3].
3. Здатність до співпраці з різними органами та структурами, що зумовлене здатністю координувати зусилля для досягнення спільних цілей.
4. Етичність та авторитет. Лідери повинні дотримуватися високих стандартів етики та відповідальності в своїй діяльності (зокрема, їх дії повинні бути зорієнтовані на громадський інтерес і уникнення конфліктів і корупції [3]).
5. Здатність до прийняття рішень. Лідери повинні бути здатні приймати рішення в умовах невизначеності та обмеженості ресурсів (зокрема, вони повинні робити обґрунтований вибір, що сприяє досягненню стратегічних цілей [6]).
6. Навички розв'язання конфліктів. У публічному управлінні можуть виникати конфлікти між різними сторонами. Наприклад, громадяни, бізнес-середовище, та уряд можуть мати відмінні погляди на те, як використовувати публічні ресурси чи регулювати ринок. Конфлікти можуть виникати через конкуренцію за обмежені ресурси, такі як фінансові кошти, земля чи інфраструктура. Відтак, лідери повинні бути здатними вирішувати конфлікти та забезпечувати гармонію та співпрацю [3; 5-6]).
7. Стійкість та рішучість. Лідери повинні бути готовими стояти за своїми рішеннями та діями, навіть коли зазнають критики. Ця якість допомагає їм рухатися вперед і втілювати свою візію та стратегію в дійсність, не поступаючись перед тиском чи складнощами.

Саме завдяки комплексу окреслених ключових навичок та якостей лідери можуть виконувати основну роль у прийнятті рішень, розробці політики та реалізації програм, які впливають на життя громадян і суспільства в цілому.



**Рис 2. Ключові навички та якості лідерів у сфері публічного управління**

*Джерело: сформовано на основі [5-6]*

Відтак, вважаємо, що саме такі навички та якості мають стати основою профілю їх компетенцій.

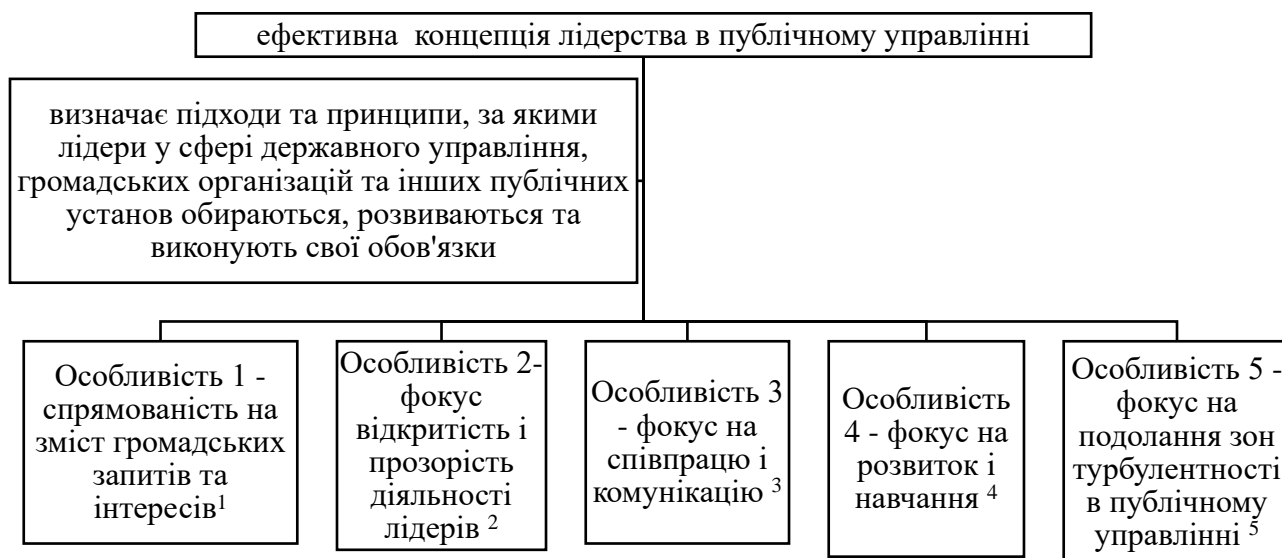
Зазначимо, що в Україні сфера публічного управління увійшла в зону високої турбулентності, зумовленої активними реформами (включаючи адміністративну реформу, реформу децентралізації, реформу вищої освіти, та інші), цифровою трансформацією, геополітичними викликами тощо. Оскільки ці умови за системного накладення створюють складне та мінливе середовище публічного управління (зокрема ситуації, коли управління стикається з великими складнощами, невизначеністю та непередбачуваністю [2]), концепція лідерства в ньому є ефективною, лише за певних умов – а саме коли чітко визначає підходи та принципи, за якими лідери розвиватимуться та виконуватимуть свої обов'язки. Формуванню таких умов сприяє системний погляд на особливості лідерства в громадському секторі, що передбачає:

- спрямованість на зміст громадських запитів та інтересів (які інтерпретовані нами як вимоги, потреби і побажання громадян та громадських груп, що виражають їхні очікування та вимоги від держави, уряду, громадських організацій або інших установ у публічному секторі [6]);
- фокус на відкритість і прозорість діяльності лідерів (інтерпретована нами як націленість лідерів на забезпечення доступності інформації про їх діяльність в тих обсягах, за яких можливо здійснити громадську оцінку ефективності рішень [6]);
- фокус на співпрацю і комунікацію (які інтерпретовані нами як націленість лідерів на співпрацю з іншими урядовими та громадськими організаціями, а також з громадянами [2]), системне мислення і стратегічну спрямованість

(інтерпретовані нами як здатність лідерів розуміти систему публічного управління, враховувати взаємозв'язки і наслідки рішень [1]);

- фокус на постійні розвиток і навчання (інтерпретовані нами як фокус на максимізації користі лідера для своїх команд та організацій за рахунок саморозвитку [1-2]).
- фокус на подолання зон турбулентності в публічному управлінні (інтерпретовані нами як фокус на ситуації, коли управління стикається з великими складнощами, невизначеністю та непередбачуваністю [6]).

Є очевидним, що зміст концепції лідерства розширюється з появою зон турбулентності у публічному управлінні. Наразі концептуальна модель лідерства, яка забезпечує досягнення ефективного публічного управління матиме вигляд наведений на рис. 3.



**Рис. 3. Концептуальна модель лідерства, яка забезпечує досягнення ефективного публічного управління**

Примітка

1 Лідери повинні служити інтересам суспільства, гарантувати добробут громадян і забезпечувати публічні послуги.

2 Лідери повинні демонструвати відкритість і прозорість у своїй діяльності, надаючи громадянам доступ до інформації і рішень, що приймаються на різних рівнях управління.

3 Лідери повинні бути здатні до співпраці з іншими урядовими та громадськими організаціями, а також з громадянами.

4 Лідери повинні бути готові до викликів сучасного світу та змін в управлінській практиці (навчання кризовому менеджменту, забезпеченні безпеки громадян і національній обороні тощо).

5 Лідери мають бути готові до швидкої адаптації до нових умов, коригування наявних стратегій, вдосконалення процесів управління

*Джерело: сформовано на основі [1-2; 5-6]*

Саме якісно розроблена та гнучка концепція лідерства в публічному управлінні допомагає забезпечити ефективне функціонування сучасних органів державного управління та громадських організацій. Лідери, що діють у межах урядових та неурядових організацій, через застосування наведеної вище концепції виробляють гнучкі стратегії, приймають рішення та забезпечують виконання завдань та програм, які націлені на громадські інтереси і запити.

### **Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.**

1. Очевидно, що концепція лідерства в публічному управлінні визначається тим, наскільки ефективно лідери представляють інтересам суспільства через ряд дій та ініціатив, спрямованих на поліпшення добробуту громадян і забезпечення надання публічних послуг (зокрема, розробку та виконання політик, управління ресурсами, забезпечення доступу до послуг, підтримку економічного розвитку, розвиток інфраструктури тощо) через урядові та не урядові організації. Наприклад, лідери в публічному управлінні можуть розробляти та лобіювати програми підтримки для безробітних, програми освіти, політики з питань охорони здоров'я тощо.
2. Ефективні лідери повинні демонструвати відкритість і прозорість у своїй діяльності, надаючи громадянам доступ до інформації та рішень, що приймаються на різних рівнях управління (це можливо через різні практики та заходи). Лідери можуть організовувати відкриті засідання та публічні консультації, під час яких вони обговорюють важливі рішення та політику з громадянами. Лідери повинні регулярно представляти звіти про свою діяльність та досягнення, які можуть бути доступні громадськості. Лідери можуть активно залучати громадян до процесу прийняття рішень, організовуючи громадські обговорення, анкети або публічні консультації.
3. Лідери повинні бути здатні об'єднувати різні сторони та доходити до консенсусу. Лідери повинні бути здатні співпрацювати з громадськими організаціями для реалізації соціальних програм, благоустрою міста, освітніх ініціатив і багатьох інших проєктів. У разі кризи або екстреної

ситуації лідерам потрібно ефективно комунікувати з громадськістю та іншими організаціями, співпрацювати для реагування на негайні виклики та відновлення нормального функціонування. Грамотна комунікація важлива для досягнення спільних цілей.

4. Ефективні лідери повинні бути здатні до постійного навчання та розвитку навичок для чіткого розуміння політичного, економічного, соціального і технологічного контексту є та прийняття обґрунтованих рішень.
5. Ефективні лідери повинні бути здатні до роботи в зонах турбулентності в публічному управлінні.

Перспективи подальших досліджень полягають у визначення базових особливостей застосування концептуальної моделі лідерства, яка забезпечує досягнення ефективного публічного управління урядовими органами, муніципальними органами, громадськими організаціями, міжнародними організаціями, інститутами соціального забезпечення тощо.

### Література

1. Авазов К.Х. Место и роль политического лидера в условиях глобализации: проблемы и решения формирования угрозоустойчивого общества. Актуальные проблемы современной науки. 2017. № 5. С. 209–212.
2. Kellis D.S., Ran B. Modern leadership principles for public administration: Time to move forward. Journal of Public Affairs. 2013. № 13 (1). P. 130–141.
3. Колесник Л.Л. Сучасні підходи до розвитку лідерства на державній службі. Економіка, управління та адміністрування. 2019. № 3 (89). С. 174–177.
4. Jacobsen C.B., Andersen L.B. Is Leadership in the Eye of the Beholder? A Study of Intended and Perceived Leadership Practices and Organizational Performance. Public Administration Review. 2015. № 75 (6). P. 829–41.
5. Orazi D., Turrini A., Valotti G. Public sector leadership: new perspectives for research and practice. International Review of Administrative Sciences. 2013. № 79 (3). P. 486–504.

6. Schwarz G., Eva N., Newman A. Can public leadership increase public service motivation and job performance? *Public Administration Review*. 2020. № 80 (4). P. 543–554.

### References

1. Avazov, K.H. (2017), “The place and role of the political leader in the context of globalization: problems and solutions for the formation of a threat-resistant society”, *Aktual'nyye problemy sovremennoy nauki*, vol. 5, pp. 209–212.

2. Kellis, D.S. and Ran, B. (2013), Modern leadership principles for public administration: Time to move forward, *Journal of Public Affairs*, vol. 13 (1), pp. 130–141.

3. Kolesnik, L.L. (2019), “Modern approaches to the development of leadership in the civil service”, *Ekonomika, upravlinnya ta administruvannya*, vol 3 (89), pp. 174–177.

4. Jacobsen, C.B. and Andersen, L.B. (2015), Is Leadership in the Eye of the Beholder? A Study of Intended and Perceived Leadership Practices and Organizational Performance, *Public Administration Review*. vol. 75 (6), pp. 829–41.

5. Orazi, D., Turrini, A. and Valotti, G. (2013), Public sector leadership: new perspectives for research and practice, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 79 (3), pp. 486–504.

6. Schwarz, G., Eva, N. and Newman, A. (2020), Can public leadership increase public service motivation and job performance, *Public Administration Review*. vol. 80 (4), pp. 543–554.

*Стаття надійшла до редакції 07.11.2023 р.*