УДК 352/354.08:316.46](477)(045)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-38>

Р. І. Сторожев

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ЛІДЕРСТВА В ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті проаналізовано польський досвід формування лідерства, виокремлено його характерні особливості та тенденції, які є цінними для запровадження в Україні у контексті концепції нового публічного управління.

Автором зазначається, що традиційна бюрократична модель державного управління (веберівська модель) тривалий час була панівною в системах державного управління більшості країн світу, базувалася на принципі централізації, що нівелювало значення компетенцій державних службовців.

Її характерними рисами були «неповороткий» стиль роботи, відсутність мотивації до ефективної праці, монополія в наданні державних послуг громадянам і розпорядженні бюджетними коштами, відсутність оцінки ефективності отриманих результатів тощо

Тоді як концепція нового публічного управління (New Public Management) породжує надії на можливість побудови ідеального типу раціональної держави, де виконавчі органи влади розуміються як механізм з обслуговування клієнтів-громадян, а держава – як ринок надання послуг цим клієнтам. Це сприяє позбавленню державних службовців привілеїв, зменшенню розмірів державного апарату.

Метою статті є аналіз польського досвіду формування лідерства у розрізі концепції нового публічного управління (New Public Management), який найбільш наближений до українських реалій, зокрема, в площині реформування державного управління, формування управлінських кадрів згідно з новими світовими тенденціями. Підставою для такого аналізу стали спільні риси в соціальному, культурному, економічному, освітньому та управлінському розвитку. Участь Польщі в розподілі бюджету Європейського Союзу потребувало впровадження багатьох нових міжнародних вимог, зокрема, у системі державних закупівель, державного замовлення чи внутрішнього аудиту, які є корисними для України.

Ключові слова: лідер, лідерство, публічне управління, тенденції, закономірності, особливості, ціннісний аспект польського досвіду, Україна.

Постановка проблеми. Зміни, викликані процесами глобалізації, інформатизації в економічній та соціальній сферах, зростання ролі інтелектуального потенціалу тощо поставили на порядок денний питання вдосконалення системи управління, зокрема, розвитку управління нового типу «з високим рівнем професіоналізму, якому притаманні компетенції лідера з новим рівнем мислення, новим набором знань, умінь і навичок, з високим рівнем відповідальності перед країною за результати своєї діяльності та відповідністю викликам нового часу» [10, с. 1].

З цією метою в західній науковій думці дискутується проблема пошуку ефективної моделі публічного управління. Тривалий час цей пошук концентрувався навколо заперечення ідеальної

моделі бюрократії М. Вебера (ідея раціональної бюрократії) та її заміщення моделлю менеджського публічного управління (New Public Management), в «основу якої покладено широке застосування в адміністративній діяльності ринкових механізмів та приватної економіки» [8, с. 56].

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить, що до обговорення цих дискусійних питань зверталися такі зарубіжні вчені, як Дж. Бостон [13], А. Залевський [24], Г. Криніцька [18], Д. Осбор і Т. Геблер [20], Д. Шчешчіло і Й. Белдовський [21], Дж. Хауснер [15], Е. Хейвуд [11], а також вітчизняні дослідники, серед яких В. Бережний [1], А. Береза [2], О. Воробйова [4], Я. Дибчинська [12], Г. Кухарєва [7; 8], Н. Обушна [9], І. Шавкун та інші, які обґрунту-

вали теоретичні засади концепції, передумови її створення, впровадження у практику різних країн, дієвість у світовому просторі, доцільність застосування в публічному управлінні в Україні тощо.

Метою статті є аналіз польського досвіду формування лідерства у розрізі концепції нового публічного управління (New Public Management). Підставою для такого аналізу стали спільні риси в соціальному, культурному, економічному, освітньому та управлінському розвитку. Польський досвід є найбільш наближеним до українських реалій, зокрема, в площині реформування державного управління, формування управлінських кадрів згідно з новими світовими тенденціями.

Виклад основного матеріалу. Економічні та політичні виклики 80–90-х років XX століття, зміни у всіх сферах соціально-економічного життя спонукали держави до пошуку більш ефективних форм державного управління. Саме тоді стала популярною так звана концепція нового публічного управління (New Public Management), в основу якої (аби «вдихнути підприємницький дух») були покладені «методи, що використовувалися у недержавному секторі – некомерційних організаціях та бізнесі, корпоративному управлінні» з метою «підвищення гнучкості прийняття рішень у державному апараті, зменшення його ієрархічності, делегування повноважень на нижчий рівень прийняття рішень та посилення механізмів зворотного шляху» [3].

Ця доктрина виходила з теорії економіки і означала перехід від адміністрування, що базувалося на жорстких процедурах і політичних впливах (так звана бюрократична модель), до управління, що спиралося на економічні оцінки ефективності публічної діяльності і використання ринкових механізмів (так звана управлінська модель). Як зазначає польська дослідниця К. Мархевка-Бартковяк, концепція New Public Management з'явилася внаслідок економічної кризи, а також внаслідок зростання значення ринку послуг та очікувань споживачів щодо їх якості. Серед інших причин появи Концепції авторка визначає також:

- спробу сповільнення або скасування тенденції зростання штату апарату державного управління та надмірних виплат на його утримання;
- комерціалізацію урядових організацій та повернення до ідеї субсидіарності (допомоги);

- розвиток автоматизації, особливо в інформаційних технологіях та наданні публічних послуг;

- зростання рівня інтернаціоналізації програм для здійснення реформ та міжурядової координації політики державного управління [16].

Концепція нового публічного управління (New Public Management) була пов'язана з економічними явищами (конкуренцією, приватизацією, дерегуляцією), які набули особливого значення в кризовий період. Зокрема, із приватного сектору до сектору публічного (адміністрації) були запозичені методи і принципи управління, особливо в сфері реалізації цілей, а також досягнення планових результатів під час використання обмежених витрат.

Результатом такого симбіозу стала нова культура управління, зорієнтована на громадянина (споживача), базовий тезис якої наголошував: до громадян необхідно ставитись як до клієнта публічних організацій, які хочуть отримати певні управлінські послуги. Головними ознаками надання управлінських послуг мали стати: якість, оперативність, повнота, адресність, професіоналізм і зручність для отримувачів послуг. Відповідно, змінюються критерії оцінювання якості державного управління: оцінюється не ефективність процесу, а ефективність результату з мінімальними затратами та прибутковістю діяльності державних установ [4].

Концепція New Public Management породжувала надії на можливість побудови ідеального типу раціональної держави, де, по-перше, виконавчі органи влади розуміються як механізм (фірма) з обслуговування клієнтів-громадян, а держава – як ринок надання послуг цим клієнтам; по-друге, державних службовців позбавляються привілеїв, та зменшуються розміри державного апарату; по-третє, відбувається реорганізація вищого керівництва міністерств з метою заміни політичних керівників на творчих управлінців, добрих виконавців, які працюють у рамках законів та інструкцій і які не залежать від політиків; по-четверте, пріоритетним є ринковий і контрактний підхід до управління державними видатками, наявне ставлення до громадян як до клієнтів, яким державний апарат надає суспільні послуги [3].

Першими почали активно впроваджувати концепцію New Public Management такі країни, як Великобританія, Австралія, Нова Зеландія. Дещо пізніше її положення були використані

як елементи радикальних економічних і управлінських реформ в США, Франції, Шотландії, Швеції, Голландії, Канаді, а також в Гонконгу і Сингапурі. Сьогодні реформи відповідно до концепції нового публічного управління (New Public Management) впроваджуються більш як у 70 країнах світу.

До найважливіших напрямів цих реформ належать: *політична децентралізація* (делегування повноважень нижчим рівням адміністрації, а також поза державним сектором); *відокремлення політики від адміністрації* (створення виконавчих агенцій, а також перехід на контрактну систему на державній службі); *підвищення якості державних послуг* (використання ринкових механізмів, зокрема, контрактна система державних (публічних) послуг); *зорієнтованість на клієнта* (врахування думки клієнтів щодо якості надання публічних послуг і пристосування до їхніх потреб); *зорієнтованість на результат* (визначення цілей і планових результатів публічних (державних) завдань, залежність заохочення працівників адміністрації від отриманих результатів, вдосконалення контрактних процедур); *стратегічне планування і управління* (впровадження методів планування стратегічного (багаторічного) управління, створення організаційних підрозділів, відповідальних за розробку стратегій); *зміни в структурі і культурі організації* (впровадження якісного управління, розвиток організації і навчання, формулювання місії і стратегії організації, реалізація стратегії соціальної комунікації); *менеджерський спосіб управління* (визначення цілей і завдань разом з оцінкою їх результатів, зміцнення позиції керівника, створення можливості вибору і способу реалізації завдань, індивідуальне обговорення менеджерських контрактів); *гнучке управління персоналом* (гнучкі форми прийому на роботу, використання конкурсів і рекрутаційних механізмів, диференціація винагород для працівників залежно від якості реалізації завдань і досягнутих результатів); *оцінка діяльності та розвиток механізмів обліку публічної діяльності* (впровадження методів оцінювання публічної діяльності, передбачення очікуваних результатів щодо діяльності державних службовців, моніторинг дій державних управлінців через громадськість); *популяризація етичної поведінки* (впровадження етичного кодексу управління, а також механізмів дотримання етичних засад в управлінні) тощо.

У Польщі перші спроби впровадження ідей нового публічного управління відбулися під кінець 90-х років XX ст., під час підготовки до членства в Європейському Союзі. Членство Польщі в структурах ЄС, а також участь в розподілі бюджету Європейського Союзу потребували впровадження багатьох нових міжнародних вимог, зокрема, у систему державних закупівель, державного замовлення чи внутрішнього аудиту. Більшість практичних інструментів концепції нового публічного управління знайшли своє застосування в стратегічних документах, програмах, затверджених на державному рівні, починаючи з 2009 року:

- «Довготермінова стратегія розвитку країни «Польща 2030»» («Długookresowa strategia rozwoju kraju Polska 2030» (2013 r.));
- «Середньотермінова стратегія розвитку краю 2020» («Średnioterminowa strategia rozwoju kraju 2020» (2012 r.));
- Концепція просторового благоустрою країни 2030» («Konceptcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030» (2011 r.));
- Концепція просторового благоустрою країни («Konceptcja przestrzennego zagospodarowania kraju» (2015 r.));
- План розвитку і консолідації фінансів 2010–2011 («Plan rozwoju i konsolidacji finansów – 2010–2011» (2010 r.));
- Стратегія діяльності митної служби 2014–2020 («Strategia działania Służby Celnej 2014–2020» (2013 r.));
- Напрями реалізації державної освітньої політики («Kierunki realizacji polityki oświatowej państwa» (визначаються щорічно));
- Стратегія розвитку гміни («Strategia rozwoju gminy» (2014 r.)) та ін.

З огляду на окреслені у цих стратегічних документах завдання у Польщі починають активно розвиватися такі форми нового менеджерського управління, як співуправління, зокрема, громадські консультації, оцінка результатів регулювання, публічно-приватне партнерство тощо. Останнім часом набирає популярності так званий «громадянський бюджет» (partisипаційний, «бюджет участі»), який ініціюють органи місцевого самоврядування. Все частіше в державному управлінні практикуються так звані кодекси добрих справ із сфери «good governance».

На цій основі в поправці до Закону про державні фінанси з'явилися нові інструменти здійснення нової моделі публічного управління. Своєю

чергою Законом про державні фінанси з 2009 року передбачено нові положення щодо управління державним фінансовим сектором, які розуміються як загальні заходи, спрямовані на забезпечення законності, ефективності, економічності та своєчасності виконання завдань (декларація про стан управлінського контролю; звіт про виконання плану контролю управління тощо).

Разом з тим концепція нового публічного управління акцентує увагу на етичних аспектах управління, на професіоналізмі і ефективності управлінських кадрів, на їх гнучкості в процесі спілкування з клієнтами, на умінні вести переговори з громадськістю, тобто на комунікативних уміннях, на здатності орієнтуватися на результат, володіти управлінською культурою, уміти вчитися новому, виробляти в собі сучасні адміністративні компетентності, такі як креативність, здатність сприймати та продукувати нові ідеї, уміти розв'язувати конфлікти та інші.

Все це потребувало відповідних управлінських кадрів, позитивних лідерів, які, на думку В. Гошовської, «володіючи системою гуманних внутрішніх цінностей та не дозволяючи іншим маніпулювати ними, могли б вибудувати на їх основі ефективну й дієву систему взаємозакладених міжособистісних відносин у керівній діяльності, спрямованій на щоденне служіння громаді та її жителям, країні та державі» [6, с. 9].

Відповідно, перед управлінцями постала ціла низка нових завдань: знайти себе в новій ролі менеджера, в ролі лідера, здатного здійснювати ефективний вплив на людей, вести за собою працівників, жителів міста чи села. Адже, як зазначає польський дослідник В. Витронжек, «добрий війт, бурмістр, президент міста повинен бути лідером не тільки в адміністрації, але й серед людей, які його вибрали чи були проти нього» [23].

Однак багато управлінців опинилися перед дилемою: з одного боку, вони мають прагнення утриматися на керівній посаді, розвивати свою професійну кар'єру, а з іншого – нові вимоги засвідчили, що не кожен керівник здатний успішно справитися з цими завданнями. Показовими є проведені дослідження польських дослідників Б. Куца і М. Мочидловської, за результатами яких майже 30% опитаних керівників-управлінців є не готовими до виконання своїх професійних обов'язків в якості лідерів. У багатьох випадках тягар відповідальності і нервово напруження виявилися для них занадто сильними. До того ж додаються

заздрість і незадоволення людей, які були до недавнього часу їх співробітниками, а тепер стали підлеглими. Майже половина керівників визнали, що їхній професійний успіх вимагає забагато жертв і самопожертв, які не співвідносяться з тією радістю чи моральним задоволенням, на яке вони розраховували, обіймаючи нову посаду [19, с. 22].

До того ж виникає таке явище, як професійне вигорання, яке дослідники визначають як несприятливу реакцію особистості на стрес, який вона отримала у процесі здійснення професійної діяльності, що містить психофізіологічні та поведінкові компоненти. Зазвичай воно тягне за собою емоційне виснаження, деперсоналізацію. Це ускладнює, а деколи і унеможливорює утримання або досягнення позиції лідера, здатності керівника мотивувати і вести за собою членів свого колективу.

Щоб відповісти на ці та інші запитання та підвести теоретичне підґрунтя для впровадження в практику засад концепції нового публічного управління, зокрема, визначити, яким повинен бути у цьому процесі лідер-керівник публічної служби, польські вчені звернулися до пошуку відповідної моделі.

Так, Себастьян Карвала запропонував своє інтегроване і комплексне бачення особи лідера згідно з новими викликами. Дослідник вважає, що керівник – лідер публічної служби повинен мати відповідні компетенції, які він своєю чергою поділяє на *особисті та соціальні*.

До *особистих* С. Карвала відносить: високий рівень знання самого себе (слабкі та сильні сторони власного характеру) і оточення; уміння управляти собою (самоконтроль, саморегуляція, самоспостереження, самопрезентація); розвинена мотивація (прагнення до самовдосконалення) а також інтуїція; уміння критично і стратегічно мислити; великий ентузіазм і детермінація; уміння жити згідно встановлених життєвих принципів; активність, пов'язана з цікавістю до світу. Серед *соціальних* компетенцій автор виокремлює: високу соціальну чутливість (вміння слухати, співпереживати, ідентифікувати потреби, цілі і очікування підлеглих, виявляти толерантність); здатність продукувати ідеї і ділитися ними; уміння впливати на інших людей (мотивація, залучення і натхнення); орієнтація на співпрацю (уміння ділитися владою і знаннями, підтримка інших); добре розвинені організаторські здібності (уміння формувати та інтегрувати колектив) [17, с. 62].

Як одну з головних якостей лідера окремі науковці визначають уміння комунікувати. Комунікація має фундаментальне значення для досягнення й реалізації цілей. Вважається, що керівник не може стати справжнім лідером, якщо на буде ефективно комунікувати з людьми. Добра комунікація надихає (інспірує) людей, створює емоціональний і безпосередній зв'язок з ними, що сприяє кращому взаєморозумінню і досягненню поставлених цілей.

Висновки і пропозиції. Аналіз польського досвіду формування лідерів в публічно-управлінській діяльності в контексті реалізації концепції нового публічного управління (New Public Management), в основу якої покладено адаптацію бізнесового лідерства до публічного управління, свідчить про появу нової культури управління, зорієнтованої, з одного боку, на надання якісних послуг, а з іншого – на побудову ефективної й дієвої системи взаємозацікавлених міжособистісних відносин у керівній діяльності, спрямованій на щоденне служіння громаді та її жителям, країні та державі.

Все це вимагає відповідних управлінських кадрів, зокрема, керівників-лідерів, яким притаманні відповідні якості, компетенції, уміння, за допомогою яких вони б могли забезпечити ефективний процес впровадження нових реформ у життя.

Список використаних джерел:

1. Бережний В.О. Сучасні концепції публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 2. С. 31–38.
2. Береза А.В. Застосування положень західних концепцій реформування виконавчої влади у перехідних країнах. *Держава і право*. 2015. Вип. 48. С. 607–613.
3. Береза А.В. Реформа публічного управління: сучасні тенденції та перспективи для України. *Актуальні проблеми політики*. 2012. Вип. 46. С. 287–295.
4. Воробйова О.П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 230–234.
5. Гордон М.В., Оленцевич Н.В., Колісник О.І. Моделі публічного управління: порівняльний аналіз та пропозиції для України URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2018/43.pdf (дата звернення: 16.04.2019).
6. Гошовська В.А. Лідерство в місцевому самоврядуванні як виклик сьогодення. *Викладання лідерства для посадових осіб та представників місцевого самоврядування: сутність, виклики, перспективи*: матеріали Всеукраїнського круглого столу, (Київ, 15 квітня 2015р.) Харків : Фактор, 2015. С. 9–12.
7. Кухарева Г.П. Упровадження нового публічного менеджменту у світову та вітчизняну практику публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. С. 48–54.
8. Кухарева Г.П. Класична (традиційна) концепція публічного управління її дієвість у світовому просторі та доцільність подальшого застосування в публічному управлінні України. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 3(54). С. 54–61.
9. Обушна Н. Новий публічний менеджмент як сучасна модель. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2015. Вип. 2. URL : <http://nbuv.gov.ua> (дата звернення: 16.04.2019).
10. Сторожев Р.І. Професійні компетенції лідерства в державному управлінні. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 3(58). С. 1–8.
11. Хейвуд Э. Политология: учебник для студентов вузов / под ред. Г.Г. Водолазова, В.Ю. Вельского. 2005. 544 с.
12. Шавкун І.Г., Дибчинська Я.С. Новий публічний менеджмент як концепція публічного управління. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2017. Вип. 69(1). С. 195–201.
13. Boston J., Martin J., Pallot J. Public management: The New Zealand model. Auckland : Oxford University Press, 1996. 416 p.
14. Habuda L. Wójt – gminny polityczny lider. *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy I* (red.) S. Wróbel. Poznań Chorzów : Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, 2008. S. 200.
15. Hausner J. Zarządzanie publiczne. Warszawa: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Wydawnictwo Naukowe Scholar 2008. 428 s.
16. Marchewka-Bartkowiak K. Nowe zarządzanie publiczne. Wydawnictwo Sejmowe dla Biuro Analiz Sejmowości, 2014. Nr 18(178). S. 1–4.
17. Karwala S.K. Kształtowanie liderów jako strategia rozwoju organizacji inteligentnej. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny, 2009. 131 s.
18. Krynicka H. Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management). *Studia Lubuskie PWSZ w Sulechowie*, 2006. Nr 2. S. 193–102.
19. Kuc B.R., Moczydłowska J.M. Zachowania organizacyjne. Warszawa : Wydawnictwo Difin S.A., 2009. 406 s.
20. Osborne D., Gaebler T. Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną. Poznań: Media Rodzina, 2005. 511 s.
21. Szcześciło D., Beldowski J. W stronę nowego zarządzania publicznego. URL: <http://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-4/opinie-4/w->

- strone-nowego-zarzadzania-publicznego.html (дата звернення: 20.04.2019).
22. Szreniawski P. Charyzma a polityka administracyjna. *Polityka administracyjna* / (red.) J. Łukasiewicz. Rzeszów : TNOiK, 2008. S. 737–743.
23. Wojciech Wytrązek. Zagadnienia motywacji i przywództwa w administracji publicznej. *Przegląd dyscyplin badawczych, pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*: Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, (Kazimierz Dolny nad Wisłą, 19–22 września 2010). Lublin, 2010. S. 563–573.
24. Zalewski A. Teoria i praktyka nowego zarządzania publicznego. *W stronę teorii i praktyki finansów* / red. M. Ostaszewski, M. Zaleska. Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, 2006. S. 1–23.

Storozhev R. I. Polish experience of forming leadership in public management activities in the context of the concept of new public administration

The article analyzes the Polish experience of leadership formation, outlines its characteristic features and tendencies, which are valuable for implementation in Ukraine in the context of the concept of a new public administration.

The author notes that the traditional bureaucratic model of public administration (Weberian model) has been dominant for a long time in public administration systems in most countries of the world, based on the principle of centralization, which undermined the competences of civil servants.

Its characteristic features were “irreversible” style of work, lack of motivation to work effectively, monopoly in providing public services to citizens and managing budget funds, lack of evaluation of the effectiveness of the results obtained, etc.

Whereas the concept of new public management gives rise to the hope of building an ideal type of rational state, where executive authorities are understood as a mechanism for servicing citizens, and the state as a market for providing services to these clients. This contributes to the deprivation of civil servants privileges, reducing the size of the state apparatus.

The purpose of the article is to analyze the Polish experience of forming leadership in the context of the concept of new public management (New Public Management), which is closest to the Ukrainian realities, in particular, in the field of public administration reform, formation of managerial staff in accordance with new world trends. The basis for such an analysis were common features in social, cultural, economic, educational and management development. Poland's involvement in the European Union budget allocation required the introduction of many new international requirements, including public procurement, procurement or internal audit, which are beneficial to Ukraine.

Key words: leader, leadership, public management, trends, patterns, features, value aspect, Polish experience, Ukraine.