

УДК 352 / 316

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2021.03.14>

**Ковальська Наталя Михайлівна**,  
кандидат педагогічних наук, доцент,  
доцент кафедри державного управління  
і місцевого самоврядування  
Херсонського національного технічного  
університету  
ORCID 0000-0002-5758-8373  
kovalsknm@ukr.net

## ЛІДЕРСЬКА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ЯК СКЛАДОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### Анотація

У статті визначено, що лідерство в його демократичному вимірі передбачає управлінську взаємодію між лідером і його послідовниками, тобто останній атрибут властивий саме демократичному управлінню та передбачає партнерську стратегію у відносинах «лідер – колектив» і «лідер – громада». Відзначено важливість існування в державі прошарку управлінської еліти, але за обов'язкової умови її орієнтації на демократичні цінності.

**Метою статті** є аналіз елементів комплексу лідерської компетентності як складової місцевого самоврядування, зокрема адміністративного, освітнього, правового, психологічного, що характеризують посадову особу цього рівня публічної влади.

**Наукова новизна** полягає у з'ясуванні потреби лідера – посадової особи органу місцевого самоврядування – у своїй практичній діяльності знати як традиційні загальні загрози підвладній йому громаді, так і суто локальні, серед яких визначаються й аналізуються ознаки соціальної напруженості в суспільстві, вузьке територіальне мислення, крайній індивідуалізм і відповідні управлінські регулятори для нівелювання таких негативних явищ у житті громади.

**Висновки.** У галузі місцевого самоврядування лідерські здібності винятково потрібні кожній посадовій особі чи депутатові місцевої ради, адже в протилежному випадку не буде справжньої місцевої громади й не буде децентралізованої європейської держави.

Лідер мусить володіти такими рисами, як цілеспрямованість, ініціативність, почуття відповідальності, дотримання власних принципів, уміння вчитися в інших і співпрацювати, прагнення до самовдосконалення, здатність до ризику, толерантність, терплячість, вміння впливати на інших, об'єднати послідовників для виконання поставлених завдань. Інші якості та фахові ознаки лідера формуються під час навчання та методичної підготовки його як майбутнього представника управлінської еліти.

**Ключові слова:** лідерство, місцеве самоврядування, громада, управлінські відносини, демократичне управління, управлінська еліта.

**Kovalska Natalia M.**,  
Phd in pedagogics, Assistant Professor  
Associate Professor of Department of Public  
Administration and Local Self-Government,  
Kherson National Technical University  
ORCID 0000-0002-5758-8373  
kovalsknm@ukr.net

**Abstract**

*The article defines that leadership in its democratic dimension presupposes managerial interaction between the leader and his followers, that is the last attribute is inherent in democratic governance and provides a partnership strategy in the relationship «leader – team» and «leader – community». The importance of the existence of a stratum of the ruling elite in the state was noted, but under the condition of its orientation to democratic values.*

*The purpose of the article is to analyze the elements of the complex of leadership competence as a component of local self-government, in particular administrative, educational, legal, psychological, which characterize the official of this level of public authority.*

*The scientific novelty is to clarify the need of the leader – a local government official – in his practice to know both the traditional general threats to his community and purely local, among which are identified and analyzed signs of social tension in society, narrow territorial thinking, extreme individualism and appropriate management regulators to eliminate such negative phenomena in community life.*

*Conclusions. In the field of local self-government, leadership skills are extremely necessary for every official or deputy of a local council, because otherwise there will be no real local community and no decentralized European state.*

*A leader must have such traits as purposefulness, initiative, sense of responsibility, adherence to one's own principles, ability to learn from others and cooperate, desire for self-improvement, ability to take risks, tolerance, patience, ability to influence others, ability to unite followers tasks. Other qualities and professional characteristics of the leader are formed during the training and methodological training of him as a future representative of the management elite.*

*Key words: leadership, local self-government, community, managerial relations, democratic governance, management elite.*

**Постановка проблеми.** Децентралізація державної влади в Україні передбачає не лише формальні адміністративно-територіальні зміни, але й реальну переорієнтацію українського народу щодо ставлення до влади – як місцевої, так і вищої. Це ставлення має формувати партнерські відносини з розумінням власної визначальної ролі як виборця. Вибирати народ/громада мусить кращих своїх представників – репрезентантів народних/національних інтересів, і, зрозуміло, ці представники мають бути не лише виконавцями чи прибічниками адміністративно-командного стилю управління, а насамперед – харизматичними лідерами. Саме такому керівнику довіряє громада свої інтереси й упевнена, що ці інтереси будуть захищені, а завдання виборців – виконані.

**Актуальність теми.** У науковій літературі з державного управління відзначається, що саме в галузі місцевого самоврядування лідерські здібності винятково потрібні кожній посадовій особі чи депутатові місцевої ради, адже в протилежному випадку не буде справжньої місцевої громади й не буде децентралізованої європейської держави. Саме

тому управлінці в галузі місцевого самоврядування мусять мати лідерські риси, що формують відповідний комплекс їхньої компетентності, задіяний як у межах управлінської установи, так і поміж жителів громади [1, с. 4].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання формування лідерської компетентності публічного управлінця є доволі популярним серед науковців України. Його вивчали А. Рачинський (в аспекті особливостей перехідного суспільства) [2], М. Пірен (соціопсихологічний чинник формування та розвитку) [3], І. Сурай (методологічний вимір формування знань, умінь і навичок лідерства) [4]. Набагато менше дослідженою є тема лідерства у сфері місцевого самоврядування. Так, колективом учених з державного управління під керівництвом В. Гошовської та Л. Пашко ще 2015 року було створено працю «Лідерство в місцевому самоврядуванні» у формі словника-довідника, де висвітлено найголовніші терміни саме цієї підгалузі публічного управління. До цієї праці долучився А. Гук, керівник Програми Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» [1].

**Невирішені раніше частини загальної проблеми.** Зважаючи на проаналізовану вище тематику досліджень у галузі публічного управління, зокрема щодо особистості лідера-управлінця, визначаємо сферу місцевого самоврядування як, по-перше, широку перспективу діяльності, що має кілька об'єктів впливу такого керівника, а по-друге – чимало викликів для його особистості та місцевої громади, які він мусить вирішити.

**Метою статті** визначаємо дослідження елементів комплексу лідерської компетентності як складової місцевого самоврядування. Окремими завданнями є аналіз кожної складової цього процесу – адміністративної, правової, освітньої, психологічної, які передбачають низку відповідних положень і механізмів.

**Виклад основного матеріалу.** В академічній літературі з публічного управління лідерство визначається як перша функція у списку складових компетентності посадовця, за якою той «розробляє реалістичну стратегію та певні цінності», проводячи консультації з місцевими суб'єктами; «розробляє та оприлюднює настанови і стратегії» з урахуванням отриманих пропозицій; установлює «високі стандарти роботи та поведінки власним прикладом». З цією складовою тісно пов'язана й функція управління, за якою керівник «оцінює роботу службовців та обраних осіб <...> надаючи їм допомогу й підтримку»; забезпечує «ефективну дисципліну персоналу» та «можливості кар'єрного зростання»; «делегує повноваження менеджерам» і «надає підтримку інноваціям»; здійснює зв'язок із громадськістю; «забезпечує належну поінформованість» посадовців та «їх роботу в інтересах місцевого населення». Також він «створює можливості для участі місцевої громади в плануванні та наданні послуг»; «сприяє створенню органів самоорганізації населення»; «налагоджує тривалі партнерські відносини <...> з місцевими організаціями та іншими ланками управління»; «використовує можливості міжнародного співробітництва» [1, с. 12–13]. Таким чином можна представити перелік адміністративних функцій посадовця місцевого самоврядування, що пов'язані з лідерством як його фаховою рисою.

За А. Ліпенцевим, лідерство – це тип управлінської взаємодії між лідером і його

послідовниками, «заснований на найбільш ефективному для цієї ситуації поєднанні різних джерел влади і спрямований на спонукання людей до досягнення загальних цілей» [5, с. 23]. Отже фіксуємо атрибут «послідовники», властивий саме демократичному управлінню. Словникова дефініція щодо лідерства в галузі місцевого самоврядування передбачає спільне створення його концепції, уміння враховувати думки зацікавлених сторін, «переконувати їх у справедливості спільної концепції, забезпечуючи використання усіх необхідних заходів для втілення цієї концепції в життя» [1, с. 145]. Якщо поєднати ці визначення, можна відзначити потребу саме партнерської стратегії у відносинах «лідер – колектив» і «лідер – громада», тобто в обох вимірах сучасний керівник-лідер має володіти якостями, що включають демократичну складову, яка передбачає рівність, партнерство та довіру.

Попри таке партнерство та рівність, учені відзначають важливість формування в державі такого прошарку, як управлінська еліта – типу посадовців, які насамперед відзначаються лідерством. Взагалі термін «еліта» стосується будь-якої сфери життя суспільства, де визначається певне коло людей, які певним чином керують нею – відкрито чи приховано, безпосередньо (виконуючи формальні функції керування) чи опосередковано (впливаючи на визначення пріоритетів і правил). А. Рачинський говорить про важливість створення такого елітного корпусу в галузі управління за умови, що політико-управлінська еліта буде орієнтована на демократичний розвиток, «визначаючи стратегію і тактику розвитку держави» [2, с. 87]. Для виконання таких функцій цій еліті потрібна психологічна готовність до суспільних змін, про яку М. Пірен говорить як про складову процесу елітизації, що передбачає інноваційний, правовий і морально-етичний виміри, зокрема й у державній кадровій політиці [3, с. 195].

Отже, сучасний демократичний лідер у публічному управлінні визначається як особа з елітними якостями, що входять у комплекс разом із фаховими знаннями, уміннями й навичками. Тому однією з головних складових формування лідерства І. Сурай називає навчання, особливо на магістерському рівні, коли молода людина вже зробила

остаточний вибір із подальшою професією управлінця чи має змогу підвищити свій фаховий рівень і кваліфікацію. Лідерство ж їй допоможе ефективніше здійснювати функції публічного управління, зокрема на керівній посаді в установі та в умовах місцевої громади, коли демонстровані нею добросесність і відданість налаштовують цю громаду на довіру й повагу до такого лідера. Такими рисами управлінця є позитивне мислення, прагнення досконалості, здатність навчатися в інших, розвивати взаємодію персоналу, зміцнювати конструктивні стосунки, бути прикладом для інших [4, с. 54].

У процесі навчання І.Сурай пропонує застосовувати в якості основних підходів: пізнавальний (надання комплексу відповідних знань, потрібних для набуття лідерських якостей), діяльнісний (формування практичних умінь і навичок демократичного управління), ціннісний (вироблення психологічного сприйняття елітності та лідерства) [4, с. 56]. При цьому виключно всі отримані й набуті знання, уміння й навички мають бути зорієнтовані на загальнолюдські демократичні цінності, що сприятиме формуванню особистості лідера, представника управлінської еліти України.

Навчальна складова лідерства публічного управлінця поєднується з методичною, що наближає майбутніх посадовців до практики чи підвищує фаховий рівень уже чинних працівників. Так, відповідно до методичних рекомендацій [5, с. 25] визначаються такі функції лідера місцевого самоврядування: на основі передбачення майбутніх подій спільно з послідовниками розробляє відповідну стратегію на майбутнє; на основі презентації свого бачення підтримує та розвиває бажання колег і громади активно брати участь у самоврядуванні; на основі місцевої стратегії майбутнього та її розуміння всіма членами громади збирає відповідну інформацію – як внутрішню, так і зовнішню; на основі довіри до нього та власної готовності до змін допомагає іншим сприйняти необхідні зміни в територіальній або економічній площинах; на основі створення тренінгових ситуацій та індивідуальних завдань упроваджує в підлеглих почуття автономності у вирішенні управлінських завдань; на основі власного відвертого вираження своїх почуттів стимулює вміння підлеглих вира-

жати свої думки з приводу вдосконалення життя громади.

У своїй уже практичній діяльності посадова особа органу місцевого самоврядування з лідерськими якостями мусить знати як традиційні загальні загрози підвладній йому громаді, так і суто локальні. Так, серед загальних загроз визначається, наприклад, соціальна напруженість, спричинена в суспільстві негативним явищем розбалансування ціннісних орієнтацій і настанов, традицій, потреб та інтересів громади, що полягає в побоюванні ними швидкоплинних змін, зокрема духовної моделі (наприклад, перехід у нову стадію демократії чи, навпаки, відновлення старих форм управління) або моделі економічного розвитку (наприклад, пріоритетність приватної власності з поступовим зменшенням патерналістських відносин). Напруженість може відзначатися й позитивними характеристиками – наприклад, духовним просвітленням або виходом із стану соціальної анемії [1, с. 149–150].

Локальними загрозами є актуальні проблеми місцевих громад, серед яких традиційно відзначаються більш теоретичні/принципові (надмірна приземленість пріоритетів розвитку громади – на потреби благоустрою соціальних об'єктів, дорожньої інфраструктури, що не формує власних рушіїв розвитку громади, а обмежується пошуком інвесторів, партнерів тощо; формальність стратегічного планування, яке спрямоване на фінансування з центру, що призводить до обтяжливих активів; неефективність рішень як результат інерційності вузького територіального мислення, відсутність інформаційного обміну; наявність внутрішньої конфліктності в громаді з бізнесових, олігархічних або інших причин [6, с. 100–101].

Лідер має нівелювати й загальні, й локальні загрози, використовуючи певні управлінські регулятори – економічні (систему норм поведінки, що регулюють економічні взаємовідносини), політичні (систему норм поведінки, що регулюють відносини між представниками різних політичних сил у суспільстві), моральні (систему моральних норм, що забезпечують спокій і стабільність у суспільстві відповідно до дотримання загальнолюдських уявлень про добро і зло), правові (систему юридичних норм, що регулюють відносини в суспільстві на основі су-

ворого дотримання законодавства як країни, так і міжнародного). При цьому має бути дотриманий принцип соціального партнерства (на відміну від патерналізму), що передбачає узгоджені взаємні й рівноправні дії та відносини в суспільстві/громаді, взаємовигідне співробітництво, досягнення консенсусу у процесі соціальної взаємодії з відмовою від конфронтації з метою вирішення спільних завдань [1, с. 148, 147].

Хочемо проаналізувати ще одну негативну для життя громади рису, що має дуже давню природу та зафіксована у народній фразеології як «моя хата скраю». Ця риса позначає крайній вимір індивідуалізму, на якому базуються різні антидержавницькі теорії, зокрема анархізм. Помилково вважати цей принцип характерним для одного певного народу – відчуття індивідуальної власності, господарської самодостатності властиві навіть більше народам із демократичною історією, аніж більш примітивним, де людина весь час чекає на подачку від правителя/держави. Так, означеній вище українській приказці відповідає англійська, що є не лише відомим висловом, але й принципом соціальної взаємодії, – «лише не на моєму подвір'ї» («not in my backyard»), що призводить у межах громади до конфлікту, описаному у словнику: усі громадяни згодні на прокладення дороги в населеному пункті, але ніхто не бажає мати ту дорогу біля своєї приватної ділянки [1, с. 146]. Тобто, з одного боку, всі згоджуються, що певний проект принесе користь усій громаді, але кожен окремо бачить у цьому загрозу власному комфорту. Тому лідер мусить знайти найкраще вирішення цієї ситуації, застосувавши або аналітичний підхід, або переконавши «жертву» в потребі такої згоди. Це матиме позитивний ефект і за умови довіри та пошани до такого лідера.

Правовий аспект лідерства на рівні місцевого самоврядування визначається, наприклад, у сфері відповідальності громади, що мусить контролювати її керівник. Так, в умовах пандемії 2020–2021 років цьому контролю підлягають такі напрямки місцевого/локального розвитку, як будівництво, реконструкція закладів медицини; «підвищення рівня громадського здоров'я; поширення превентивних заходів, формування здорового способу життя»; «формування культури захисту здоров'я на рівні громади»; розвиток

муніципального пасажирського транспорту з урахуванням потреби у зменшенні скупченості пасажирів; «розбудова мереж роздрібної торгівлі продовольчими товарами», зокрема ринків збуту продукції місцевих виробників; організація безперебійного постачання якісної питної води; організація вивезення побутових відходів; розвиток дистанційного надання адміністративних, фінансових та освітніх послуг громадянам [6, с. 107–108].

Ще один аспект, який потрібно відзначити, стосується депутатів місцевих рад (сільської, селищної, міської, районної в місті, обласної). Так, у словнику надається визначення такого депутата, за яким він є представником інтересів відповідної територіальної громади, обраним відповідно до Конституції та законів України. Він зобов'язаний захищати інтереси громадян, виконувати їх доручення в межах повноважень, наданих йому законом, брати участь у здійсненні самоврядування; він «повноважний та рівноправний член відповідної ради» [1, с. 16]. Зауважимо, що в означених обов'язках і повноваженнях не позначається лідерство як його здатність, він тут лише виконавець. Але у стосунках із виборцями депутат мусить виявляти цю рису, адже інакше електорату в нього не буде. І тому часто риси лідерської поведінки йому штучно додають іміджмейкери під час виборчої кампанії.

Психологічний аспект лідерства можна навести на прикладі Канади. А. Ліпенцев проаналізував відповідні лідерські функції/компетенції управлінця відносно його впливу як на підлеглих/послідовників, так і на громадян [5, с. 33]. Тут спостерігаються спільні ментальні моменти з Україною, зокрема на місцевому рівні: етичний – демонструвати пошану до громадян і дотримання принципів публічної служби, готовність до взяття відповідальності за свої дії; стратегічний – здійснювати планування й консультивання на основі моніторингу тенденцій, співвіднесення завдань із реальними можливостями управлінської установи та громади, налаштування на успіх; включення в процес виконання завдань – залучати людей і громадські організації до виконання планів і досягнення ефективних результатів, використовувати комунікативні вміння й навички для ведення переговорів, вирішення суперечок у процесі спільної діяльності; досконалості управ-

ління – досягти відповідності поставлених цілей, очікувань громади виробленій організаційній стратегії.

А. Мішин, проаналізувавши дослідження американських учених У. Бенніса та Р. Стогділа, визначив лідерські якості, що потрібні сучасному управлінцю. Це, зокрема, чітке розуміння мети своєї фахової діяльності, впевненість у собі, здатність зберігати цілеспрямованість навіть під час невдалих дій, виявляти ініціативу у складних ситуаціях, почуття відповідальності за наслідки своїх учинків, дотримання власних принципів, уміння вчитися в інших і співпрацювати, здатність отримати довіру підлеглих людей, допитливість, зокрема прагнення до самоосвіти та самовдосконалення, здатність до ризику, щодо інших людей – підлеглих або громади – уміння знімати психологічне напруження, толерантність, терплячість, здатність впливати на поведінку інших, уміння об'єднати колег для ефективного виконання поставлених завдань [7, с. 106–107]. Тобто зазначені психологічні якості лідера-управлінця визначаються вченими безвідносно до певної країни чи народу: він має репрезентувати виключно демократичний стиль управління, адже самоврядування вже саме по собі передбачає рівність і партнерство.

**Висновки.** Дослідивши елементи комплексу лідерської компетентності як складової місцевого самоврядування, зокрема адміністративний, освітній, правовий, психологічний, можемо зробити відповідні висновки.

В умовах децентралізації державної влади в Україні має відбутися переорієнтація українського народу щодо ставлення до влади, зокрема місцевої, адже саме на цьому рівні обраний народом представник і його діяльність перебувають під пильним наглядом громади, а тому мають бути реальними й ефективними. Такий обраний лідер мусить бути харизматичним і демократичним. Лідерство в його демократичному вимірі передбачає управлінську взаємодію між лідером і його послідовниками, тобто останній атрибут властивий саме демократичному управлінню та передбачає партнерську стратегію у відносинах «лідер – колектив» і «лідер – громада». Попри партнерство й рівність у соціальних відносинах, важливо в державі мати управлінську еліту, але за обов'язкової умови її орієнтації на демокра-

тичні цінності. Інші якості та фахові ознаки лідера формуються під час навчання та методичної підготовки майбутнього представника управлінської еліти.

У своїй уже практичній діяльності посадова особа органу місцевого самоврядування з лідерськими якостями мусить знати як традиційні загальні загрози підвладній йому громаді, так і суто локальні, зокрема ознаки соціальної напруженості в суспільстві, вузьке територіальне мислення, крайній індивідуалізм та відповідні управлінські регулятори для нівелювання таких негативних явищ у житті громади. Тобто в галузі місцевого самоврядування лідерські здібності винятково потрібні кожній посадовій особі чи депутатові місцевої ради, адже в протилежному випадку не буде справжньої місцевої громади й не буде децентралізованої європейської держави.

### Список використаних джерел:

1. Лідерство в місцевому самоврядуванні : словник термінів / за заг. ред. В. А. Гошовської, Л. А. Пашко, А. К. Гука та ін. Х. : Фактор, 2015. 156 с.
2. Рачинський А. Політико-управлінська еліта в перехідних суспільствах: особливості становлення та розвитку. *Вісник НАДУ*. 2012. № 1. С. 81–89.
3. Пірен М. І. Політико-управлінська еліта України: соціопсихологічний аналіз: монографія. Чернівці : Чернівецький національний університет, 2013. 424 с.
4. Сурай І. Г. Сучасне лідерство в державному управлінні: методологічні аспекти формування знань, умінь та навичок. *Вісник НАДУ*. 2015. № 1. С. 54–59.
5. Ліпенцев А. Розвиток лідерства в органах публічної влади у контексті завдань надання якісних адміністративних послуг: теоретичні та методологічні аспекти. *Науковий вісник*. 2013. Вип. 12. С. 21–42.
6. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні / Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін. Київ : НІСД, 2020. 153 с.
7. Мішин А. Демократичне лідерство як ресурс модернізації держави. *Політичний менеджмент*. 2013. № 1-2. С. 102–109.

### References:

1. *Liderstvo v mistsevomu samovryaduvanni : slovnyk terminiv.* (2015) / za zah. red.

V. A. Hoshovs'koyi, L. A. Pashko, A. K. Huka ta in. Kh. : Faktor [in Ukrainian].

2. Rachyns'kyy, A. (2012). Polityko-upravlins'ka elita v perekhidnykh suspil'stvakh: osoblyvosti stanovlennya ta rozvytku. *Visnyk NADU*, 1, 81–89 [in Ukrainian].

3. Piren, M. I. 2013. *Polityko-upravlins'ka elita Ukrainy: sotsiopsykholohichnyy analiz*. Chernivtsi : Chernivets'kyy natsional'nyy universytet [in Ukrainian].

4. Suray, I. H. (2015). Suchasne liderstvo v derzhavnomu upravlinni: metodolohichni aspekty formuvannya znan', umin' ta navychok. *Visnyk NADU*, 1, 54–59 [in Ukrainian].

5. Lipentsev, A. (2013). Rozvytok liderstva v orhanakh publichnoyi vlady u konteksti zavdan' nadannya yakisnykh administratyvnykh posluh: teoretychni ta metodolohichni aspekty. *Naukovyy visnyk*, 12, 21–42 [in Ukrainian].

6. *Detsentralizatsiya i formuvannya polityky rehional'noho rozvytku v Ukraini*. (2020) / Shevchenko O. V., Romanova V. V., Zhalilo Ya. A. ta in. Kyiv: NISD [in Ukrainian].

7. Mishyn, A. (2013). Demokratyчне liderstvo yak resurs modernizatsiyi derzhavy. *Politychnyy menedzhment*, 1-2, 102–109 [in Ukrainian].

*Стаття надійшла до редакції 6 травня 2021 р.*