

І. М. Грищенкокандидат наук з державного управління, докторант
Національної академії державного управління при Президентові України

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЛІДЕРСТВА

У статті здійснено аналіз системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. З'ясовано фактори, які впливають на можливість професійного розвитку посадових осіб і представників місцевого самоврядування. Запропоновано методологічні засади формування й розвитку лідерства в системі місцевого самоврядування, за допомогою яких можна сформувати такі демократичні цінності, як активна участь у житті суспільства, патріотизм, лідерство, відповідальність, толерантність, гуманізм, соціальне партнерство.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, лідерство, система підготовки.*

Постановка проблеми. Безумовно, у сучасній Україні об'єдналися усі проблеми, стан функціонування системи місцевого самоврядування свідчить, що вичерпано ресурси колишніх джерел розвитку відповідної системи, поширюються руйнівні процеси, що створює нові можливості для застосування нових підходів управління. Уже намітились ознаки переходу до нової якості управління на місцевому рівні, засновані на лідерстві. На це вказують як чинники активізації мешканців територіальних громад щодо процесу об'єднання територіальних громад відповідно до процесів децентралізації, так і чинники активізації громадськості в частині небайдужості до процесів, які відбуваються в суспільстві.

Для належного забезпечення й підтримання цих процесів необхідно підготувати осіб, здатних забезпечити формування та розвиток лідерства в системі місцевого самоврядування, які візьмуть на себе відповідальність за результативність органів місцевого самоврядування в забезпеченні потреб жителів територіальних громад.

На вирішення цього завдання з формування й розвитку лідерства в системі місцевого самоврядування України спрямовано наше дослідження, безпосередньо пов'язане з науковими пошуками кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України, що здійснюються в межах комплексного наукового проекту «Механізми державного управління функціональною спроможністю кадрового потенціалу

органів державної влади й місцевого самоврядування у сфері організації надання якісних публічних послуг: теоретичне та методологічне їх забезпечення».

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що в науковій літературі розглядається досить широкий комплекс питань, які стосуються підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Особливий інтерес викликають наукові розробки вітчизняних учених О.І. Васильєвої, Т.А. Кравченко, Л.А. Пашко, у яких питання навчання пов'язуються з необхідністю формування й розвитку лідерських навичок.

Проте за всієї значущості теми формування та розвитку лідерства її вивчено не в повному обсязі. На сьогодні вітчизняними вченими недостатньо опубліковано наукових праць із цієї проблематики, зокрема, майже відсутні розвідки щодо лідерства в системі місцевого самоврядування.

Мета статті. Завданням публікації є аналіз системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та формулювання на його підставі пропозицій щодо механізмів формування й розвитку лідерства в осіб, які працюють у системі місцевого самоврядування України.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання:

– здійснити аналіз системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

– запропонувати механізми формування й розвитку лідерства в осіб, які працюють у системі місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах важливим фактором підвищення ефективності діяльності системи місцевого самоврядування стає розвиток людського потенціалу, наповнення її професійно підготовленими кадрами, здатними своєчасно позбуватись успадкованих непродуктивних стереотипів професійної діяльності та кваліфіковано відповідати на соціально-орієнтовані вимоги, що висувуються щодо професіоналізму; чітко та якісно виконувати функціональні обов'язки в ситуації постійних змін, неузгодженості нормативно-правового забезпечення; глибоко осмислювати свої недоліки й професійні надбання, оцінюючи ефективність їх використання в процесі управлінської діяльності, приділяючи при цьому особливу увагу безперервному професійному розвитку [1, с. 64]. Сучасні умови потребують від осіб, які працюють у системі місцевого самоврядування, не лише високого рівня професіоналізму, а й наявності постійної готовності збагачувати та оновлювати свої знання й уміння. Ефективне функціонування системи залежить не лише від її організаційної структури, зовнішніх факторів, а й від особистих характеристик фахівців (зокрема, від рівня розвитку лідерських якостей). Тому сьогодні система органів місцевого самоврядування визнає не лише потребу в розвитку лідерського потенціалу, а й свою відповідальність за створення необхідних умов для його розвитку.

Ефективність діяльності системи місцевого самоврядування та її перехід на якісно нові форми взаємодії з громадянами значною мірою залежить від кадрів, фахово й світоглядно підготовлених до активної професійної інноваційно-творчої роботи в умовах становлення демократії та громадянського суспільства. Тому постійний еволюційний процес зміни форм і методів виконання службовцями завдань і функцій держави, втілення в практику нових підходів до управління, заснованих на лідерстві, потребує активізації зусиль суб'єктів системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування.

Мережа закладів системи професійного навчання службовців включає такі установи:

– Національну академію державного управління при Президентіві України, чотири її ре-

гіональні інститути в містах Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові;

– вищі навчальні заклади, ліцензовані й акредитовані для підготовки магістрів за спеціальностями галузі знань «Державне управління»;

– обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій;

– галузеві заклади післядипломної освіти.

Нормативно-правова база навчальної системи ґрунтується на Конституції України, Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Законі України «Про державну службу», Законі України «Про вищу освіту», складається з указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, за якими створена й функціонує, та інших нормативно-правових актів.

В основі чинної в Україні системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування лежить адаптація отриманого раніше фаху до професійної діяльності у сфері державного управління, що здійснюється шляхом реалізації освітньо-професійних програм підготовки магістрів, професійних програм підвищенням кваліфікації, тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів, зокрема тренінгів, стажування в органах, на які поширюється дія Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», шляхом самоосвіти тощо.

Магістерські програми мають прикладний і фундаментальний характер, надають загальну широку освітню підготовку з державного управління.

Програми підвищення кваліфікації носять здебільшого освітній характер.

Підготовка фахівців для роботи в органах місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про вищу освіту», позиціонується як післядипломна освіта, тобто спеціалізоване вдосконалення освіти й професійної підготовки особи шляхом поглиблення, розширення та оновлення її професійних знань, умінь і навичок або отримання іншої спеціальності на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста/магістра та практичного досвіду.

Національним агентством України з питань державної служби проводиться системна, комплексна робота з вищими навчальними закладами, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальностями галузі знань «Державне

управління», з метою забезпечення органів місцевого самоврядування висококваліфікованими фахівцями, здатними забезпечити реалізацію державної політики. Згідно з даними Міністерства освіти і науки України підготовку магістрів у галузі знань «Державне управління» здійснюють 28 вищих навчальних закладів, 19 із яких готують фахівців за державним замовленням, а 9 – на умовах контракту [2, с. 23].

Зокрема, Національна академія державного управління при Президенті України (далі – Академія) як головний державний вищий навчальний заклад України з підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та Інститут вищих керівних кадрів покликані забезпечити Україну високопрофесійними кадрами для роботи в системі місцевого самоврядування.

За 2011–2015 рр. Академією підготовлено 1 990 осіб, які повернулись після навчання до роботи в органи місцевого самоврядування (див. табл. 1).

Як переконливо свідчать наведені дані, з майже 100 тис. осіб, які працюють у системі місцевого самоврядування, лише близько 2 тис. пройшли навчання за магістерськими програмами в Академії.

Цікавим є той факт, що майже 30% осіб навчалися на контрактній основі, тобто люди, які працюють переважно в сільських, селищних радах і їх виконавчих комітетах, відчувають нагальну потребу в нових знаннях для організації роботи на нових засадах (див. табл. 2).

У вищих навчальних закладах, які ліцензовані й акредитовані для підготовки магістрів за спеціальностями галузі знань «Державне управління», підготовка осіб для роботи в системі місцевого самоврядування здійснюється за переліком спеціалізацій, наведених у табл. 3.

З наведеного постає, що система підготовки не задовольняє систему місцевого самоврядування України в підготовці фахівців, оскільки, з одного боку, не може задовольнити потреби в навчанні, а з іншого – посадові особи місцевого самоврядування не можуть залишити на тривалий час роботу незалежно від того, про яку форму навчання йдеться (денну чи заочну), оскільки робота в органах місцевого самоврядування вимагає постійної присутності.

Як вказує визнаний фахівець у галузі місцевого самоврядування й розвитку лідерства Т.А. Кравченко, одним з альтернативних варіантів вирішення цієї проблеми може бути «роз-

виток системи підвищення кваліфікації <...> посадових осіб місцевого самоврядування, заснований на освітніх новаціях і спрямований на модернізацію цієї системи відповідно до вимог часу, новітніх надбань науки, культури й соціальної практики» [3, с. 97–98]. При цьому організація та проведення занять у системі підвищення кваліфікації щодо лідерської підготовки значно складніші, ніж у традиційній системі підвищення кваліфікації. Унаслідок цього лідерська підготовка посадових осіб та представників місцевого самоврядування в системі підвищення кваліфікації вимагає сьогодні більш поширеного впровадження нових підходів.

Система підвищення кваліфікації щодо лідерської підготовки має функціонувати на основі нових організаційних засад, що базуються на принципах обов'язковості, плановості навчання, випереджального характеру навчання, безперервності (упродовж проходження служби чи здійснення відповідних повноважень), наступності, цілісності, інноваційного характеру, індивідуалізації й диференціації підходів до навчання [4, с. 8].

Реалізація наведених принципів можлива за таких умов:

- удосконалення організаційних форм і видів підвищення кваліфікації для відповідних категорій осіб;
- застосування єдиних державних стандартів і критеріїв;
- використання інноваційних форм і методів професійного розвитку кадрів у системі місцевого самоврядування;
- створення належних умов для розвитку конкурентного середовища на ринку надання освітніх послуг навчальними закладами.

Це дасть змогу впровадити інноваційні форми й види підвищення кваліфікації щодо лідерської підготовки службовців; сформувати та закріпити через цю програму підвищення кваліфікації такі демократичні цінності, як активна участь у житті суспільства, патріотизм, лідерство, відповідальність, толерантність, гуманізм, соціальне партнерство. Вважаємо, що це сприятиме забезпеченню цільового використання бюджетних коштів, виділених для організації підвищення кваліфікації публічних службовців, а також посиленню інституційної й навчальної спроможності.

У питанні, що досліджується, можна виділити чотири аспекти: концептуальний, змістовний, методичний та організаційний.

Концептуальний аспект упровадження лідерського складника в програму підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування полягає у визначенні мети й завдань, у створенні оптимальних для цього нормативно-правових умов. Вважаємо, що під час реалізації цього аспекту необхідно визначити головного суб'єкта процесу модернізації системи підвищення кваліфікації службовців (щодо лідерської підготовки).

Змістовний аспект упровадження лідерського складника в програму підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування полягає в необхідності створення нового змістовного контексту у відповідних навчальних програмах, планах і навчально-методичних матеріалах щодо викладання лідерства. Зауважимо, що до уваги необхідно брати також знання, навички й уміння викладачів, які впливають на формування ефективного навчального середовища, формують чітке визначення високих очікувань від усіх учасників цього процесу.

Прямий вплив викладача-лідера на своїх послідовників науковці вивчають крізь призму тактики впливу лідера. Дж. Юкл і К. Чавез пропонують систематизацію такої тактики та класифікують її так:

- 1) раціональне переконання – використання логічних аргументів і фактичних свідчень;
- 2) інформування – пояснення, яким чином виконання завдання приведе до досягнення особистісної чи професійної мети;
- 3) натхненне апелювання – апелювання до цінностей та ідеалів особистості, активізація її емоцій;
- 4) консультування – пропонування відгуку чи поради щодо певного напрямку діяльності;
- 5) завоювання прихильності – використання похвали чи лестощів;
- 6) особистісне апелювання – апелювання до дружби чи прихильності;
- 7) обмін – пропонування чого-небудь та очікування взаємності в майбутньому;

Таблиця 1

Відомості про випускників Академії (2011–2015 рр.), які працюють у системі місцевого самоврядування України

№	Назва органу місцевого самоврядування	2011	2012	2013	2014	2015	Всього
1	Обласні ради та їх виконавчі органи	180	12	21	20	24	257
2	Районні ради та їх виконавчі органи	67	51	37	55	50	260
3	Міські ради та їх виконавчі органи	61	150	185	232	187	815
4	Сільські, селищні ради та їх виконавчі органи	481	61	21	55	40	658
	Всього						1 990

Таблиця 2

Відомості про джерела фінансування навчання осіб в Академії, які працюють в органах місцевого самоврядування

№	Назва органу місцевого самоврядування	Всього	Навчалися за	
			державним замовленням	контрактом
1	Обласні ради та їх виконавчі органи	257	219	38
2	Районні ради та їх виконавчі органи	260	238	22
3	Міські ради та їх виконавчі органи	815	730	85
4	Сільські, селищні ради та їх виконавчі органи	658	225	433
	Всього	1 990	1 412 (71%)	578 (29%)

Таблиця 3

Перелік спеціалізацій, за якими здійснюється підготовка магістрів у галузі знань «Державне управління»

№	Назва спеціалізацій	Загальна кількість підготовлених магістрів
1	Територіальне управління та місцеве самоврядування	990
2	Регіональне управління та місцеве самоврядування	296
3	Управління на регіональному й місцевому рівнях	61
4	Соціально-економічний розвиток сільських територій та самоврядування територіальних громад	58
	Всього	1 405

8) формування коаліції – заручення підтримкою або допомогою інших як засобом впливу;

9) узаконення тактики – зусилля для узаконення на пряму діяльності чи підтвердження повноважень щодо виконання завдання;

10) тиск – використання вимог, залякування, наполегливих перевірок.

Дж. Юкл і К. Чавез стверджують, що найбільш дієвими є тактика раціонального переконання, консультування, натхненного апелювання, що відповідає концепціям трансформаційного лідерства. Хоча на практиці часто використовують їх комплексне поєднання [5].

Методичний аспект упровадження в програму підвищення кваліфікації публічних службовців лідерської підготовки полягає в застосуванні так званих нетрадиційних методів навчання, до яких віднесено такі: інтерактивну технологію навчання (групові й парні дискусії, вивчення кейсів, ситуативне моделювання, техніка модерації, мозковий штурм, коучинг), тренінги, стажування, дистанційне навчання та консультування тощо. Необхідно зазначити, що впровадження методичних інновацій у підвищення кваліфікації слухачів має базуватись не лише на наявності певних інновацій, а й на їх системності, достатності, швидкості цього процесу.

Організаційний аспект упровадження програм лідерства в підвищення кваліфікації полягає в новому підході до організації навчання. Він базується на перегляді об'єму навчальних годин професійних програм, проведенні організаційних заходів, спрямованих на опрацювання нових підходів та умов підвищення кваліфікації, а також на застосуванні новітніх технологій, у тому числі організаційних, які будуть спрямовані на збереження й підвищення якості навчання з підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [6, с. 12].

Організація навчання в умовах модернізації системи підвищення кваліфікації посадових осіб та представників місцевого самоврядування потребує впровадження нових підходів, зокрема таких:

– розширення форм організації підвищення кваліфікації (очно-дистанційна, коучинг, локальна, стажування тощо);

– запровадження нових організаційних навчальних систем: кредитно-модульної, кредитно-трансферної та транспарентної (відкритих систем).

Це дасть змогу слухачам самим керувати навчальним процесом, обирати програми підви-

щення кваліфікації й змістові модулі відповідно до своїх навчальних потреб, накопичуючи при цьому кредити, а також удосконалювати інструментарій вивчення навчальних потреб.

Висновки і пропозиції. Отримані в результаті аналізу системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування узагальнення дають змогу констатувати, що система професійного навчання не в повному обсязі задовольняє потребу органів місцевого самоврядування в підготовці фахівців, спроможних працювати на нових засадах управління, заснованого на лідерстві. На нашу думку, система підвищення кваліфікації щодо лідерської підготовки має функціонувати на основі нових організаційних засад, що базуються на принципах випереджального характеру навчання, безперервності (упродовж проходження служби чи здійснення відповідних повноважень), обов'язковості, плановості навчання, наступності, цілісності, інноваційного характеру, індивідуалізації й диференціації підходів до навчання тощо.

Список використаної літератури:

1. Васильєва О.І. Методологічні засади підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / О.І. Васильєва // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 2. – С. 60–65.
2. Організація професійного навчання персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування: стан та перспективи розвитку: зб. матер. Наради щодо шляхів модернізації професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / [І.М. Грищенко, Н.М. Донченко, В.М. Ковальчук та ін.]; за заг. ред. В.В. Толкованова. – К.: Національне агентство України з питань державної служби, 2013. – 49 с.
3. Кравченко Т.А. Сучасні підходи до модернізації змісту навчальних програм у системі підвищення кваліфікації щодо лідерської підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / Т.А. Кравченко // Держава та регіони. Серія «Державне управління». – 2014. – № 4. – С. 92–98.
4. Гончарук Н.Т. Лідерство як якісна характеристика особистості чи інституції / Н.Т. Гончарук, І.Г. Сурай // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2010. – № 3. – С. 5–13.
5. Yukl G. Influence tactics and leader effectiveness / G. Yukl, C. Chavez // Leadership / L. Neider, C. Schriesheim (eds.). – Greenwich, CT: Information Age Publishing, 2002. – P. 115–138.

6. Гошовська В.А. Методичні рекомендації з розробки єдиних стандартів підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / В.А. Гошовська, Л.І. Даниленко, Н.Б. Ларіна, М.С. Орлів. – К. : НАДУ, 2012. – 47 с.

Грищенко И. Н. Методологические основы формирования лидерства

В статье проведен анализ системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления. Выявлены факторы, которые влияют на возможность профессионального развития должностных лиц и представителей местного самоуправления. Предложены методологические основы формирования и развития лидерства в системе местного самоуправления, с помощью которых можно сформировать такие демократические ценности, как активное участие в жизни общества, патриотизм, лидерство, ответственность, толерантность, гуманизм, социальное партнерство.

Ключевые слова: местное самоуправление, лидерство, система подготовки.

Gryshchenko I. Methodological principles leadership

The article analyzes the system of training, retraining and advanced training of civil servants and local government officials. It was found factors that influence opportunities for professional development officials and representatives of local government. A methodological principles of formation and leadership development in the local government system in which may form such democratic values, as active participation in society, patriotism, leadership, responsibility, tolerance, humanity, social partnership.

Key words: local government, leadership, training system.