



дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Санкт-Петербург. юрид. ин-т. Санкт-Петербург, 2010. 214 с. URL: <http://www.dslib.net/teoria-prava/normativno-pravovoe-regulirovanie-lobbisma-rossijskij-i-zarubezhnyj-opyt.html>.

15. Спектор Е. Особенности и перспективы правового регулирования лоббизма в России. Журнал российско-го права. Государство и право в современном мире: проблемы теории и истории. 2016. № 11. С. 12–20.

16. Субочев В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов. Право и политика. 2007. № 3.

17. Lobbying Disclosure Act of 1995. URL: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.pdf>.

18. Lowery D. Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying. Universiteit Leiden, 2005. 28 p.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Шведа Ольга Сергеевна** – аспирант отдела европейского права и международной интеграции Института законодательства Верховной Рады Украины, заместитель руководителя управления организационно-методического обеспечения и мониторинга – заведующая отделом экспертизы нормативно-правовых актов и мониторинга Координационного центра обеспечения взаимодействия с Кабинетом Министров Украины;

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Shveda Olha Sergeevna** – Postgraduate Student at the Department of European law and international integration of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Deputy Head of the Department of Organizational and Methodological Support and Monitoring – Head of the Department of Expertise of Normative Legal Acts and Monitoring of the Coordination Center for Ensuring Interaction with the Cabinet of Ministers of Ukraine;

*olyashveda@gmail.com*

УДК 323.39

## ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ИННОВАЦИОННОГО ЛИДЕРСТВА НА ПУТИ К ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

**Дмитрий ШИХНЕНКО,**  
аспирант кафедры общественного развития  
и общественно-властных отношений  
Национальной академии государственного управления  
при Президенте Украины

#### АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается роль институционализации инновационного лидерства в оптимизации и демократизации деятельности государственных институтов в Украине. Выявлены значительные различия между ситуацией, при которой вмешательство лидера ограничивается лишь некоторой направляющей ролью в определении стратегических путей формирования демократических институтов, и тем состоянием, когда происходит тотальное подчинение лидеру общественных институций. Подчеркивается, что инновационное лидерство может стать основным принципом и способом организации властных отношений только в условиях существования гражданского общества с активной позицией подавляющего большинства социальных субъектов.

**Ключевые слова:** лидер, инновационное лидерство, институционализация, государственная служба, государственное управление.

#### INSTITUTIONALIZATION OF INNOVATIVE LEADERSHIP ON THE WAY TO DEMOCRATIZATION OF GOVERNMENT MANAGEMENT IN UKRAINE

**Dmitriy SHIHNENKO,**  
Postgraduate Student at the Department of Social Development and Power Relations  
of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

#### SUMMARY

Role of institutionalization of innovative leadership in optimization and democratization of the activity of state institutions in Ukraine is considered in the article. There are significant differences between the situation in which the intervention of the leader is limited only by a certain guiding role in determining the strategic directions of the formation of democratic institutions and by the state when the leader of public institutions fully submits to the leader. It is emphasized that innovative leadership can become the main principle and way of organizing power relations only in the conditions of the existence of civil society with the active position of the vast majority of social actors.

**Key words:** leader, innovative leadership, institutionalization, public service, public administration.

#### REZUMAT

Articolul discută despre rolul instituționalizării conducerii inovatoare în optimizarea și democratizarea activității instituțiilor de stat din Ucraina. diferențe semnificative între situația Revealed în care intervenția este limitată doar de liderul unui rol de ghidare în determinarea direcției strategice a instituțiilor democratice și a statului, atunci când există supunere totală față de conducătorii instituțiilor publice. Se subliniază faptul că conducerea inovatoare poate deveni principalele principii și metode de organizare a relațiilor de putere numai în ceea ce privește existența societății civile cu poziția activă a majorității covârșitoare a actorilor sociali.

**Cuvinte cheie:** lider, conducere inovatoare, instituționalizare, serviciu public, administrație publică.



**Постановка проблемы.** В последнее время как в среде экспертов, фокусирующих свое внимание на проблематике государственного управления, так и среди представителей самого гражданского общества все чаще возникают дискуссии о том, каким параметрам должны соответствовать современные публичные управленцы. Несмотря на массу вариаций характеристик, необходимых конкретному политическому деятелю, не вызывает сомнений лишь то, что он должен быть настоящим лидером. Текущая повестка дня, сформированная в сложной социально-политической ситуации, которая складывается в украинском обществе третье десятилетие подряд, требует выхода на политическую арену профессиональных, ответственных и эффективных государственных управленцев – инновационных лидеров.

**Актуальность темы исследования** подтверждается тем, что институционализация инновационного лидерства должна сыграть решающую роль в оптимизации деятельности государственных институтов и построении современной системы государственной службы – дееспособной, открытой и подконтрольной гражданскому обществу.

**Состояние исследования.** Научным анализом процессов, связанных с институционализацией феноменов, составляющих основу государственно-управленческих отношений, занимались Э. Арато и Дж. Козн [6], С. Хантингтон [7], Ф. Шмиттер [8]. Среди работ украинских ученых, чье внимание приковано к определению роли лидерства в публичном управлении, следует отметить труды С. Власенко [1], Т. Вороновой [2] и В. Козакова [4], составившие методологическую основу данной статьи.

**Целью статьи** является выявление современного состояния и потенциальных путей институционализации инновационного лидерства в украинском публичном управлении, для достижения чего последовательно разрешаются следующие задачи: выявить значение институционализации и ее ключевые особенности; определить роль гражданского общества в конституировании инновационного лидерства; исследовать перспективы развития лидерства в системе государственной службы.

**Изложение основного материала.** Не вызывает сомнений тот факт, что лидерство в полной мере соответствует социальной природе человека. Отношения формального лидерства исходят из нормативно закрепленного приоритетного влияния личности на общественную группу, основанного на положении в общественной иерархии, месте в системе социальных ролей, владении необходимыми ресурсами. Неформальное лидерство отражает субъективную способность субъекта принимать на себя роль лидера, фактическое признание права на руководство со стороны членов группы. Лидерство данного типа основывается, в первую очередь, на авторитете и напрямую связано с соответствующими личными качествами. По нашему мнению, инновационный лидер должен обладать качествами неформального лидера, тогда как формальная сторона лидерского влияния может подчеркивать его роль и статус, не будучи при этом определяющей составляющей.

Особенности становления того или иного феномена государственного управления определяются как стимулами и потенциалом внутреннего развития, так и динамикой внешней среды. Данное утверждение справедливо и по отношению к инновационному политическому лидерству. Основопологающим в данном отношении, на наш взгляд, является текущее состояние социальной среды, конкретно-исторические реалии, поскольку каждый лидер действует не в политическом вакууме, а в конкретном хронотопе: сама политическая ситуация заставляет субъекта выявлять востребованные социумом качества. Лидерство на разных этапах развертывания политического процесса проявляется по-разному, следовательно, и его типичные параметры могут существенно варьироваться.

Лидерство – довольно сложный социальный и государственно-управленческий феномен, который нельзя описать в виде готовой формулы, константы. Для инновационного лидера важен не только результат, но и сам процесс жизнедеятельности, который к нему приводит. Повсеместное внедрение инноваций необходимо для становления государственной службы, отвечающей самым высоким стандартам и требованиям гражданского общества.

Безусловно, решение данной задачи тесно связано с ролью инновационных лидеров в общественно-политических отношениях.

Институционализация демократического политического строя предполагает предварительное существование неформальных институтов гражданского общества, способных создать необходимые для этого предпосылки. Современная демократия, согласно позиции Ф. Шмиттера, представляет собой не «режим», а совокупность «частных режимов», каждый из которых институционализирован вокруг своего особого сегмента общества для конкретной социальной группы и разрешения свойственных ей конфликтов. Ученый провозглашает следующую идею: наличие гражданского общества определенного уровня и типа способствует консолидации (а затем и сохранению) демократии, однако не является непосредственной причиной ее возникновения. Само по себе гражданское общество не может породить демократию или обеспечить существование уже возникших демократических институтов и норм [8, с. 90]. Украинский исследователь С. Власенко подчеркивает, что институционализация демократии является «одной из самых совершенных форм развития современных государств, отражая в полной мере ресурсный потенциал развития гражданского общества в обеспечении функционирования систем государственного управления» [1, с. 4]. Подытоживая, отметим: перспективы формирования традиций демократического управления в Украине мы, в первую очередь, связываем с институционализацией инновационного лидерства.

Своего рода обобщающий взгляд на институционализацию представлен в концепции американского политолога С. Хантингтона, который объясняет ее как «процесс, посредством которого организации и процедуры приобретают ценность и устойчивость функционирования» [7, с. 198]. Исходя из этого, институционализация представляет собой структурированные действия, направленные на упорядочение системы государственного управления и политического развития, тогда как основным ее результатом является



формирование новых социальных институтов, обеспечивающих существование установленного порядка. В нашем случае речь идет о конституировании модели инновационного лидерства в качестве общественного эталона.

Следует согласиться с тем, что «современное общество институционализируется и развивается с помощью определенных форм самоконструирования и самомобилизации с помощью законов и субъективных прав, но не вопреки государству, а в тесном взаимодействии с ним, через взаиморазвитие, взаимообусловленность и взаимоподдержку» [6, с. 122]. В условиях нормального течения политических процессов, существование демократического конституционного государства базируется на рационально-легальных способах легитимации властных отношений. Однако история демонстрирует множество примеров ухода общества от власти легального типа, ведущего к кризису существующего политического режима. По мнению современных исследователей, сущностные основы кризисных явлений в политической системе Украины заключаются в следующем: «Причины общественной неэффективности современной украинской политической элиты – не недостаток у нее знаний и умений, а то, что у нее нет необходимости учитывать интересы общества. Процессы демократизации, государствообразования в Украине с самого начала вызывали немало надежд общественности на возрождение лидерской или хотя бы весомой роли интеллектуальной элиты в украинской политике» [2, с. 312]. Такую позицию мы считаем справедливой, ведь без признания личной ответственности перед социумом достичь одновекторности, не говоря уже о полном совпадении интересов, правящей верхушки и гражданского общества не представляется возможным. Практика наглядно демонстрирует: в последние десятилетия украинский политикум находится в состоянии перманентного кризиса, который может то обостряться, то переходить в латентные формы, однако не дает возможности оптимальным стратегиям развития государства утвердиться в долгосрочной перспективе.

Следует отметить, что на результативность процесса институционализации инновационного политического лидерства оказывают негативное влияние внешние факторы, которые могут иметь довольно разнообразные причины. Во-первых, препятствовать инновационному лидерству может сопротивление узкого слоя элиты, которая в условиях пассивности широких масс фактически формирует олигархический тип правления и выдвигает на роль общенационального лидера собственного представителя, руководствующегося корпоративной этикой и действующего в интересах «теневых» руководителей, не принимая в расчет действительных потребностей общества.

Во-вторых, сама структура государственного аппарата и природа господствующих в нем отношений может негативно повлиять на процессы становления инновационного лидерства. Современный украинский исследователь В. Косенко подчеркивает, что «отечественные реалии демонстрируют абсолютное отождествление и сведение государственного к бюрократическому. Наиболее насущной проблемой, чтобы не сказать: угрозой, для развития общества стал нынешний бюрократический государственный аппарат <...>. Специфика бюрократической собственности заключается в том, что объектом присвоения здесь являются не вещи или люди как таковые, а непосредственно сама совокупность связей между вещами и людьми, совокупность которых является необходимой для нормальной жизнедеятельности общества» [5, с. 134]. Мы полностью согласны с данной позицией, ведь чрезмерная забюрократизированность государственной службы может крайне негативно повлиять на дальнейшее развитие Украинского государства.

Современные специалисты-практики отмечают, что перед государственной службой Украины в настоящее время стоят следующие первоочередные задачи:

– иметь мощный бренд работодателя, бренд госслужбы, привлекательный как для лучших экспертов рынка, так и для молодежи, открытой для новых проектов и желающей начать свою карьеру именно в органах государственной власти;

– определить и признать общественную роль госслужащего, его профиль (компетенции), создать корпус профессиональных госслужащих;

– быть открытой системой, изменить имидж «закрытого клуба» на образ современной организации с возможностями легкого входа для потенциальных кандидатов, прозрачной и интерактивной процедурой отбора на вакансии без избытка бюрократии;

– ввести современную систему оплаты труда, учитывающую внутреннюю справедливость и рыночный уровень заработной платы, базирующуюся не на продолжительности нахождения на должности, а на результатах деятельности;

– ввести новую культуру лидерства и принятия решений, горизонтальные коммуникации вместо вертикальных, личную ответственность и проактивность вместо исключительно исполнительской дисциплины, делегирование вместо директивности, преемственность вместо регламентированного продвижения по службе, культуру развивающей обратной связи и «свободного» менеджмента [3].

Только комплексное решение данных задач может стать основой для формирования инновационной государственной службы. Конечно, столь фундаментальные изменения не являются делом одного дня, месяца или даже года, а составляют масштабную «дорожную карту» действий по обновлению, модернизации и оптимизации публичного управления в Украине. Причем воспитание лидерского потенциала молодого поколения должно занять одну из ведущих позиций в этом процессе, став сознательным стратегическим приоритетом, поскольку единственным путем полноценного развития гражданского общества является личностное развитие всех без исключения его субъектов и признание ими общих ценностей, предполагающее высокий уровень самоуважения и уважения к окружающим. Произойти же это может исключительно за счет воплощения стремления личности самостоятельно управлять своей судьбой, принимать активное участие в общественной жизни, свободно ориентироваться в социальном пространстве, чему и должно способствовать



инновационное лидерство, ведь не может быть свободным общество, в котором не достигнута, на достаточном и необходимом уровне, свобода каждого его члена.

Тип политического лидерства, доминирующего в обществе на конкретной стадии его развития, определяется во многом соотношением и динамикой компонентов политической культуры социума. Следует учитывать то, что в конкретно-исторических условиях лишь часть субъектов является активной в политической сфере, тогда как множество других исполняют пассивную роль. Гражданское общество – результат консолидации свободных личностей, но поскольку оно представляет собой явление самостоятельное, в нем постепенно проходит процесс образования элиты, закономерным следствием чего является лидерство в сфере публичного управления. Подчеркнем, что, хотя гражданское общество и формируется за счет горизонтальных связей, большинство, которое составляет основу любого социального строя, делегирует инициативу и полномочия, а при этом отделение элиты (и соответствующих политических лидеров) становится закономерным результатом структуризации общества.

Инновационное лидерство как способ организации властных отношений базируется на активной позиции большинства субъектов гражданского общества. Конечно, такие общественные принципы взаимодействия имеют шанс воплотиться в жизнь только в условиях гуманистического направления государственной политики. Поэтому вызывает беспокойство тот факт, что, как отмечает украинский ученый В. Козаков, «размывание гуманистических ценностей в наше время приобретает угрожающие масштабы. Достаточно обратить внимание на то, как часто нормы и понятия гуманизма становятся своего рода «игровой картой» в создании положительного имиджа того или иного политического деятеля» [4, с. 102]. Политическое влияние инновационного лидера базируется, – в отличие от принуждения со стороны формального руководителя, – на

осознании первоочередной необходимости достижения общественного блага, что предполагает сознательный выбор стратегии гуманизма в качестве основополагающего принципа деятельности.

**Выводы.** На этапе институционализации лидерства в государственном управлении и создания институтов, призванных обеспечить реализацию демократических норм, роль политических лидеров является ключевой, поскольку такие институты могут быть эффективно организованы исключительно сверху – изнутри самого государственного аппарата. Главной потенциальной опасностью на данном этапе является возможность изначальной ориентации, «запрограммированности», создаваемых институтов на действующего лидера, в случае чего они будут служить исключительно легитимации власти конкретного лица, не способствуя реальной демократизации. В таком случае речь уже идет не о действительном инновационном лидерстве, а о его видимости, с помощью которой достигаются другие скрытые цели, а сама власть превращается из инструмента в самоцель. В отличие от этого, характерной закономерностью взаимодействия инновационного лидера и зрелого гражданского общества является то, что сам характер лидерства определяется тенденциями развития последнего.

Выявлено, что демократическое устройство социума не достигается прямым заимствованием «правильных» законов извне, а формируется в конкретно-исторических условиях как результат консолидированных усилий гражданского общества. Обращение демократического конституционного государства базируется на рационально-легальных способах легитимации властных отношений. Институционализация инновационного лидерства призвана способствовать демократизации публичного управления, освоению прогрессивных технологий управления государственной службой, прозрачности, открытости и «клиентоориентированности», следовательно, данный тип управленческих отношений в наиболее полной мере соответствует интересам гражданского общества.

#### Список использованной литературы:

1. Власенко С. Институціоналізація демократії як умова розвитку національної системи державного управління: дис. ... канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління»; ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. К., 2017. 201 с.
2. Воронова Т. Проблема підвищення ефективності державного управління в Україні: роль інституту політичного лідерства. Економіка будівництва і міського господарства. 2012. № 4. С. 309–314.
3. Гончарук О., Пекар В., Бондар Р. та ін. Державне управління: перезавантаження. URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2017/03/31/7139815/>.
4. Козаков В. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні: монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 284 с.
5. Косенко В. Феномен інтелігентності як предмет філософської рефлексії: дис. ... канд. філос. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії»; НТУУ «Київський політехнічний інститут». К., 2013. 194 с.
6. Коэн Дж., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория / общ. ред., перевод с англ. И. Мюрберг. М.: Изд-во «Весь мир», 2013. 784 с.
7. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. Пер. В. Рокитянского. М.: Прогресс-Традиция, 2004. 480 с.
8. Шмиттер Ф. Размышление о гражданском обществе и консолидации демократии. Полис. 1996. № 5. С. 87–96.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Шихненко Дмитрий Викторович** – аспирант кафедры общественно-го развития и общественно-властных отношений Национальной академии государственного управления при Президенте Украины;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR  
**Shikhnenko Dmitry Viktorovich** – Postgraduate Student at the Department of Social Development and Power Relations of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;

*shihnenkovd@gmail.com*