

УДК 351/354

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.2.34>

Н. В. Щербак

кандидат наук з державного управління,
головний науковий співробітник Інституту
законодавства Верховної Ради України
ORCID: 0000-0002-2978-3606
e-mail: nvsh2016@gmail.com

РОЗВИТОК ЛІДЕРСТВА НА ПАРЛАМЕНТСЬКІЙ СЛУЖБІ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті досліджено актуальні питання розвитку лідерства на парламентській службі, зокрема в умовах реалізації парламентської реформи.

Аргументовано необхідність забезпечення концепції «парламентської автономії», зокрема з питань кадрового забезпечення функціонування Апарату Верховної Ради України.

Особливу увагу приділено вивченню зарубіжного досвіду щодо розвитку лідерства та управління діяльністю парламентськими секретаріатами (апаратами), а також їх кадрового забезпечення, організації діяльності парламентської служби.

Одночасно досліджено нормативно-правові акти, якими регулюється увесь спектр питань функціонування парламентської служби та розвитку лідерства на парламентській службі.

На основі проведеного підготовлено комплексні пропозиції щодо забезпечення подальшого розвитку лідерства на парламентській службі та модернізації діяльності Апарату Верховної Ради України (з урахуванням рекомендацій Європейського Парламенту та інших міжнародних організацій).

Ключові слова: лідерство, парламент, державна служба, парламентська служба, парламентська реформа, Апарат Верховної Ради України, державний службовець.

Постановка проблеми. В умовах реалізації парламентської реформи постають нові завдання, пов'язані з удосконаленням функціонування Апарату Верховної Ради України (далі - Апарат) та розбудови його кадрового потенціалу відповідно до європейських стандартів та кращих практик інших країн. Верховна Рада України та її Апарат повинні стати максимально відкритими інституціями, діяльність яких має чітко регулюватися чинним законодавством, визначатися гуманістичними цінностями та моральними нормами, що сприятиме припливу до них професіоналів-патріотів.

Враховуючи основні положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [3], у лютому 2016 року Місія Європейського парламенту з оцінки потреб розробила і презентувала Доповідь та Дорожню карту щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, окремі рекомендації якої безпосередньо стосуються розвитку персоналу.

Постанова Верховної Ради від 17 березня 2016 року "Про заходи з реалізації рекоменда-

цій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України" [4], прийнята на підставі рекомендацій Місії Європейського парламенту, задекларувала пріоритетні напрями проведення внутрішньої реформи та розбудови кадрового потенціалу Апарату, а саме:

- створення єдиного зводу внутрішніх правил, які регламентують діяльність Апарату Верховної Ради України;
- створення оновленої служби управління персоналом Апарату Верховної Ради України;
- розробка всеохоплюючої стратегії розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України;
- розгляд можливості переходу до створення системи відокремленої парламентської державної служби як окремого виду державної публічної служби.

Важливим чинником для розвитку лідерства на державній службі стало набрання чинності з 1 травня 2016 року нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [4]. З урахуванням положень Кон-

ституції України [1], згаданий законодавчий акт визначив принципи, правові та організаційні засади забезпечення державної служби та встановив, що право рівного доступу громадян до державної служби базується на їхніх особистих якостях та досягненнях. Разом з тим, державні службовці, які працюють в Апараті Верховної Ради України, мають здійснювати постійні заходи щодо підвищення рівня професійної компетентності. Для вирішення завдань професіоналізації державних службовців, перш за все тих, що реалізують управлінські послуги, зокрема в Апараті Верховної Ради України, має бути запроваджений новий підхід щодо розвитку лідерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В останні роки окремим аспектам розвитку лідерства на парламентській (державній) службі та модернізації діяльності Апарату Верховної Ради України приділяється значна увага як з боку вітчизняних та зарубіжних науковців, так і практиків. Істотний внесок у дослідження цих та інших питань проблем зробили Є. Бершеда, М. Білинська, О. Боднар, Р. Герцог, В. Гошовська, Д. Записний, М. Канавець, Ю. Кальниш, В. Князєв, О. Копиленко, В. Костицький, С. Кравченко, Ю. Лихач, А. Малюга, Ж. Марку, Н. Нижник, С. Онищук, Е. Рахімкулов, О. Руденко, В. Толкованов, В. Троцинський, В. Чмига, Ю. Шаров, В. Штучний та ін. Одночасно подальша реалізація парламентської реформи обумовлює актуальність та необхідність комплексного вивчення питань розвитку лідерства на парламентській службі, зокрема з урахуванням кращих практик та досвіду зарубіжних країн.

Мета статті. Метою статті є дослідження питань розвитку лідерства на парламентській службі, зокрема з урахуванням кращих практик, вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Лідерство не має конкретної визначеності для різних ситуацій нехай навіть одного характеру – господарського, військового або політичного. Можливо, цим пояснюється багатоаспектність самого лідерства, наявність різних підходів до його аналізу, а також той ореол загадковості, який оточує сам феномен лідерства. Людина з моменту свого народження прагне бути першою. Це бажання у неї в крові, і, як запевняють психологи, воно має свій глибинний зміст. Бути першим означає бути лідером, кращим, виділитись з-поміж інших.

Лідер – це перш за все груповий феномен. Усюди, де збираються разом більше двох

людей, виникає проблема, хто буде управляти, керувати у стосунках. В процесі формування групи деякі її учасники починають грати активнішу роль, ніж інші, їм надають перевагу, до їх слів прислухаються з великою повагою, і вони набувають домінуюче положення серед таких самих як вони. Таким шляхом відбувається розподіл учасників групи на тих, хто веде за собою, і тих, хто їх наслідує, тобто на лідерів і послідовників [6].

Термін *лідер* («*leader*», англ.) є багатозначним і перекладається як той, хто веде за собою, йде попереду, показує шлях [5]. Його можна представити у таких ракурсах:

- це член групи, за яким вона визнає право приймати рішення в значущих для неї ситуаціях;
- це індивід, який має мету, здатний виконувати центральну роль в організації спільної діяльності і регулюванні взаємостосунків у групі;
- це авторитетна особа, яка уміє впливати на людей, сміливо бере на себе відповідальність і вірить в успіх;
- це людина, яка навчилася управляти собою, контролювати свої думки, слова, емоції і вчинки та передавати їх іншим для наслідування;
- це особистість, яка наділена визначеними якостями, вміннями, навичками та якій вірять, довіряють і яку люблять;
- це яскравий харизматик, якого сприймають, оцінюють як обдаровану особливими внутрішніми та зовнішніми рисами індивідуальність, здатну утримувати на собі інтерес, захоплювати, ефективно впливати на інших.

Лідер не може з'явитися сам по собі. Природно, що історія концентрації лідерства в кожній групі протікає по-різному. Можна намітити основні відправні точки і події росту й функціонування групи, а також ті значимі характеристики її членів, які сприяють появі лідера як такого:

- **«один посеред нас».** Лідер цього типу особливо не виділяється серед членів групи, він не є «прибульцем». Вивчення ділових біографій успішних лідерів показує, що такий лідер володіє певними загальними характеристиками, які властиві усім членам групи. Він сприймається як «перший серед рівних» в певній сфері, це той, що є найбільш «везучий» або такий, що випадково виявився на керівній посаді. В цілому ж він, на думку групи, живе життям групи, разом з нею радіє і сумує, приймає правильні рішення і робить помилки як і усі інші члени колективу;
- **«кращий з нас».** Лідер, що належить до цього типу, виділяється з групи за багатьма

(діловими, моральними, комунікаційними, професійними та іншими) параметрами і в цілому сприймається як зразок для наслідування, оскільки у більшості випадків виглядає краще за інших;

- **«гарна людина»**. Лідер такого типу сприймається і цінується як реальне втілення хороших моральних якостей: чесності, порядності, справедливості, доброзичливості, уважності до інших, готовності прийти на допомогу, тобто є носієм гуманних рис та якостей особистості;

- **«слуга групи»**. Такий лідер завжди прагне виступати в ролі виразника інтересів своїх прибічників і групи в цілому, орієнтується на їх думку і діє від їх імені, користується авторитетом і довірою групи. Щоб залишатися лідером, він повинен приймати, або робити вигляд, що «живе групою», приймає традиції, норми і цілі групи та допомагає їй в досягненні цілей. Якщо ж такий лідер не справляється з функцією представництва групи в зовнішньому середовищі, не зможе «говорити від імені усіх», то група висуне нового лідера;

- **«головний лідер»**. В процесі кількісного росту, збільшення числа функцій і конкретизації групових цілей розвивається ієрархія за мірою впливу серед членів групи. Створюються об'єктивні умови для висунення типу «верховного», рангового лідера. Проте, це не відноситься до великих і складних груп, де можуть виникати багато лідерів;

- **«впливовий лідер»**. Потреба у впливовій людині особливо гостро відчувається групою в тих випадках, коли на шляху до досягнення групових цілей виникає яка-небудь перешкода або щось загрожує групі ззовні, тобто коли складається критична ситуація. Аналіз виникнення лідерів показує, що вони з'являються саме в складних, критичних ситуаціях, коли потрібні миттєві і важливі зміни. Якщо в такій ситуації який-небудь індивід зуміє забезпечити досягнення цілей або безпеку групи через свої особові характеристики, тоді він найімовірніше стане лідером цієї групи. Таким чином, міра небезпеки або труднощі подолання перешкод, з якими стикається група, обумовлює не лише факт виникнення лідерства, але також об'єм і форми його поширення. В найбільш критичних ситуаціях лідерство фокусується, зосереджується в одних руках;

- **«лідер-новачок»**. Новий лідер може з'явитися як результат адміністративних дій, призначень на посаду, і швидше за все в той період,

коли старий лідер не відповідає своєму керівному положенню як стратег, експерт, планувальник, адміністратор. Сприятливі обставини для висунення нового лідера можуть виникнути не лише коли хтось проявив невміння чи під впливом зовнішньої загрози, але й внаслідок внутрішніх групових конфліктів.

Сприйняття лідера окремими членами групи можуть не співпадати або накладатись один на одного. Так, один співробітник може оцінювати лідера як «одного посеред нас», інші сприймають його одночасно і як «кращого з нас», і як «слугу групи», «важливого лідера». Для усіх цих характеристик властиво одне – усі зазначені вище лідери відіграють головну роль в організації загальної справи, в побудові взаємин у конкретній групі.

Управлінська діяльність не може функціонувати без лідера, адже саме він відіграє значну роль у досягненні ефективності цього процесу, зокрема в управлінні парламентом та його секретаріатом [7].

У більшості парламентів керівник апарату є ключовою фігурою у наданні апаратом послуг. Завданням керівника апарату полягає у тому, щоб дбати про те, аби депутати мали у своєму розпорядженні всі засоби, які могли б допомогти їм виконувати свої обов'язки. Керівник апарату контролює всі адміністративні і секретарські служби, у тому числі бібліотеку, службу постачання, забезпечення приміщеннями і бухгалтерію. У багатьох парламентах керівник апарату відповідає за планування порядку денного та протоколювання засідань парламенту. Він повинен мати знання й досвід, які дають йому владу й вплив у парламенті.

У більшості країн керівник апарату призначається керівним органом. Керівний орган представлений у парламентах світу різними адміністративними або політичними органами. Наприклад, у Великій Британії керівник апарату призначається монархом, у Франції - парламентськими бюро, в Ізраїлі - головою парламенту, у Німеччині - головами Ради. Керівники апарату несуть повсякденну відповідальність перед цими керівними органами. У багатьох країнах підібраний керівник апарату повинен отримати схвалення парламенту [8].

У деяких країнах парламенти самі обирають керівника свого апарату (без залучення якого б то не було керівного органу). Така практика може призвести до перетворення професійної і неполітичної посади керівника апарату на

політичну, яка працювала б на користь політичної більшості парламенту.

Керівник апарату може також призначатися главою держави. Наприклад, у Канаді це призначення робиться за рекомендацією Прем'єр-міністра. Лише в небагатьох країнах керівник парламентського апарату призначається урядом. Наприклад, керівник апарату у Швейцарії призначається Федеральною радою.

Більш поширеною практикою, особливо в країнах з усталеними парламентськими традиціями, є внесення подання на призначення Генерального секретаря виключно головою парламенту. Генеральний секретар може бути обраний виключно з числа державних службовців або за регламентом, або за традицією. Наслідком цього є те, що зміна голови парламенту не може бути причиною звільнення Генерального секретаря.

Реальною альтернативою є третій варіант: вважати, що посада Генерального секретаря є особливою, зайняття якої потребує більшого вибору, ніж з-поміж штатних державних службовців вищого корпусу державної служби. Тому це може бути прийняття на роботу за результатами конкурсного відбору, з акцентом на управлінські здібності, а не на досвід парламентської служби. Так є, наприклад, в Данії, і так було зроблено при заснуванні нових установ після падіння Берлінської стіни, наприклад, у Польщі. У більшості таких випадків, як правило, найбільш прийнятним є голосування найвищого керівного органу (або навіть проведення пленарного засідання). Таким є стан справ в інших ситуаціях.

Разом з тим, важливим завданням в реалізації парламентської реформи є розвиток колективного лідерства як в управлінні Парламентом, так і його секретаріатом.

Висновки та рекомендації.

У контексті реалізації парламентської реформи, розвиток лідерства є важливою складовою подальшого розвитку та модернізації парламентської служби, адже саме від ефективного лідера залежить успішна та злагоджена робота цілої команди, її здатність досягати будь-яких цілей.

Державні службовці вищого корпусу мають бути взірцем для інших та вести працівників за собою. Адже управлінські рішення, які приймаються на цьому рівні, мають найбільший вплив. Поведінка вищого корпусу слугує прикладом для наслідування іншими службовцями. Саме вищий корпус державної служби вважається

ініціатором та провідником реформ, від того, наскільки чітко вищі державні службовці бачать очікувані результати своєї діяльності і спроможні пояснити це іншим, від їх уміння залучити і повести за собою підпорядкованих їм службовців залежить і успішність діяльності, і імідж державного управління в цілому.

Лідерство (в перекладі з англійської мови – «*leadership*») – це реалізація організаційного керівництва, яке охоплює розробку бачення, планування, прийняття рішень, мотивування, організацію, розвиток, наділення повноваженнями і спрямування діяльності людей на досягнення конкретних цілей. Лідерство розглядають у трьох наступних аспектах:

1. Лідерство – це різновид влади, специфікою якої є спрямованість зверху вниз, а також те, що її носієм виступає не більшість, а одна людина або група осіб;

2. Лідерство – це управлінський статус, соціальна позиція, пов'язана із прийняттям рішень, це керівна посада;

3. Лідерство – це мистецтво, вінець управлінської діяльності, здатність впливати як на окрему людину, так і на різні групи людей з метою спрямування діяльності заради досягнення мети.

Для подальшої реалізації парламентської реформи в Україні важливим завданням є підготовка керівників-лідерів, які зможуть впевнено втілювати сміливі, інноваційні ідеї. Мова йде не просто про професійний розвиток державних службовців, а про створення когорти керівників нового типу, відданих своїй справі і своїй державі, наділених лідерськими якостями, готових проявляти ініціативу, висувати та втілювати в життя найсміливіші задуми, впевнено вести за собою інших нелегким шляхом реформ у державі. Надзвичайно важливим при цьому є усвідомлення керівником-лідером власної відповідальності за ефективне управління людськими ресурсами, зокрема на парламентській службі.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

-
4. Офіційний сайт Верховної Ради України. – URL: <https://rada.gov.ua/en>
 5. Hermet G. Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques /G. Hermet, B. Badie. – 3ème éd. – Paris: Dalloz, 2001. – 287 p.
 6. Shcherbak N. Civil service reform in Ukraine: current status and new objectives to be attended/ N. Shcherbak. // Nauka I Studia, Przemysl, 2014. – № 10 (120). – P. 94
 7. Global Issues. Governance/United Nations. – URL: <https://www.un.org/en/globalissues/governance>
 8. Toolkit on Modern and Effective Human Resources Management/ Council of Europe. – Strasbourg. – 397 p. – URL: <https://wcd.coe.int>
-

Shcherbak N. V. Leadership development in the parliamentary service: national and international experiences

The article provides the analysis of the issues regarding leadership development in the parliamentary service, in particular in the framework of the parliamentary reform realization.

It is justified the necessity of ensuring “the parliamentary autonomy” concept, in particular in the framework of HR management in the Verkhovna Rada of Ukraine Apparatus.

The particular attention is paid to the analysis of the international experiences in the field of leadership development and management of the activity of the parliamentary secretariats (apparatus) as well as their human resources provision, organization of the parliamentary service activity.

At the same time, it is highlighted the legal and normative acts regulating the issues regarding the parliamentary service activity and leadership development in the parliamentary service.

On the basis of the conducted research, it is developed the practical recommendations regarding further development of the leadership in the parliamentary service and further modernization of the activity of the Verkhovna Rada of Ukraine Apparatus (taking into account the recommendations of the European Parliament and other international organizations).

Key words: *leadership, parliament, State service, parliamentary service, parliamentary reform, Verkhovna Rada of Ukraine Apparatus, civil servant.*