

УДК 351.321+316.334.3

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.27>

**В. С. Хмелюк**

аспірант кафедри адміністративного та фінансового менеджменту  
Інституту адміністрування та післядипломної освіти  
Національного університету «Львівська політехніка»

**Н. Ю. Подольчак**

доктор економічних наук,  
завідувач кафедри адміністративного та фінансового менеджменту  
Інституту адміністрування та післядипломної освіти  
Національного університету «Львівська політехніка»

**В. Я. Карковська**

доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту  
Інституту адміністрування та післядипломної освіти  
Національного університету «Львівська політехніка»

## ПОЛІТИЧНЕ ЛІДЕРСТВО В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ

*Стаття присвячена висвітленню інституційних аспектів політичного лідерства в системі державного управління. Систематизовано авторів досліджень політичного лідерства і виокремлено основні напрями наукових студій із цієї теми. Розкрито зміст поняття політичного лідерства. Зміст політичного лідерства формують психологічні якості особистості лідера, історичний період його діяльності, соціокультурні умови розвитку, розстановка політичних сил, вплив різних соціальних груп і система інституційних правил. Встановлено закономірність персоніфікації сучасного політичного лідерства. Проаналізовано основні умови, які впливають на специфіку політичного лідерства в різних державах. Визначено чинники ефективності управлінської діяльності політичного лідера (особистісні характеристики лідера, стратегію політичної поведінки, особливості політичної системи та поточну політичну ситуацію). Уточнено зміст поняття інституту. З'ясовано особливості впливу основних формалізованих інститутів на політичне лідерство (типу політичного режиму, форми політичного устрою та виду партійної системи). Визначено характер впливу окремих неформальних інститутів на політичне лідерство. Розкрито функціональне призначення оточення політичного лідера. Виокремлено основні елементи оточення політичного лідера. Охарактеризовано найближче, адміністративне та специфічне оточення політичного лідера. Розкрито мікрополітичні механізми формування урядових стратегій. Визначено роль оточення політичного лідера у формуванні державно-управлінських процесів. З'ясовано, що в державному управлінні спрямованість політичного лідерства визначається не лише суспільним благом, але й інтересами обмеженого кола осіб, які входять до складу оточення політичного лідера. Запропонована аналітична конструкція, що дає можливість більш глибокого розкриття сутності державної політики.*

**Ключові слова:** політичне лідерство, політичний лідер, державне управління, інститут, неформальний інститут, оточення політичного лідера.

**Постановка проблеми.** Протягом усієї історії людства політичне лідерство відіграло одну із ключових ролей у формуванні управлінських процесів. У сучасному світі його вплив на суспільний розвиток зростає

за рахунок посилення віртуалізації та персоніфікації політичного простору [6, с. 12], що викликані цифровою революцією останніх десятиліть. Персоніфікація як тенденція сучасного політичного лідерства – ознака,

зокрема, закономірного функціонування цього феномену, зумовлена у своєму впливі на політичну поведінку соціальних груп не його внутрішніми змінами, а залежністю від ступеня проникнення ЗМІ у приватне життя громадян. Специфіка її прояву полягає в персоналізації політичного продукту лідера як затребуваного вирішення суспільної проблеми, його сприйнятті як загального блага, досягнення якого здійснюється через персоніфікацію образу лідера, його політики та влади.

Зміст і функціонування політичного лідерства зумовлені сукупністю цілої низки чинників, таких як: психологічні якості особистості того чи того лідера, історичний період і культурна канва розвитку суспільства, в якому він діє, розстановка політичних сил і вплив фінансових груп, система інституційних норм, що [не]дозволяють лідеру повною мірою втілювати в життя задумані (бажані) ідеї та передвиборчі обіцянки тощо. Що стосується впливу політичних інститутів на діяльність лідерів, то до цієї тематики дослідження варто підходити особливо уважно за умов транзитивних країн. Навіть у державах, у яких процес демократизації не завершений, політична діяльність лідерів на практиці виходить за межі правових норм і приписів. Конкретний вибір засобів і методів, а також стиль державного управління політичного лідера багато в чому залежать від його найближчого оточення, неформальних інститутів, які склалися у владі, та від непублічних практик, що подекуди межують із законністю прийняття управлінських рішень. Екстраполюючи теоретичні узагальнення ролі взаємодії інститутів і лідерства на вітчизняну політичну практику, розуміємо реальний механізм і логіку прийняття політичних рішень на вищому щаблі системи державного управління [3, с. 43–46].

Процес лідерства завжди здійснюється в інституційних рамках, які накладають на нього певні обмеження, а також спонукають будь-яких політичних лідерів і послідовників до поведінки певного типу. Інституційний контекст виступає як рівнозначний психологічному та соціокультурному чинникам впливу на політичне лідерство. Він впливає на ефективність лідерства та на прогнозованість поведінки політичних лідерів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідники політичного лідерства традиційно фокусують свою увагу на вивченні психологічних детермінант діяльності лідерів і їх послідовників [1; 7]. В останні десятиліття дедалі більшу увагу вчені стали приділяти аналізу соціокультурних чинників, які регулюють процес політичного лідерства [8; 9]. Крім того, досі залишаються актуальними класичні теорії лідерства: теорія рис, функціональна теорія, ситуативна теорія. Вони описані у більшості підручників і навіть у публіцистичній літературі. Дещо менше відомими є такі концепції, як теорія взаємодії-очікування (Дж. Гемфілд і Дж. Гоманс), «мотиваційна теорія» (Б. Басьо, Р. Гау), теорія «цільової поведінки» М. Еванса, теорія «посилення очікувань» (Р. Стогділл); «гуманістичні» теорії лідерства (С. Аргіріс, Р. Блайк, Р. Лікерт, Д. Мак-Грегор і Дж. Моутон); теорії обміну (Г. Келлі, Дж. Марч, Г. Саймон та ін.); мотиваційні теорії лідерства (А. Маслоу, В. Стоун). Останнім часом активно розвивається тема емоційного лідерства (Р. Бояціс, Д. Гоулман, Е. Маккі), стилів лідерства (І. Адізес).

Сутнісне наповнення й інституційний аспект політичного лідерства вивчали багато політологів, істориків, соціологів, філософів і теоретиків управління. Серед них варто відзначити насамперед Ж. Блонделя, Е. Богардуса, М. Вебера, Ф. Гальтона, Т. Гілтона, А. Голдіера, Р. Соґділла й ін. Основні питання становлення та функціонування політичних лідерів у контексті державного управління досліджуються такими вітчизняними фахівцями, як Н. Гончарук, Л. Гонюкова, В. Гошовська, І. Григорчак, О. Крюков, Л. Пашко, Т. Підлісна, Н. Попадюк, Л. Приходченко, О. Пухкал, Н. Селютіна С. Серьогін, І. Сурай, С. Телешун та ін.

Проте у більшості досліджень, присвячених проблематиці політичного лідерства, недостатньо приділяється увага політико-інституційним рамкам його функціонування. Здійснити комплексний аналіз цього чинника вкрай важливо, оскільки, як показали останні дослідження, у розвитку політичного лідерства, взятому в широкому історичному контексті, простежується поки недооцінена детермінанта об'єктивних і

ситуаційних обставин над особистісно-психологічними [11, с. 84].

**Метою статті** є визначення інституційних чинників впливу на функціонування політичного лідерства як складової частини державного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективність управлінської діяльності політичного лідера визначається багатьма чинниками – його особистісними якостями, стратегією політичної поведінки, особливостями політичної системи, поточною політичною ситуацією та ін. Багато що залежить від здатності політичного лідера організувати взаємодію з різними політичними та соціальними інститутами, оскільки для досягнення поставлених цілей йому необхідно спиратися на політичні партії, державні органи, бюрократичний апарат, ЗМІ, групи інтересів і т. ін. Ключову роль відіграє вміння політичного лідера використовувати ті ресурси, якими він володіє, – владні, матеріальні, фінансові, людські, інформаційні тощо. Для досягнення цілей, окрім юридично визначених (формалізованих), також широко використовуються і неформальні інститути.

У дослідженні поняття «інститут» розумітиметься відповідно до широковживаної інтерпретації як стійка формалізована або неформальна система відносин суб'єктів у процесі державного управління (формування і реалізації державних політик) [4, с. 7]. Політичне лідерство можна визначити як механізм здійснення політичної влади, в основі якого лежать відносини взаємовпливу між лідером, який виражає інтереси і потреби суспільства, та послідовниками, котрі делегують йому свої повноваження для здійснення представництва і реалізації їх інтересів. У процесі цієї взаємодії за допомогою різноманітних механізмів політичної влади здійснюється процес управління суспільством.

Серед політичних інститутів традиційно виокремлюють як різноманітні організації й установи, що виконують політико-адміністративні функції, так і стійкі традиції, принципи, правила, ритуали та норми політичної поведінки, які характеризують стан політичної системи суспільства і здійснюються в її рамках політичних практик. Всі ці чинники у своїй сукупності зумовлю-

ють, з одного боку, провідну модель політичного рекрутування лідерів, а з іншого – стилістику їх діяльності у рамках певних політичних статусів і ролей.

Виходячи з цього, можна виокремити кілька груп інституційних чинників політичного лідерства державного управління. Насамперед слід вказати специфічні характеристики політичного режиму (систему засобів і методів, за допомогою яких здійснюється політична влада в державі). Політичний лідер природним чином вбирає і проявляє у своїй практиці його особливості. Очевидно, що недемократичний і демократичний режими створюють абсолютно різні домінуючі моделі політичного лідерства, що стосуються обсягу владних повноважень лідерів, їх політичної відповідальності, публічного дискурсу, особливостей персоналізації та персоніфікації політичними лідерами влади тощо.

Різні форми демократичного режиму детермінують іманентно властиві саме їм зміст і тип політичного лідерства. Політичному лідерству притаманний високий ступінь симетричності, тобто важливим його аспектом є активна роль послідовників, завдяки якій останні у взаємодії з політичним лідером трансформуються з об'єкта у суб'єкт. З іншого боку, спостерігається добровільність надання підтримки конкретного політичного лідера послідовниками та визнання його легітимного авторитету. Активно впливаючи один на одного, політичний лідер і послідовники створюють конкретний прояв і конкретну стилістику політичного лідерства, у якому переплаваються в нову цілісність мотиви, цінності та дії, які спочатку існують окремо.

Політичному лідерству в рамках демократичного режиму притаманні й інші ознаки: а) повага до правових процедур, особливо, виборчих, в рамках яких політичні лідери можуть обіймати легальну владну позицію; б) наявність відкритої інформації щодо поглядів, поведінки та стратегії лідерів; в) відкрита конкуренція між ними (політичний плюралізм); г) політичним лідерам відведена роль осіб, відповідальних за артикуляцію й агрегацію потреб та інтересів своїх послідовників; д) очевидні обмежені владні повноваження і політична та правова відповідальність лідерів та ін.

На зміст і якість політичного лідерства істотно впливають також форма та конкретний різновид державного правління (у контексті цього дослідження автора цікавлять передусім республіканські форми) – парламентська, президентська, суперпрезидентська, змішана й ін. У політико-адміністративному та правовому відношенні форма державного правління визначає як обсяги влади президента та прем'єра, так і способи її легітимізації. Встановлена форма державного правління впливає в різних соціально-політичних контекстах на різні моделі політичного лідерства. Відомий польський дослідник демократизаційних процесів у державах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) Єжи Вятр підкреслює, що в тих посткомуністичних країнах, у яких після краху комунізму утвердився президентський устрій, він призвів до численних політичних криз, пов'язаних із прагненням президента посилити свою владу [2, с. 25–31]. Цієї позиції дотримується й український політолог Марія Карамзіна, відзначаючи, що президенти «в пострадянських державах здебільшого перетворилися на своєрідних – модифікованих (обраних) – монархів-глав держав», які «начебто стоять поруч із виконавчою, законодавчою та судовою владою, а в реальності перетворюються на владу над ними» [5, с. 103–104].

На функціонування політичного лідерства суттєво впливає тип партійної системи. Сьогодні політичним лідером стає насамперед той, хто зміг підкорити партійний апарат, домогтися партійної більшості та чия партія здобула політичну перемогу на чергових виборах. Через традиційно велику роль партій у політичному процесі країни майбутнє політичного лідерства багато в чому залежить від ефективності партійної політики, від успіхів або невдач на виборах, підтримки партією того чи іншого політика, відносин із партійним апаратом.

Що стосується специфіки протікання відповідних процесів у посткомуністичних країнах, то, як пише чеський професор політології Віт Глоушек, політика партій у країнах ЦСЄ є хорошим прикладом як тенденції централізації внутрішньопартійного прийняття рішень, так і підтримки кандидатів сильних особистостей у ролі партій-

них лідерів. Цей тренд спостерігається в усіх основних сферах діяльності партій: у виборчих кампаніях, у внутрішній організації партій, в урядовій політиці [10].

Проаналізувавши партійні системи країн ЦСЄ, можна дійти висновку, що, з одного боку, важливою стає роль політичного лідера в більш традиційних партіях; з іншого – існує процес під назвою «президентіалізація». Його сутність полягає у зростанні влади й автономії політичних лідерів у сферах виконавчої влади та в діяльності політичних партій. Виборчий процес стає більш лідероцентристським. Це помітно на прикладі появи нових «партій протесту». Вони концентруються навколо сильних особистостей, котрі часто не роблять спроб встановити та підтримувати більш складну внутрішньопартійну організацію [10].

Провідна роль у системі вітчизняного політичного лідерства належить президенту. Хоч у Конституції України ніде не прописано конкретизацію виду республіканської форми правління (ст. 5), після 2014 р. в експертному середовищі загальноприйнято вважати її парламентсько-президентською республікою. Втім, реальна політична практика демонструє, що вирішальний вплив на формування уряду та на призначення прем'єр-міністра України традиційно здійснює президент. Цей факт лише підтверджує слабкість вітчизняних формально-демократичних інститутів і впливовість неформальних. Ще більше це підтверджує аналіз впливу оточення президента як політичного лідера на прийняття управлінських рішень у державі.

Джерелом утворення структури, що оточує президента, є впорядкування політичним лідером особистих і професійних відносин із різними сегментами правлячої еліти. Якщо, наприклад, його зв'язки із суспільством переважно вибудовуються через механізми представництва, то всередині правлячої верстви, яка оточує політичного лідера, відносини між її різними сегментами здебільшого налагоджуються відповідно до мережевого принципу, що відбиває зацікавленість різних груп інтересів, які володіють вагомими ресурсами, у вирішенні тих чи тих державних завдань.

Внаслідок цього формування оточення політичного лідера відбувається шляхом

упорядкування та структуризації відносин лідера як із представниками різних інститутів, так і з окремими гравцями та мережевими коаліціями, що обслуговують його формальні й неформальні зв'язки. І хоча внутрішні комунікації політичного лідера з тими чи тими групами правлячого класу мають неідентичні механізми згуртування, тим не менш, у підсумку всі вони утворюють певну цілісність, що володіє особливим політико-адміністративним статусом. За рахунок цієї структури політичний лідер зміцнює і водночас диференціює свій управлінський функціонал відповідно до особливих завдань у державному управлінні.

Перетворюючись на особливий механізм вироблення та імплементації ініційованих політичним лідером рішень, така структура компенсує недоліки та слабкості публічних інститутів влади, водночас збільшуючи автономність його персональних дій і надаючи йому широкі можливості для подолання адміністративних бар'єрів, а також задля конструювання нових політичних відносин та інститутів. Утім, використовуючи можливості свого оточення, політичний лідер нерідко компенсує недолік доказів і аргументації при виборі стратегічних цілей своїми вольовими діями. За допомогою такої структури він сам стає здатним блокувати активність навіть офіційних органів влади, які протистоять просуванню його стратегії.

Внаслідок цілої низки причин, таких як дефіцит інформації про неформальні зв'язки політичного лідера, наявність питань, що вирішуються у державі в конфіденційному порядку й ін., що виключають однозначні висновки про латентні мережі правлячої еліти, можна лише гіпотетично окреслити ті утворення, які, втім, підтверджуються повсякденною практикою, що входять у президентське оточення. Змістовно до таких компонентів можна віднести:

– найближче оточення політичного лідера (довірених осіб, помічників, радників, привілейованих експертів, а також допущених до прийняття рішень представників найбільш ресурсних груп суспільства, чия присутність відображає неможливість ігнорування позицій впливових угруповань правлячого класу, пов'язаних із ключовими напрямками діяльності державного управління);

– адміністративне оточення (ключових держадміністраторів, із якими політичний лідер за будь-яких обставин змушений підтримувати ділові комунікації, – прем'єр-міністра, віце-прем'єрів, міністрів, політичних менеджерів та ін.);

– специфічне оточення (осіб, котрі оточують політичного лідера або у зв'язку зі здійсненням окремих конкретних цілей, або через особисті відносини, куди можуть входити представники різних професійних спільнот, з якими обговорюються окремі аспекти конкретної проблеми, що потребує вирішення, а також особисті друзі, родичі, знаменитості, з якими склалися стійкі особисті взаємини).

Таким чином, сукупність «оточень» президента-лідера формує певну політико-адміністративну цілісність, яка одночасно вибудовує і відносини цього вузького прошарку еліти з іншими частинами правлячого класу та із суспільством, і з офіційними органами управління. Іншими словами, оточення політичного лідера консолідує правлячу еліту в її вертикальному та горизонтальному вимірах та інтегрує настільки, наскільки це необхідно для досягнення належного рівня легітимації управлінської верхівки та здійснення управління суспільством.

**Висновки і пропозиції.** Отже, системний аналіз інституційного виміру політичного лідерства в державному управлінні дозволяє розкрити вплив на нього формальних і неформальних інститутів. Крім цього, виокремлення інституційних чинників лідерства сприяє глибшому розумінню багатогранної сутності механізму державного управління на мікрорівні прийняття політичних рішень владною верхівкою. Оточення політичного лідера вирівнює різні типи політичних систем, оцінюючи спрямованість правлячого елементу державного управління не відповідно до критерію ефективності представницьких механізмів, а з позиції інтересів обмеженого кола осіб, які входять до його складу. Ігноруючи формальний поділ адміністративної та політичної форм організації державної влади, лідерське оточення демонструє, що формальні політичні інститути у кращому разі створюють передумови формування державної політики. Водночас

ця структура істотно знижує ризики одностороннього використання політичним лідером своїх управлінських можливостей. Загалом саме оточення політичного лідера визначає рівень підзвітності влади суспільству, ступінь ефективності механізмів представництва, а також уособлює моральну відповідальність еліт.

#### Список використаної літератури:

1. Ведерніков М.Д., Чернушкіна О.О., Мантур-Чубата О.С. Лідерство як фактор реалізації стратегії управління людськими ресурсами: зарубіжний досвід. *Причорноморські економічні студії*. 2018. № 30 (2). С. 24–28.
2. Вятр Е. Новый авторитаризм: кризис или конец либеральной демократии? *Журн. Белор. гос. ун-та. Социология*. 2019. № 3. С. 25–31.
3. Гапоненко В.А. Інститут політичного лідерства як передумова демократизації політичної системи України. *Наук. часопис НПУ ім. М.П. Драгоманова : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2020. Вип. 28. С. 42–47.
4. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. 210 с.
5. Кармазіна М.С. Президентство: український варіант / НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І.Ф. Кураса. Київ : Бланк-Прес, 2007. 365 с.
6. Лисюк А.І. Соціокультурна детермінація політичного лідерства: зміст, способи, еволюція : автореф. дис. ... докт. політ. наук : 23.00.02 ; Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. Чернівці, 2010. 36 с.
7. Морарь М.В., Назарук Ю.С. Політичний портрет сучасного партійного лідера: теоретико-методологічний аспект. *Грані*. 2016. № 6. С. 12–19.
8. Розумний М.М. Проблема лідерства в українському національному проекті. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 3. С. 149–155.
9. Філіпчук Г. Соціокультурне середовище і лідерство. *Лідер. Еліта. Суспільство. Leader. Elite. Society*. 2017. № 1. С. 83–95.
10. Hloušek, Vit. Two Types of Presidentialization in the Party Politics of Central Eastern Europe. *Italian Political Science Review / Rivista Italiana di Scienza Politica*. 2015. № 45 (3). P. 277–299. URL: [https://www.researchgate.net/publication/283697520\\_Two\\_types\\_of\\_presidentialization\\_in\\_the\\_party\\_politics\\_of\\_Central\\_Eastern\\_Europe](https://www.researchgate.net/publication/283697520_Two_types_of_presidentialization_in_the_party_politics_of_Central_Eastern_Europe).
11. Rotberg, Robert I. Transformative Political Leadership: Making a Difference in the Developing World. Chicago, IL: The University of Chicago, 2012.

#### **Khmelyuk V., Podolchak N., Karkovska V. Political leadership in public administration: institutional aspects**

*The article covers institutional aspects of political leadership in public administration system. The authors of political leadership researches are systematized and the main courses of scientific studies on this topic are highlighted. The meaning of the concept of political leadership is revealed. The content of political leadership is formed by the psychological qualities of the leader's personality, the historical period of his activity, socio-cultural conditions of development, the alignment of political forces, the influence of different social groups and the system of institutional rules. The main conditions influencing the specifics of political leadership in different countries are analyzed. Various factors of the of the political leader's administrative activity efficiency are defined. The peculiarities of the influence of the main formalized institutions on political leadership, such as a type of political regime, form of political system and type of party system, etc. are clarified. The role of some informal institutions in political leadership is determined. The functional purpose of the political leader's environment is described. The main elements of the political leader's environment are highlighted. The closest, administrative and specific environment of the political leader is described. The micropolitical mechanisms of government strategies formation are revealed. The role of the political leader's environment in the formation of public administration processes is determined. It was found that the direction of political leadership in public administration is determined not only by the public good, but also by the interests of a limited number of people who are part of the environment of a political leader. An analytical construction, that allows for a deeper disclosure of the essence of public policy, is proposed.*

**Key words:** political leadership, political leader, public administration, institute, informal institute, political leader's environment.