

## КОЛЛЕКТИВНОЕ ПУБЛИЧНОЕ ЛИДЕРСТВО В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ\*

О. А. Сиденко, Д. В. Щеглова

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 10 сентября 2021 г.

**Аннотация:** анализируются концептуальные основания рассмотрения феномена публичного лидерства в его коллективном формате в привязке к особенностям современного государственного и муниципального управления; в фокусе внимания авторов преимущественно англоязычные работы.

**Ключевые слова:** публичная политика; публичное управление / руководство, соуправление; коллективное лидерство; публичное лидерство.

**Abstract:** the article reviews conceptual framework of collaborative public leadership in contemporary public governance contexts; the articles in English are in the focal point.

**Key words:** public policy; public governance / collaborative public management; collaborative leadership; public leadership.

Изменение параметров среды и управленческих практик в странах первого эшелона развития создает предпосылки для очередного парадигмального сдвига – перехода от нового публичного менеджмента к новому публичному лидерству. Как справедливо отметил в начале XXI в. П. Данливи с коллегами, новый публичный менеджмент – больше не новый и утрачивает свою актуальность [1]. Проблематика лидерства, в том числе в его коллективном формате, становится фокусом внимания не только исследователей, но и управленцев, что прослеживается в содержании модернизационных инициатив (в частности, в содержании Белых книг в Великобритании) и программ правительств [2].

В российской политике, хотя сам концепт нового публичного лидерства далек от того, чтобы стать частью управленческого мейнстрима, все больше получают распространение новые практики включения населения в процесс совместного управления в виде проектных семинаров, сессий, открытых заседаний экспертных советов, общественных слушаний и иных мероприятий.

Запрос на лидерские проекты особенно рельефно проявляется на местном уровне. Так, в 2019 г. под эгидой Агентства стратегических инициатив стала реализовываться программа «100 городских

лидеров», призванная повысить качество жизни с помощью городских лидерских проектов (технологических, образовательных, социальных и т. д.). Обращает на себя внимание, что в арсенале средств поддержки не только экспертное сопровождение, наставничество, акселератор городских проектов, но и краудсорсинговая платформа (<https://100gogodov.ru/>). Множественность акторов, способных внести вклад в развитие территорий и сообществ, не может не учитываться системами публичного управления.

Однако с ростом числа участников растет и потенциал конфликтности. Этот потенциал усиливается ввиду фрагментированности власти, порождающей дилеммы институциональных субъектов. В условиях перекрывающейся юрисдикции правила и действия одних акторов могут подрывать эффективность других; независимые, нескоординированные действия способны приводить к плохим результатам политики. Как следствие, лидерство, неизбежно обретающее черты коллективного, актуализирует проблемы сотрудничества. Лидерство и новые форматы управления идут рука об руку и в частном, и в публичном секторе, что является мировым трендом.

В данной статье внимание сосредоточено на понятийно-категориальном аппарате, содержании определений коллективного публичного лидерства в меняющейся среде публичного управления. В фокусе рассмотрения – работы, посвященные вопросам совместного действия с точки зрения публичного управления, а также коллективного управления и характеристик коллективного публичного лидерства в таком типе управления.

\* Работа выполнена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, Грант № 21-011-31636 Коллективное публичное лидерство в контексте задач регионального развития (кейсы Воронежской и Тамбовской областей).  
© Сиденко О. А., Щеглова Д. В., 2021

### Публичное лидерство, коллективное лидерство и управленческий формат

Термин «публичное лидерство» используется зарубежными исследователями и для российской политологии является новым. Интерес к феномену стимулировался переходом от администрирования к менеджменту, а затем к лидерству в публичном секторе. В большинстве случаев аналитические рамки и модели разрабатывались для демократий. Одна из наиболее популярных концептуализаций раскрывает публичное лидерство через функции, которые необходимо реализовывать в логике демократического и эффективного управления политией, однако они не реализуются автоматически публичными институтами, организациями и рутинными.

Публичное лидерство как лидерство в публичном секторе может принимать различные формы: политическую, бюрократическую/административную и гражданскую. У каждой из них свой функциональный набор. Так, политическое лидерство фокусируется на стратегиях, вызовах, с которыми сталкивается общество и правительство; административное связано с обслуживанием демократического процесса и политического управления, общественным благом, созданием и адаптацией публичных структур; гражданское – с оценкой и мониторингом деятельности властей, защитой общественных интересов и самоуправлением [3, р. 2–9]. Отмечается, что последнее изучено в наименьшей степени.

Что касается нового публичного лидерства, то концепт стал следствием размышлений о специфике лидерства в публичном секторе на современном этапе развития общества и систем управления. С позиций школы социального конструктивизма все ярче проявляется его коллективная природа; публичное лидерство не сводимо к одному или нескольким индивидам [4]. Школа реализма фокусируется на контексте, механизмах и результатах; стремится понять, какие стили лидерства работают, для кого, в каких условиях и почему; в большей степени концентрируется на конструировании и проверке теорий с тем, чтобы они впоследствии могли быть использованы

политиками и лидерами на разных уровнях [5; 6]. Обращается внимание на то, что публичный сектор сталкивается с тремя ключевыми вызовами: 1) необходимо понять, какие лидеры нужны публичным институтам; 2) как взрастить таких лидеров; 3) как должны действовать институты, осуществляя публичное лидерство в сложном мире [7].

В англоязычной научной литературе для обозначения практик коллективного лидерства авторы используют термин «collaborative leadership», вкладывая в него понимание лидерства как феномена, вписанного в процесс коммуникации разных субъектов с целью решения общих задач. Условия и формат такой коммуникации, а также характер взаимодействия вовлеченных субъектов (горизонтальный, «вертикальный», сетевой) формируют разные модели сотрудничества.

Дж. Сэндфорт, К. Селден, Дж. Сова [8] представили пространственную схему коллаборации (рисунок). Правая часть схемы описывает самый высокий уровень интеграции действий участников при наименьшей их автономии с точки зрения личных целей каждого, а левая сторона – отношения, в которых совместные действия и решения не столь важны для достижения поставленных задач управления, а цели участников достаточно разрозненны. Таким образом, кооперация подразумевает самую первую стадию координации действий при сохранении у каждого из субъектов своих целей.

Р. Фейок и Дж. Шольц, рассматривая практики коллаборации сквозь призму теорий принятия решений и теории игр, утверждают, что форматы координации, кооперации и совместного управления являются принципиально разными формами сотрудничества с точки зрения рисков, с которыми сталкиваются потенциальные субъекты [9]. При кооперации риски со стороны каждого субъекта минимальны, а совместные действия эффективны только для решения краткосрочных задач. Интеграция как максимальная точка сотрудничества подразумевает высокие издержки выхода, проблематичную заменяемость вовлеченных субъектов, но максимальный эффект для

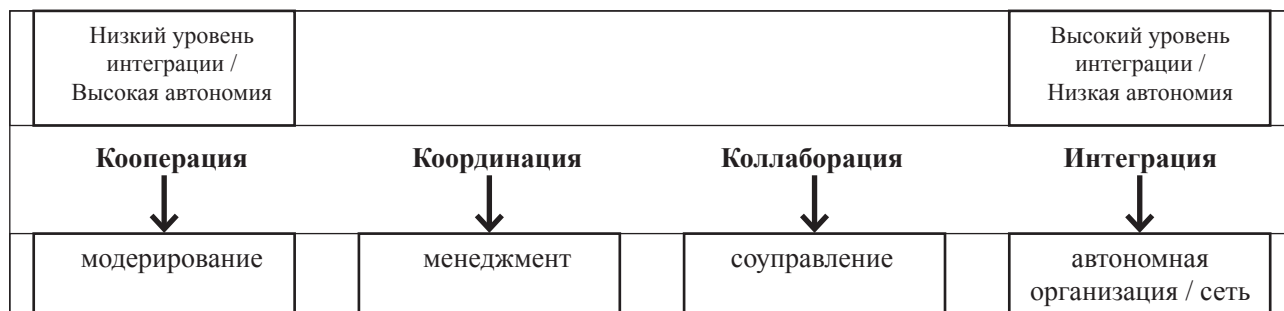


Рисунок. Типы сотрудничества

достижения стратегических целей. Однако в любом случае договорные связи погружены в социальный контекст, в котором осуществляется обмен информацией и возможностями, что неизбежно оказывает благотворное воздействие на средовые параметры.

Как правило, сложные проблемы и задачи развития требуют комплексного выстраивания сотрудничества между юрисдикциями, центрами принятия решений и секторами посредством различных советов, комитетов, альянсов, коалиций, сетей, договорных отношений, консорциумов, стратегических партнерств и т. д. Качество услуг, предоставляемых населению, зависит не столько от того, будет ли эта функция частной или же публичной, сколько от конфигурации формальных/неформальных организаций, необходимых для реализации этой функции. В исследовании Р. Аграноффа и М. Макгуайра (237 городов в пяти штатах США) представлены модели, основанные на изучении акторов, видов деятельности и задействованных инструментах политики; показано, как городские власти работают с другими властными структурами и секторами для развития экономики своих городов и что заставляет это сотрудничество работать. Также раскрывается содержание коллективного публичного управления как концепции<sup>1</sup>, описывающей процесс содействия и функционирования в рамках сложноорганизованных систем для решения проблем, которые не могут быть решены отдельными субъектами самостоятельно. Сотрудничество в таком варианте означает совместную деятельность для достижения общих целей, выход за границы своей организации/группы, формирование многосекторальных и многосторонних отношений. Сотрудничество основано на ценности взаимности и охватывает самые разные субъекты: бизнес, власть, локальных лидеров, НКО, общественность [11]. Импульс может быть дан как снизу, так и сверху. Практики управления «снизу» (bottom-up) связаны с вовлечением заинтересованных сторон в уже организованные/организующиеся неформальные сети, ориентируясь на запрос «снизу», а не на ранее разработанные стратегические цели властных структур.

Поскольку население все больше выражает стремление контролировать условия своей жизнедеятельности, это катализирует появление новых форм совместного решения проблем и принятия решений. Поиск возможности соучастия в управлении может осуществляться как через формальные, так и через

<sup>1</sup> В литературе отмечается, что единой общепризнанной теории коллективного управления нет, скорее это «зонтичный» термин, охватывающий различные направления исследований в области публичного управления, включая межправительственное и межведомственное сотрудничество, региональные исследования, межсекторное партнерство, сетевые исследования, практики и способы вовлечения общественности [10].

неформальные инфраструктуры [12]. Государственные инфраструктуры – это формальные институты (профильные комитеты, государственные службы, городская администрация) и институциональные совместные действия (голосование, референдумы, партиципаторное бюджетирование, легальные формы самоорганизации и кооперации граждан, муниципальное самоуправление, соседские НКО и прочие формальные организации). Неформальные инфраструктуры – это коалиции, сети, неформальные договоренности, знакомства, низовая самоорганизация, индивидуальная субъектность (активизм). Таким образом, совместное управление фактически оказывается форматом, в котором пересекаются оба типа инфраструктуры, притом что в литературе их нередко разделяют, относя неформальную инфраструктуру к лоббизму и политическим сетям.

К. Ансел и А. Гэш под совместным управлением понимают механизм, при котором властные структуры непосредственно вовлекают негосударственные заинтересованные стороны в коллективный процесс принятия решений, направленный на разработку или реализацию государственной политики или управление государственными программами или активами [13]. Авторы выделили шесть ключевых критериев: процесс инициируется публичными институтами; участие включает негосударственных акторов; участники напрямую вовлекаются в процесс принятия решений, а не просто осуществляют консультирование; формальная организация и коллективный формат; консенсусная выработка решения как ключевая цель; фокусировка на сотрудничестве. Управление в таком случае понимается как самоорганизующаяся система с большим количеством единиц (субъектов) в рамках правил и норм, о которых все договорились заранее: «...относится к правилам и формам, которые руководят коллективным принятием решений <...> Управление – это не один человек, принимающий решение, а скорее группы людей или организации или системы организаций, принимающих решения» [14].

#### Коллективное публичное лидерство

Властные структуры играют значительную лидерскую роль в совместном управлении, создавая ясные, четкие правила, облегчающие диалог и способствующие росту доверия. Фасилитативному лидерству (обеспечивает вовлечение слабых стейкхолдеров) отводится весомая роль и в модели совместного управления, разработанной Анселем и Гэш [13, р. 550]. Именно от него, а также от институционального дизайна и начальных условий зависит результат процесса сотрудничества. От диалога лицом к лицу, построения доверия стороны приходят к приверженности процессу, общему пониманию, промежуточным и итоговым результатам.

В 2011 г. американские исследователи проблем публичного управления выпустили Руководство по выработке компетенций коллективного управления ([https://www.fs.usda.gov/Internet/FSE\\_DOCUMENTS/stelprdb5336760.pdf](https://www.fs.usda.gov/Internet/FSE_DOCUMENTS/stelprdb5336760.pdf)). Оно основано на серии кейсов-практик совместного управления и содержит рекомендации по развитию компетенций, необходимых для публичного лидера, вовлеченного в коллективное управление. Рабочая группа определила 10 основных компетенций лидера и сгруппировала их по категориям: а) компетентности в области руководства и управления; б) компетентности в области процессов; в) аналитической компетентности; г) компетентности в области управления знаниями; д) компетентности в области профессиональной подотчетности.

Конкретные компетенции включают следующее:

- аналитическое и стратегическое мышление, необходимое для сотрудничества;
- заключение соглашений и урегулирование конфликтов;
- работа в командах;
- оценка и адаптация процессов из различных бизнес-сред;
- личная честность и профессиональная этика.

К. Райан, анализируя практики совещательных площадок и коллективного принятия решений в работе государственных агентств, еще в начале 2000-х гг. отметила, что практики переговоров с участием различных стейкхолдеров требуют нового типа лидерства от всех сторон [15]. Такое лидерство определяется как «коллективное» (collaborative). Его составляющие изначально были разработаны для бизнес-среды и заимствованы для публичного управления, претерпевающего процесс трансформации от «авторитарного» типа управления и технократических принципов к чему-то принципиально новому, когда лидер оказывается «ведомым» другими участниками процесса управления. Коллективное лидерство интерпретируется не как действие, которое совершают лидеры, а как процесс изменений через согласование позиций. Это помогает сформировать общее видение ситуации разными акторами и создать на этой основе согласованную стратегию. Лидерство понимается как управление процессами, а не людьми.

Характеристики такого типа лидерства и его эффектов для развития сообществ (в том числе территориальных: города, региона, квартала и т. д.) предложили Д. Крислип и К. Ларсон после исследования практик взаимодействия горожан и гражданских лидеров. Они сформулировали четыре характеристики коллективного публичного лидерства. В рамках коллективного публичного лидерства лидер:

1) поддерживает и развивает в других широкое видение ситуации и их энтузиазм (Inspiring commitment and action);

2) решает проблемы, моделируя процесс и обучаясь через опыт других (Leading as a peer problem solver);

3) обеспечивает инклюзию всех заинтересованных сторон (Building broad-based involvement);

4) поддерживает надежду и веру в результат (Sustaining hope and participation), т. е. помогает группе ставить промежуточные цели, чтобы участники могли видеть прогресс.

Ядром такого типа лидерства становится процесс выстраивания отношений доверия как практик, производящих социальный эффект. Процесс принятия решений при таком типе лидерства оказывается «перевернутым», т. е. группа рассматривает проблему, решает, что делать, и рассчитывает на то, что лидер поможет им сконцентрировать и направить свои усилия на решение проблемы [16].

Для этого необходимо несколько условий:

1) открытый процесс совещания, принятия решений и управления;

2) руководство процессом, а не группой. Процесс принятия решений не имеет определенной конечной точки;

3) промежуточные результаты прорабатываются всеми участниками (практики сотрудничества);

4) практики новых стилей лидерства в управлении: группоцентричного и репутационного. Первый тип подразумевает, что точки зрения самого лидера могут не совпадать с коллективными, но «коллаборативный» лидер должен уметь отпустить свои собственные идеи и поддерживать процесс, который будет направлять группу к ее собственным целям, стратегии и планам действий [17]. Второй тип – репутационное лидерство, влияет на вероятность того, станет ли группа инициатором сотрудничества с другими, так как разделяет общие ценности и опирается на репутационный след других участников коллаборации [18; 19];

5) сетевое управление для реализации коллективного лидерства, предусматривающее создание институциональных условий для новых практик [20].

Разработку измерения коллаборации с точки зрения коллективного лидерства и его условий предложили Ж. О'Флинн и Дж. Ванна. Оно включает:

1) классификацию уровней и содержания коллаборации (коллективного лидерства) по основанию степени политических и управленческих рисков, их сопровождающих;

2) сравнение контекстов, целей, степени выбора и мотивов коллаборации участников;

3) факторы государственного управления и режима, влияющие на практики коллективного публичного лидерства.

Передовые практики публичного коллективного лидерства в управлении и его измерения показали,

что эффективное лидерство является частью городского и регионального развития, и с теоретической точки зрения требуется гораздо более глубокое изучение связи между лидерством, местом и политическими дискурсами, так что лидерство в этом контексте может быть теоретизировано через концепт публичного «лидерства места» [21].

Необходимо отметить, что нет не только общей теории коллективного управления, но и коллективно-публичного лидерства, что затрудняет анализ соответствующих практик. Однако имеющиеся теоретические наработки, прежде всего в англоязычной литературе, все же позволяют разрабатывать концептуальные рамки для прикладных исследований.

В заключение представим ряд обобщений.

1. На смену менеджеристским методам планирования и осуществления публичного управления (*managerial modes of policy making and implementation*) приходит новая форма – коллективное управление. Оно объединяет государственных и негосударственных акторов для участия в принятии консенсусных решений. Привлечение к принятию решения широкого круга заинтересованных сторон не новое явление, однако интерес к нему среди исследователей явно актуализировался с формированием запроса на вовлечение в прозрачные практики управления, идущего «снизу». Уход от чистого администрирования и менеджериализма означает, прежде всего, отказ от субъект-объектной логики управления и использование практик субъект-субъектных отношений.

2. Проблематика лидерства становится органической частью управленческой повестки, что получает отражение и в научном, и в собственно управленческом дискурсе. Публичное лидерство все чаще рассматривается сквозь призму сотрудничества, коллективных действий и ответственности, что получило отражение как в содержании концепта нового публичного лидерства (*new public leadership, next public leadership*), так и в использовании специального термина – коллективное публичное лидерство (*collaborative public leadership*).

3. Хотя для отечественной политологии концепт публичного лидерства является новым и перспектива его широкого использования, особенно в формате коллективного публичного лидерства, может быть ограничена ввиду режимных особенностей, расширение лидерских практик на муниципальном уровне внушает определенный оптимизм.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Dunleavy P.* New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance / P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow, J. Tinkler // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – 2006. – № 16.

2. *Talbot C.* Public Sector Reform and the Impact on Leadership Central Government Reform and Leadership / C. Talbot. – URL: [https://www.researchgate.net/publication/304637217\\_Central\\_Government\\_Reform\\_and\\_Leadership](https://www.researchgate.net/publication/304637217_Central_Government_Reform_and_Leadership) (дата обращения: 07.09.2021).

3. *Hart P.* Understanding Public Leadership An Introduction / P. Hart, J. Uhr // *Public leadership. Understanding Public Leadership* / ed. by Paul Hart and John Uhr. – Canberra : ANU E Press, 2008.

4. *Ospina S.* Towards a Framework of Social Change Leadership?, paper presented at the Annual Meeting of the Public Management Research Association, September 2005 / S. Ospina, E. Folde. – Los Angeles. – URL: <https://wagner.nyu.edu/files/leadership/TowardFrameworkSocialChangeLeadership.pdf> (дата обращения: 08.09.2021).

5. *Pawson R.* Realistic Evaluation / R. Pawson, N. Tilley. – London : Sage Publications, 1997.

6. *Hartley J.* Evaluating Public Leadership / J. Hartley, N. Tilley // 4<sup>th</sup> ESRC Seminar in the Series ‘The Public Leadership Challenge’ at the 6<sup>th</sup> International Studying Leadership Conference, Warwick Business School. – 2007.

7. Lord Turnbull Essential Features of Public Leadership What Do We Expect of Public Leaders? – URL: [https://www.researchgate.net/publication/304636910\\_What\\_Do\\_We\\_Expect\\_of\\_Public\\_Leaders](https://www.researchgate.net/publication/304636910_What_Do_We_Expect_of_Public_Leaders) (дата обращения: 09.09.2021).

8. *Sandfort J.* Do Government Tools Influence Organizational Performance? : Examining Their Implementation in Early Childhood Education / J. Sandfort, S. K. Selden, J. E. Sowa // *The American Review of Public Administration*. – 2008. – Vol. 38 (4).

9. *Feiock R. C.* Self-organizing federalism : Collaborative mechanisms to mitigate institutional collective action dilemmas / R. C. Feiock, J. Scholz. – Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2010.

10. *Morse R.* Teaching Collaborative Governance : Phases, Competencies, and Case-Based Learning / R. Morse, J. Stephens // *Journal of Public Affairs Education*. – 2012. – Vol. 18, № 3.

11. *Agranoff R.* Collaborative public management : new strategies for local governments / R. Agranoff, M. McGuire. – Washington, DC : Georgetown University Press, 2004.

12. *Желнина А. А.* Формальные и неформальные гражданские инфраструктуры : современные исследования городского локального активизма в России / А. А. Желнина, Е. В. Тыканова // *Журнал социологии и социальной антропологии*. – 2019. – № 22 (1).

13. *Ansell C.* Collaborative Governance in Theory and Practice / C. Ansell, A. Gash // *Public Administration Research and Theory*. – 2008. – Vol. 18 (4).

14. *Stoker G.* Designing institutions for governance in complex environments : normative rational choice and cultural institutional theories explored and contrasted / G. Stoker // *Economic and Social Research Council Fellowship*. – 2004. – № 1.

15. *Ryan C.* Leadership in Collaborative Policy-Making : an Analysis of Agency Roles in Regulatory Negotiations / C. Ryan // *Policy Sciences*. – 2001. – Vol. 34.
16. *Chrislip D.* Collaborative Leadership : How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference / L. Chrislip, C. E. Larson. – San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1994.
17. *Wheatley M.* Leadership and the New Science : Discovering Order in a Chaotic World / M. Wheatley. – Barrett-Koehler Publishing, 2001.
18. *James S.* Reputational leadership and preference similarity : explaining organizational collaboration in bank policy networks / S. James, D. Christopoulos // *European Journal of Political Research*. – 2018. – Vol. 57.
19. *Fischer M.* Unpacking reputational power : intended and unintended determinants of the assessment of actors' power / M. Fischer, P. Sciarini // *Social Networks*. – 2015. – Vol. 42. – P. 60– 71.
20. *Ingold K.* Structural and institutional determinants of influence reputation : a comparison of collaborative and adversarial policy networks in decision making and implementation / K. Ingold, P. Leifeld // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – 2016. – Vol. 26 (1).
21. *Collinge C.* Leadership and Place / C. Collinge, J. Gibney, C. Mabey // *Policy Studies*. – 2010. – Vol. 31.

*Воронежский государственный университет  
Сиденко О. А., кандидат политических наук, доцент  
кафедры социологии и политологии  
E-mail: soc@hist.vsu.ru*

*Щеглова Д. В., кандидат политических наук, доцент  
кафедры социологии и политологии  
E-mail: bruenen@mail.ru*

*Voronezh State University  
Sidenko O. A., Candidate of Political Sciences, Associate  
Professor of the Sociology and Political Science Department  
E-mail: soc@hist.vsu.ru*

*Shcheglova D. V., Candidate of Political Sciences,  
Associate Professor of the Sociology and Political Science  
Department  
E-mail: bruenen@mail.ru*