

УДК 351+572.028](477)

DOI: 10.31673/2786-7412.2023.022427

**Людмила ПАШКО**

доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Державного університету інформаційно-комунікаційних технологій, м. Київ  
ORCID ID: 0000-0002-5729-8640  
Scopus-Author ID, Researcher ID <https://ojs.ual.es/ojs/index.php/eea/article/view/4721>  
e-mail: ludmyla\_pashko@ukr.net

**Liudmyla PASHKO**

Doctor of Sciences in Public administration, Professor,  
Professor of the Department of public management and administration  
State University of Information and Communication Technologies, Kyiv  
ORCID ID: 0000-0002-5729-8640  
Scopus-Author ID, Researcher ID <https://ojs.ual.es/ojs/index.php/eea/article/view/4721>  
e-mail: ludmyla\_pashko@ukr.net

**ДО ПРОБЛЕМИ ЗМІСТОВОГО НАПОВНЕННЯ  
ПРОСТОРУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

**TO THE PROBLEM OF CONTENT FILLING  
THE SPACE OF PUBLIC ADMINISTRATION**

*Проаналізовано змістове наповнення простору публічного управління та обґрунтовано необхідність виділення у ньому двох взаємопов'язаних систем: адміністративної та антропологічної. Наведено характеристики цих систем. Наголошено на ролі адміністративної системи у забезпеченні адекватних умов для функціонування антропологічної системи в цілому та державного службовця як людини адміністративної зокрема. Визначено україноцентризм як основу державницького мислення людини адміністративної. Зазначено, що усвідомлення значимості та вагомості антропологічної системи безпосередньо має пов'язуватися з професійною компетентністю у просторі публічного управління. Визначено низку першочергових завдань, вирішення яких постає пріоритетним для простору публічного управління.*

**Ключові слова:** простір публічного управління, адміністративна система, антропологічна система, людина адміністративна, державницьке мислення, україноцентризм, професійна компетентність.

*The content of the space of public administration is analyzed and the need to distinguish two interrelated systems in it is justified: administrative and anthropological. The characteristics of these systems are given. The role of the administrative system in ensuring adequate conditions for the functioning of the anthropological system as a whole and the civil servant as an administrative person in particular is emphasized. Ukrainian-centrism is defined as the basis of the statesman's thinking of the administrative person.*

*It is noted that awareness of the significance and importance of the anthropological system should be directly related to professional competence in the space of public administration. A number of priority tasks have been identified, the solution of which becomes a priority for the space of public administration.*

**Key words:** *space of public administration, administrative system, anthropological system, administrative man, statesmanship thinking, Ukrainian-centrism, professional competence, administrative person.*

**Постановка проблеми.** В умовах повномасштабної російської війни проти України все очевиднішим постає необхідність суттєвого оновлення розуміння сутності простору публічного управління (далі – ППУ), його складових та зв'язків між ними. Це – пріоритет та вимога сьогодення, адже якість зв'язків у межах ППУ визначає ефективність та результативність функціонування публічного управління як цілісної, динамічної системи.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій** свідчить, що проблеми розвитку сучасної держави актуалізують розгортання просторових досліджень у сфері державознавства. У сучасній науковій літературі існує чимало теорій, присвячених окремим аспектам просторового буття держави, серед яких розробка поняття державної території; особливостей адміністративно-територіального устрою; способів зміни державної території. Крім цього, переважна більшість науковців, причому як зарубіжних, так і вітчизняних, відзначають багатогранність ППУ. У цьому контексті доцільним є запропоноване Ю.П. Сурміним влучне визначення простору як форми буття матерії, її протяжності, що характеризується структурністю, співіснуванням і взаємодією елементів у всіх матеріальних системах та сформульоване Н.П. Ярош визначення соціального простору [1, с. 595], вважаємо за доцільне запропонувати власне визначення поняття ППУ. У нашому розумінні, це:

- атрибутивна форма існування, функціонування та розвитку адміністративно організованої системи,
- уявний континуум із заданим координатами оцінювання ефективності та результативності діяльності та функціонування його основних суб'єктів,
- сфера співіснування і взаємодії різноманітних явищ та процесів суспільного буття,
- адміністративно сформований антропологічний аспект міжособистісної взаємодії як середовища професійної діяльності державних службовців,
- функціонування інститутів держави під впливом внутрішнього та зовнішнього середовища, внутрішніх і зовнішніх змін, професійного виконання посадових обов'язків та управлінської діяльності.

**Метою статті** є обґрунтування сутнісних характеристик двох взаємопов'язаних систем простору публічного управління: адміністративної та антропологічної.

**Виклад основного матеріалу.** Українська держава символізує публічний простір. Саме тому його офіційне визнання та окреслення складових набуває нині надзвичайної пріоритетності для її функціонування в умовах повномасштабної російської війни. У ППУ відбувається поєднання двох основних взаємообумовлених компонентів – об'єктивного і суб'єктивного, що. Ми вважаємо, що об'єктивний компонент представляє адміністративна система, а суб'єктивний компонент актуалізується в антропологічній системі. Ці системи,

утворюючи взаємопов'язану та взаємообумовлену канву ППУ, забезпечують його цілісність та єдність.

На нашу думку, у ППУ необхідно виділяти передусім його об'єктивну складову, якою є адміністративна система. За слушним визначенням В.Д. Бакуменка, це – «ієрархічна система, що є складним суб'єктом державного управління, підсистемою системи державної влади. Здійснює управлінські функції планування, нормування, організації, координації, мотивації, контролю щодо різних сфер життєдіяльності суспільства. Ототожнюється із системою органів виконавчої влади» [2, с. 23].

Ми вважаємо, що адміністративна система ППУ (далі – АдСППУ) є поєднанням низки виділених нами обов'язкових компонентів, без яких вона видається недієздатною, неефективною та нерезультативною (організаційний, інституційний, правовий, нормативний, інформаційний, діяльнісний, професійний, ціннісний, командний, ієрархічний, комунікативний, дискурсивний, освітній, науковий, синергійний).

Антропологічна система ППУ (далі – АнСППУ) являє собою його суб'єктивну основу, оскільки немислима без людських ресурсів, тобто державних службовців. Ми вважаємо, що її компоненти мають втілюватися у визначених нами вимірах державного службовця як людини адміністративної з обов'язковим поєднанням двох взаємопов'язаних аспектів: «людина, що керує своєю діяльністю» (*homo regens*) і «людина, що керує собою» (*homo villicus*): розумна, емоційно-вольова, конфесійна, моральна, культурна, правова, політична, соціальна біологічна, освічена, комунікативна, активна, відповідальна, професійна, професіональна.

Зрозуміло, що без цих компонентів неможливо підходити до аналізу та об'єктивного оцінювання ефективності та результативності державно-управлінської діяльності. Очевидно, що така багатогранна предметність вимагає від державних службовців наявності спеціальних сучасних знань, вмій та навичок про їх професійно-соціально-індивідуально-особистісну природу як людини адміністративної. Оскільки людський фактор надає АнСППУ низку відмінних від АдСППУ характеристик, основними серед них необхідно визнати: динамізм, відкритість, гнучкість, саме адміністративна система зобов'язана забезпечувати державним службовцям умови для ефективної та результативної професійної діяльності.

Необхідність такого підходу пояснюється тим, що за своїми особистісними, професійними та професіональними характеристиками державні службовці зобов'язані максимально відповідально та професійно здійснювати державно-управлінську діяльність на усіх ієрархічних управлінських рівнях. Така діяльність є безперервним державно-управлінським процесом, тобто свідомою і цілеспрямованою послідовною діяльністю, пов'язаною з реалізацією державно-владних повноважень суб'єктами державного управління, унаслідок чого відбувається зміна суспільних станів, подій і явищ. Причому цей процес спрямований на проведення в життя державної стратегії та політики, і є основним способом реалізації суб'єкт-об'єктних відносин на державному рівні, де суб'єктом державного управління є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів, між якими розподілені певні функції державного управління, а об'єктом державного управління є все суспільство [2, с. 164].

Сучасна державно-управлінська діяльність має спрямовуватися на адекватне перетворення дійсності відповідно до чітко визначених україноцентричних складових: місії, цілей, завдань, інтересів для забезпечення стратегічної діалектики України як соціально орієнтованої сервісної держави сталого розвитку.

Виходячи з цього, вважаємо за необхідне наголосити на тому, що усвідомлення значимості та вагомості АнСППУ безпосередньо має пов'язуватися з професійною компетентністю у полі публічного управління. До неї одночасно входить низка компонентів, а саме:

- найвища форма прояву професіоналізму, відтворювана лише за умови відповідності структури професійного досвіду структурі завдань і функцій, виконуваних у професійній діяльності в органах державної влади;
- суттєві знання наукових основ та технологій професії, здатність використовувати ефективні методи та засоби досягнення цілей;
- сукупність професійних знань, умінь, навичок для виконання посадових повноважень, завдань та функцій;
- ступінь прояву притаманного людині професійного досвіду в межах компетенції конкретної посади;
- основний критерій та необхідна умова прояву професіоналізму і професійної майстерності, основа професіонально-професійно-ділової надійності;
- глибоке, досконале знання своєї справи, сутності виконуваної роботи, способів та засобів досягнення намічених цілей;
- високий ступінь володіння необхідним набором професійних знань, здатність аналізувати та приймати безпомилкові рішення навіть в умовах виникнення неординарних ситуацій;
- інтегральна професійна здатність держслужбовця, яка означає її підготовленість до вирішення певного класу професійних завдань [3, с. 928].

АнСППУ неможлива без управлінської аксіології, тобто «управлінських цінностей як смислоутворюючих засад, значимостей, що зумовлюють оцінку, вибір, мотивування та спрямованість управлінських рішень і стратегій. На відміну від технології управління, яка відображає зовнішній, безпосередній, об'єктивно-предметний спосіб організації та реалізації управлінської діяльності, управлінська аксіологія фіксує її суб'єктивно-предметні виміри, є «відображенням суб'єкта в об'єкті», проекцією уподобань, пріоритетів, ментальності, очікувань та кінцевих цілей і смислів діяльності суб'єкта управління. У сфері державного управління головним завданням управлінської аксіології є відповідь на запитання: якими мають бути система і характер державно-управлінської діяльності, щоб відповідати як особливостям національної культури і зовнішньополітичним пріоритетам держави, так і європейським стандартам і цінностям» [2, с. 29].

Її основою у ППУ має стати державницьке мислення кожного державного службовця як суб'єкта владних повноважень. Таке державницьке мислення має розумітися як безперервний процес, заснований на морально-етичних принципах та християнських цінностях, що знаходять своє відображення у професійній діяльності на державній службі.

Ми поділяємо думку науковців про те, що «державницькі помисли та вчинки повинні бути конкретними, рішучими та прагматичними, якщо українська державно-управлінська еліта ставить собі за мету не лише теоретизувати та

декларувати, але й розбудовувати сьогодні та в майбутньому соціальну, правову, національну та демократичну Україну».

«Мислення державника – відкрите, конструктивне та масштабне мислення соціально-відповідального характеру, яке виходить за межі...популізму, долаючи мікрорівень «Я», на користь макрорівня колективістського суб'єкта – суспільства чи держави. По суті, йдеться про мисленнєвий консонанс людини та держави, коли ... суб'єкт мислить та живе разом зі всією країною, діє в унісон держави, гармонізуючи свою індивідуальну свідомість із соціальністю усієї країни.

Для мислення державника країна не є об'єктом пограбування, коли відбувається задоволення та насичення власних потреб за рахунок різних державних активів та галузей, що радше свідчить про антидержавницьке (споживацько-корупційне та паразитуюче) мислення. Запобігаючи цьому, державницьке мислення повинно характеризуватися, виходячи з цілісності країни» [3, с. 135].

Доцільно, у цьому контексті, виокремити поняття україноцентризму, під яким необхідно розуміти світогляд, що визначає, спрямовує та обґрунтовує діяльність державних службовців на усіх управлінських рівнях на забезпечення стратегічного розвитку України як держави та країни сталого розвитку. Це дозволить вирішити низку першочергових завдань у ППУ, а саме:

- Поліпшити відносини субординації з метою позбавлення їх від надмірної бюрократизації. Ми переконані, що це здійснюватиме позитивний вплив на удосконалення якісних характеристик взаємодії у форматі «суб'єкт управління-об'єкт управління» з урахуванням можливих алгоритмів їхньої міжособистісної взаємодії.
- Оновити світоглядний рівень субординації, сутність якого полягає у тому, щоб орієнтоване на ієрархію мислення керівників не здійснювало негативного впливу як на вирішення практичних завдань, так і на взаємовідносини з підлеглими.
- Обмежити сфери дій службової субординації в організаційній структурі та актуалізувати необхідність обов'язкового врахування функціональних управлінських відносин. Їхня сутність полягає у тому, що вищестояще керівництво не здійснює надмірного втручання у справи нижчестоящих колективів, коли мова йде про щоденні «рутинні» питання їхньої діяльності, та зберігає контроль за станом справ у підлеглих колективах.
- Доповнення функціональних управлінських відносин, заснованих на спеціалізації сфер керівної та виконавської діяльності:
  - а) відносинами кооперації, горизонтальними відносинами між співробітниками одного органу влади;
  - б) відносинами координації як процесу управління відносинами кооперації.
- Удосконалення відносин дисципліни та відповідальності з метою запобігання дезорганізації службових відносин.
- Поліпшення якісних характеристик внутрішнього соціального середовища у соціальній мікросистемі органу влади, основою якого є конструктивний мікроклімат.
- Визнання організаційної та управлінської культур підґрунтям для організації та здійснення ефективної і результативної взаємодії з підлеглими службовцями.

- Усвідомлення та підхід до управлінської суб'єкт-об'єктної взаємодії як до двостороннього процесу взаємозацікавленого соціального партнерства співробітників усіх ієрархічних рівнів у межах органу влади як соціальної мікросистеми. Це дозволить по-сучасному вирішити не лише проблему ефективності й результативності управлінської діяльності, а й роботи в команді односторонніх-співробітників різних ієрархічних рівнів управління.

Враховання АнСППУ унеможливить поведінську модель створення некомпетентності підлеглих співробітників, наслідком якої є низка небезпечних деструктивних складових:

- Приховувати інформацію від підлеглих співробітників:
  - Не дозволяти підлеглим знати, наскільки добре вони працюють.
  - Неправильно інформувати їх про те, як вони працюють.
  - Приховувати від них, що від них очікують.
  - Не давати їм ніяких вказівок щодо того, як працювати добре, або ж обмежуватися мінімумом таких вказівок.
- Не стимулювати ефективну працю підлеглих співробітників:
  - Гарантувати рівень оплати праці хороших та поганих співробітників.
  - Постаратися, щоб за хорошу роботу хоча б якось наказувати працівників.
  - Не застосовувати нематеріальні стимули.
- Не допомагати підлеглим співробітникам у професійному зростанні:
  - Пустити професійну підготовку на самоплив.
  - Довірити керівництво професійною підготовкою непрофесіоналам.
  - Зробити професійне навчання надмірно важким.
  - Усунути зв'язок між професійним навчанням, особистими цілями, кар'єрним зростанням підлеглих.
- Ігнорувати здібності підлеглих співробітників:
  - Вимірювати результати праці у ті періоди, коли підлеглі перебувають не в кращій формі.
  - Відбирати найменш підходящих працівників для виконання важливих завдань.
  - Не надавати підлеглим ніякої дієвої допомоги.
- Ігнорувати мотивацію підлеглих співробітників:
  - Планувати роботу підлеглих так, щоб у них не було ані майбутнього на посаді, ані кар'єрного просування.
  - Уникати можливостей створення більш комфортних умов праці.
  - Заохочувати словесно, а не матеріально.

У ППУ необхідно також оцінювати дотримання актуальних і нині демократичних принципів міжнародного кодексу поведінки посадових осіб та модельного кодексу поведінки державних службовців, рекомендованого державам-членам Комітетом Міністрів Ради Європи ще у 2000 році:

- Законність.
- Пріоритет суспільних інтересів.
- Політична нейтральність.
- Толерантність.
- Неупередженість.
- Компетентність і ефективність.
- Формування довіри до влади.

- Конфіденційність.
- Утримання від виконання незаконних дій чи доручень.
- Недопущення конфлікту інтересів.
- Запобігання отриманню неправомірної вигоди, подарунків (пожертвувань).
- Декларування майна, доходів/витрат та зобов'язань фінансового характеру.

Як свідчить вітчизняна практика, усі ці принципи й нині залишаються актуальними та пріоритетними для ППУ. Причому нині вони мають оцінюватися крізь призму україноцентризму, як і рівень досягнення суб'єктами владних повноважень усіх рівнів суспільного консенсусу. Це дозволить забезпечити динамічний розвиток суспільства на основі утвердження базових цінностей.

**Висновки і пропозиції.** Проведений аналіз дозволив нам сформулювати низку висновків:

1. У просторі публічного управління доцільно виокремлювати дві взаємопов'язані та взаємообумовлені системи: об'єктивну – адміністративну та суб'єктивну – антропологічну.

2. Адміністративна система простору публічного управління має забезпечувати умови для ефективності та результативності функціонування його антропологічної системи.

3. Оскільки основним суб'єктом антропологічної системи постає людина адміністративна, ця система безпосередньо пов'язана з її професійністю – професіоналізмом, україноцентризмом та державницьким мисленням.

4. Напрямами подальших наукових досліджень може стати виявлення дієвих механізмів взаємодії адміністративної та антропологічної систем простору публічного управління; обґрунтування невідповідностей між двома системами та результуючої від них девіантної поведінки людини адміністративної тощо.

#### **ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА**

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
2. Пашко Л.А. *Державно-управлінська антропологія: сутність, виміри, виклики*. International security studios: managerial, economic, technical, legal, environmental, informative and psychological aspects. International collective monograph. Georgian Aviation University. Tbilisi, Georgia 2023. P. 923-944.
3. Печеранський І.П. Роль прогресивного консерватизму у формуванні державницького мислення в Україні на сучасному етапі. *Політикус*, 2016. № 3. С. 134–137.

#### **REFERENCES**

1. Surmin, Yu.P., Bakumenko, V.D., Mykhnenko A.M. (2010), *Entsyklopedychnyy slovnyk z derzhavnoho upravlinnya* [Encyclopedic dictionary of public administration], in Kovbasyuk, Yu.V. (ed.), Vyd-vo NADU, Kyiv, Ukraine.
2. Pashko, L.A. (2023), *Derzhavno-upravlins'ka antropolohiya: sutnist', vymiry, vyklyky* [State-management anthropology: essence, dimensions, challenges], Georgian Aviation University, Tbilisi, Georgia.
3. Pecherans'kyu, I.P. (2016), "The role of progressive conservatism in the formation of state thinking in Ukraine at the current stage", *Politykus*, № 3, P. 134–137.