



## Пахомова Тетяна Іванівна

професор кафедри права і законотворчого процесу  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України,  
д.держ.упр., професор

### ЩОДО МОДЕЛЕЙ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У статті розглядаються чинні моделі реформування системи державної служби. Пропонується використовувати для наукового обґрунтування реформування системи державної служби теорію активних систем. Використання такого підходу акцентує увагу на необхідності вивчення особистісних характеристик державних службовців (компетентності, мотивація тощо). Робиться акцент на врахуванні інноваційної складової особистості державних службовців.

Ключові слова: державна служба, система державної служби, теорія активних систем, активний елемент, модель державної служби, людські ресурси.

Pakhomova Tetyana

### IN RELATION TO MODELS OF REFORMATION OF SYSTEM OF GOVERNMENT SERVICE

The existent models of reformation of the system of government service are examined in the article. It is suggested to utilize for a scientific ground reformation of the system of government service theory of the active systems. The use of such approach accents attention. On the necessity of study of personality descriptions of civil servants (jurisdictions, motivation, and others like that). Emphasized account of innovative component personality of civil servants.

Keywords: government service, system of government service, theory of the active systems, active element, model of government service, human capitals.

Пахомова Татьяна Ивановна

### О МОДЕЛИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

В статье рассматриваются действующие модели реформирования системы государственной службы. Предлагается использовать для научного обоснования реформирования системы государственной службы теорию активных систем. Использование такого подхода акцентирует внимание на необходимости изучения личностных характеристик государственных служащих (компетентности, мотивация и т.д.). Делается акцент на учете инновационной составляющей личности государственных служащих.

Ключевые слова: государственная служба, система государственной службы, теория активных систем, активный элемент, модель государственной службы, человеческие ресурсы.

**Постановка проблеми.** Сьогодні система державної служби в усьому світі відчуває певне падіння довіри громадян до неї, до її людських ресурсів, до її принципової здатності ефективно реагувати на виклики змінного, турбулентного середовища. У зв'язку з цим зменшується соціальний престиж державної служби і, відповідно, статус державних службовців.

Вибір моделі реформування системи державної служби корелює з вибором моделі функціонування та розвитку держави, в якій зафіксовані базові принципи взаємовідносин між державою, суспільством та ринком. Реформування державної служби покликане вирішити низку проблем, які стосуються побудови нової, дієспроможної, сильної, демократичної держави та

СПЕЦВИПУСК ДО 20-РІЧЧЯ ОРІДУ НАДУ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТІВІ УКРАЇНИ

створення системи ефективної державної служби. Це вимагає наукового осмислення нових умов, способів функціонування та розвитку системи державної служби, які зумовлюють вибір моделі її реформування. Адже стара модель державної служби через вплив як об'єктивних, так і суб'єктивних факторів сьогодні частково демонтована, а створення нової ефективної моделі функціонування державної служби поки що не набуло цілісності та закінченості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема функціонування та реформування державної служби стала пріоритетною для багатьох країн світу. Увагу до цієї проблеми приділяють науковці різних галузей знань, зокрема й публічного управління. Серед них можна назвати роботи таких вчених, як: В. Б. Авер'янов, В. Д. Бакуменко, Т. Е. Василевська, Н. Т. Гончарук, С. Д. Дубенко, Н. А. Липовська, О. Ю. Оболенський, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, А. П. Рачинський, С. М. Сьєрогін, А. С. Сіцинський, В. В. Толкованов, І. І. Хожило, Ю. П. Шаров, І. В. Шпекторенко, та ін. Сьогодні інтерес до проблеми реформування державної служби пов'язаний, передусім з зміною характеру взаємодії державної служби з громадянами, їх об'єднаннями, інститутами громадянського суспільства, по-друге, з процесами розвитку форм і методів практичної участі громадян в здійсненні цілей і функцій держави.

**Виклад основного матеріалу.** Нині у відповідь на зміну очікувань суспільства щодо функціонування системи державного управління та її підсистеми – державної служби відбувається переосмислення концептуальних моделей функціонування системи державної служби. Так, свого часу отримали популярність ідеї бюрократичної організації; відмова від традиційної ієрархічної структури управління на користь горизонтальних зв'язків та партнерства, кооперації, ринкового обміну у сфері публічного управління; перехід від логіки державної установи до логіки обслуговування громадян; використання концепції нового державного менеджменту тощо. У зарубіжних країнах ведуться наукові розвідки та практики в сфері розвитку державного підприємництва. Так, наприклад, в Англії, Новій Зеландії з керівниками середньої ланки підписують контракти на конкретний часовий термін, які передбачають досягнення очолюваною ними службою певних результатів. Перехід на комерційну, контрактну основу певних традиційних функцій і структур приніс позитивні результати: підвищення ефективності; зниження ціни управлінських послуг; скорочення чисельності державних службовців [1].

Наявну множину підходів до реформування системи державної служби можна поділити на такі групи моделей (табл. 1).

У кожній із вказаних моделей так чи інакше вирішується проблема відкритості, прозорості та чутливості бюрократії. Слід зазначити, що наведені моделі реформування державної служби не є ідеальними. Головною проблемою ринкової моделі державної служби є забезпечення відповідальності та підзвітності. Для моделі чутливої державної служби – дотримання балансу між ресурсами і відповідальністю при делегуванні повноважень. Адже, як правило, на нижні рівні управління делегується лише відповідальність, яка не підкріплюється відповідними юридичними, фінансовими, людськими та іншими ресурсами. Для моделі гнучкої державної служби основною проблемою виступає порушення прав громадян. Адже саме система державної служби, виступає реальним гарантом базових прав громадян, оскільки саме система державної служби виконує функції з прийняття, та реалізації управлінських рішень. Основна проблема реалізації моделі дерегульованої державної служби пов'язується із забезпеченням антикорупційної стійкості системи державної служби. Загальна для всіх чотирьох моделей спрямованість реформ задається насамперед зміною ролі держави на сучасному світі.

Розглядаючи державну службу як відкриту, складну, динамічну систему, що розвивається, слід зазначити, що її реформування може відбуватися у напрямках: зміни цілей системи, зміни структури системи, зміни процесів, що відбуваються в системі та зміни елементів системи. Безумовно, всі ці зміни певним чином пов'язані між собою. Але чи всі вказані напрямки змін повинні реалізовуватися одночасно? На нашу думку, зміна стратегічних цілей функціонування та розвитку системи державної служби активізує подальші зміни в цій системі. Зміна цілей функціонування та розвитку системи активізує реструктуризацію та реїжиніринг процесів, висуває нові вимоги до характеристик людських та інших ресурсів системи. На жаль, сьогодні реформування органів виконавчої влади, як правило, відбувається без розробки стратегічного плану розвитку такого органу. Враховуючи, що людські ресурси є основним елементом системи державної служби, слід звернутися до моделей управління людськими ресурсами в контексті функціонування та розвитку системи державної служби.

На даний час більшість моделей управління людськими ресурсами в системі державної служби відрізняються такими особливостями:

- мають статистичний характер, не розглядають інноваційні процеси, що відбуваються в системі у часі;

## Моделі державної служби

№	Моделі державної служби	Сутність моделей
1.	Модель чутливої державної служби	До основних положень такої моделі державної служби відносяться: головним джерелом проблем державної служби є її ієрархічність; органічна структура; покращення управління через залучення різних груп за допомогою впровадження нових моделей групової роботи; покращення діяльності органу публічного управління через здійснення прийняття рішень в процесі консультацій і переговорів. Теоретичною основою для розробки цієї моделі виступає мережевий підхід до публічного управління. Прихильники такої моделі вважають за необхідне усунення або зменшення ієрархічних рівнів вертикального контролю, пропонуючи залучення різних груп інтересів до розробки та ухвалення управлінських рішень та надання послуг.
2.	Ринкова модель державної служби.	Основними положеннями ринкової моделі державної служби виступають: ставлення до централізація як до головного джерела проблем традиційної державної служби; необхідність структурної децентралізації державної служби; покращення управління через самоокупованість надання послуг та впровадження стимулювання праці державних службовців на засадах використання моделей приватного сектора.
3.	Модель гнучкої державної служби.	Основні положення моделі гнучкої державної служби такі: – постійність державних службовців, бюрократичних структур та інститутів виступає головним джерелом проблем традиційної моделі державної служби; необхідність використання структурно віртуальних організацій органів влади та організації їх діяльності через комп'ютерні мережі; управління може покращуватися за рахунок використання тимчасового персоналу.
4.	Модель дерегульованої державної служби	Основними характеристиками моделі дерегульованої державної служби виступають: головним джерелом проблем традиційної моделі державної служби виступає внутрішнє регулювання (стримувальна внутрішня політика органу влади, регламенти); відсутність жорсткої організаційної структури; покращення управління відбувається за рахунок збільшення свободи дій державних службовців.

- не враховують вплив динамічного, турбулентного середовища, що, як правило, призводить до динаміки стратегій розвитку підсистем системи державної служби і до перегляду динаміки потреб у людських ресурсах;
- не враховують особливостей визначення потреб у перепідготовці людських ресурсів, пов'язаних з існуванням ринку робочої сили.

Комп'ютеризовані інформаційні системи управління персоналом не набули поки що широкого поширення через поки що недостатню розробку математичних моделей і методологічних питань, пов'язаних із побудовою таких систем. Одним із вирішальних чинників успіху в інноваційних процесах є поведінковий аспект управління персоналом.

У рамках традиційного економічного підходу особистість розглядається як пасивний ресурс системи. При цьому не беруться до уваги цілі і поведінка активних суб'єктів. Функції людини детерміновані в нормативних моделях прийняття рішень.

Теорія організаційного управління [2] не має у своєму розпорядженні достатньо розвиненого апарату формального опису процесів управління як окремими індивідуумами, так і їх колективами. Альтернативам управлінських рішень, що формуються на евристичній основі, виступають правила (економічні, фінансові, організаційні, юридичні), що формулюються у вигляді законів, інструкцій і вимог і визначають порядок функціонування людей як активних елементів системи.

В основі теорії колективної поведінки лежить гіпотеза простоти. Відповідно до цієї гіпотези будь-яка складна поведінка складається із сукупності простих поведінкових актів, спільна реалізація яких і приводить до складних поведінкових процесів.

У системних уявленнях поведінка системи трактується як сукупність усіх дій, що розпочинаються системою, або як зміна характеристики виходу системи в результаті реакції або адаптації до зовнішнього середовища за отриманою і переробленою інформацією. У поняття «поведінка» вкладається, таким чином, зміст будь-якої зміни системи, її реформування, розвитку та росту. Найближче опису людей

як активних елементів системи відповідає кібернетичний підхід, що лежить в основі теорії активних систем [3, 4].

Річ у тому, що на відміну від будь-якої технічної системи, елементом соціальної системи виступає особистість, яка характеризується такою властивістю, як активність, тобто має власні цілі, для досягнення своїх цілей здатна змінювати інформацію, що передається органу управління, корегувати поставлені завдання тощо. Управління такими активними об'єктами лежить в основі теорії активних систем.

Базовим поняттям теорії активних систем є поняття механізму функціонування, що трактується як набір процедур формування інформації. У математичній теорії активних систем базовими об'єктами є центр і активний елемент (керівна та керована системи).

Відповідно до концепції теорії активних систем центр (керівна система) відповідає за ефективність функціонування системи загалом. Для досягнення необхідної ефективності центр може змінювати структуру системи, регламенти та параметри управління, цільові функції. Прийняття рішень центр здійснює на основі інформації про можливості та цілі елементів. У рамках теорії передбачається, що безліч станів системи відомі центру з точністю до параметрів. Наступним аспектом діяльності центру є формування системи стимулювання шляхом встановлення цільових функцій (критеріальне управління). У практичній площині це пов'язано зі зміною системи оплати праці, встановленні премій та штрафів тощо.

Аксиоматика теорії активних систем базується на таких гіпотезах про властивості активних елементів, що відображаються у формалізованому описі:

- активний елемент має мету і враховує майбутні наслідки прийнятих у поточному періоді рішень;
- активний елемент має свободу дій, яка обумовлена визначеними рамками, при повідомленні інформації про себе і реалізації планів;
- активний елемент, інформований про наявний механізм функціонування системи. Змістовно в поняття механізму функціонування входять: закон управління, цільові функції елементів, процедури формування даних. Основні завдання теорії активних систем розбиваються на такі підгрупи: завдання аналізу механізму функціонування і завдання синтезу оптимальних механізмів функціонування. Завдання аналізу ґрунтуються на розумних гіпотезах про поведінку активних елементів. Їхнє вирішення дозволяє визначити, які оцінки будуть повідомляти активні елементи на етапі формування даних, які стани будуть вибирати на етапах реалізації і яка загалом буде ефективність функціонування системи. Завдання синтезу складаються з визначення таких механізмів функціонування, що забезпечують максимальну ефективність системи.

Особливостями людини як активного елемента системи виступають:

- вплив на характеристики системи таким чином, щоб вони відповідали потребам індивідуума;
- здатність передбачення управлінських рішень, що виробляються на вищих рівнях;
- формування власної поведінки, що випереджає прийняте керівником рішення, із метою переорієнтації керівника на вибір альтернативи, що є більш адекватною для вирішення проблеми.

У теорії управління одним із найбільш ефективних є підхід до моделювання поведінки систем, заснований на принципі рефлексії. Відповідно до цього принципу система організує своє поведінку з урахуванням уявлення про її діяльність керівного органа іншої системи. Маючи модель, що відображає хід думки конкурента, керівник демонструє такі дії (або передає таку інформацію), що стимулюють інший бік приймати рішення вигідні для керівника.

Отже, використання теорії активних систем до розгляду системи державної служби передусім привертає увагу до особистості державного службовця, його особистісно-професійних характеристик. Визначення та розвиток таких характеристик може бути одним з основних напрямів реформи системи державної служби [5]. Адже тільки інноваційний, освічений та вмотивований державний службовець як активний елемент системи може проводити всі інші перетворення в системі. На нашу думку, прикладом використання такої моделі можна розглянути модель однієї з найкращих державних служб Азії – державну службу Сінгапуру [5]. Система державної служби Сінгапуру базується на певних принципах. Такими принципами можна визначити прагматизм, готовність та здатність до постійного реформування. Слід зазначити, що прагматизм державної служби Сінгапуру проявляється в прагненні вчитися найефективнішим методам управління в інших країнах, бізнес-організаціях, реалізації концепції безперервної освіти державних службовців.

У системі державної служби відстежуються тенденції та нововведення в галузі державного управління, аналізуються та впроваджуються найбільш актуальні ідеї та методи з урахуванням як по-



літичних, так і економічних, соціальних факторів. Державні службовці вищого рівня ставлять на перше місце необхідність реформування світогляду підлеглих до сприйняття реформ, зацікавлюючи їх результатами змін.

Підготовку державних службовців було розпочато в інституті з підготовки персоналу державної служби, заснованій в 1971 році та коледжа державної служби, відкрито в 1993 році з метою підготовки вищих посадових осіб. У цих навчальних закладах навчальний процес побудовано таким чином, щоб навчити державних службовців таким основним компетенціям:

- забезпечувати високу якість обслуговування громадян;
- керувати змінами;
- працювати з людьми;
- керувати операціями і ресурсами;
- керувати самим собою.

Дуже важливим є те, що кожний сингапурський державний службовець обов'язково має проходити 100 годин навчання (підвищення кваліфікації) на рік. Державна служба відіграє провідну роль у формуванні і перегляді політики в сфері управління людських ресурсів та ухвалює рішення щодо призначення посади за принципом меритократії, а також про навчання і систему оцінки діяльності державних службовців.

Можна визначити такі властивості, на яких ґрунтується державна служба Сінгапуру:

- системний аналіз у вирішенні складних проблем;
- систематичні нововведення і підвищення результативності;
- високий рівень комп'ютеризації;
- постійний пошук шляхів підвищення результативності діяльності органів влади;
- постійна реалізація нових ідей, пов'язаних з аналізом витрат, підвищенням рентабельності реалізації управлінських рішень і надання послуг;
- призначення молодих, інноваційні здібних державних службовців на високі посади;
- увага до безперервного підвищення якості обслуговування громадян; проведення дискусій, в яких беруть участь державні службовці та їх керівники, на яких визначаються та корегуються завдання, обговорюються шляхи досягнення визначених цілей;
- призначення посадовців вищого рангу для роботи в правліннях компаній, що знаходяться під державним контролем, це допомагає їм детальніше розуміти потреби приватного сектора, набувати практичного досвіду;
- заохочення державних службовців до інновацій та творчості; підзвітність громадськості та підтримка «прозорості» функціонування.

Отже, висока ефективність та результативність державної служби Сінгапуру є наслідком суворої дисципліни, працьовитості і креативності службовців, їх професіоналізму, відмінної підготовки; прийому на роботу найбільш здібних кандидатів на основі принципу меритократії, низького рівня корупції, високих вимог з боку політичних лідерів країни, невпинного прагнення до досконалості та досягнення конкретних результатів.

**Висновки.** Сучасна система державної служби повинна бути спрямована на пошук таких технологічних, організаційних, мотиваційних, економічних можливостей, що стимулюють інноваційні підходи до її функціонування та розвитку. При цьому акцент повинен робитися на те, що інтелект, здібності, ініціатива стають «основним товаром» державних службовців. Державна служба повинна знаходити шляхи виживання в динамічному, турбулентному середовищі, у пристосуванні (еволюційному та революційному) своїх цілей, структур, функцій, динаміки розвитку в напрямку децентралізації, дебюрократизації, збільшення різноманітності, адаптивності, збільшення активності взаємодії із зовнішнім середовищем, розвитку мережевих структур тощо. У такому аспекті сучасна модель державної служби повинна характеризуватися як модель державної служби з активними елементами, що є адаптивною та самоорганізується у відповідь на виклики зовнішнього середовища.

### Література

1. Барабашев А. Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010) / А. Г. Барабашев. – М. : НИУ ВШЭ, 2013. – 64 с.
2. Воронин А. А., Мишин С. П. Оптимальные иерархические структуры: монография / А. А. Воронин, С. П. Мишин. – М.: ИГУ РАН, 2003. – 214 с.
3. Новиков Д. А., Иващенко А. А. Модели и методы организационного управления инновационным развитием фирмы: монография / Д. А. Новиков, А. А. Иващенко. – М. : КомКнига, 2006. – 336 с.

4. Новиков Д. А., Смирнов И. М., Шохина Т. Е. Механизмы управления динамическими активными системами / Д. А. Новиков, И. М. Смирнов, Т. Е. Шохина. – М.: ИПУ, 2002. – 124 с.
5. Пахомова Т. І. Державна служба : система і особистість : монографія / Т. І. Пахомова. – О. : Видво ОРІДУ НАДУ, 2002. – 410 с.
6. Хонг М. Сингапур – страна, победившая коррупцию / М. Хонг // К обществу без коррупции. – 2004. – № 2 (19), июль. – С. 24–26..