



С. О. Кохан*

КОНЦЕПЦІЯ КОНТРОЛЮ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Сучасна Україна знаходиться в складному історичному періоді формування держави європейського рівня, на етапі становлення демократичних засад в українському суспільстві та реформування системи влади і державного управління. Визначальними елементами такого системного реформування є політична і адміністративна реформи, що мають радикально змінити систему державного управління всіма сферами суспільного життя та перетворити її в один із важливих чинників економічних і соціальних реформ. Р. В. Войтович звертає увагу на те, що кожний етап розвитку суспільства формує нову модель системи державного управління, яка зумовлюється конкретною державною ідеологією, відповідно до якої змінюється його функціональне значення і виводиться нова формула системи державного управління¹.

Для успішного здійснення цих реформ, окрім політичної волі, розробки й схвалення концепції стратегічного комплексного плану дій, обов'язковим є створення необхідних умов, чітких, зрозумілих, правових, економічних, науково-технічних, організаційних механізмів їх впровадження та підтримки широкої громадськості. Саме контроль спрямовує суспільні відносини на запуск необхідних механізмів досягнення суспільно важливої прогресивної мети.

Процес інтеграції України у світове співтовариство як демократичної, соціальної, правової держави потребує адекватного розуміння сутності, місця й ролі, тенденції розвитку контролю в системі державного управління.

На території України державний контроль існував уже з початку XIX ст. У Радянському Союзі взагалі і в Україні зокрема існував тільки народний, державний і партійний контроль, який здійснювали Комітет народного контролю УРСР, Головне контрольно-ревізійне управління, Міністерство фінансів УРСР, відомчі контрольно-ревізійні управління.

Розбудова української державності в контексті світових глобалізаційних процесів вимагає пошуку ефективної моделі системних змін у сфері контролю в державній службі. За трактуванням Н. Р. Нижник: "Вже при виникненні системи кожен цикл її розвитку, що складається з певних зв'язків, являє собою самостійну систему"². Вона зазначає, що "Нова система асимілюючи та інтегруючи елементи попередньої, змушує їх працювати на себе"³ та сама ж трансформація при цьому виступає як подвійне заперечення попередньої стадії з боку нової. При цьому саме "формаційні" системні якості, фактори, що зумовлюють даний етап розвитку складають спадкоємно формуючу субстаціональну основу утворення нової системної цілісності, подальшого процесу розвитку"⁴.

На сучасному етапі державного будівництва вкрай необхідна стабільна система контролю у сфері державної служби з конструктивно відпрацьованим механізмом ефективної взаємодії, координація діяльності, що є необхідною передумовою трансформації українського суспільства на засадах демократії, визначення верховенства права та прав людини і громадянина. Хоча в Конституції України⁵ і закладено правову основу контролю, що знаходить свою подальшу регламентацію у законах України, проте діюче законодавство не може забезпечити успішне вирішення всіх справ. Цілеспрямовані і ефективні державні органи контролю різні й тому спостерігаємо в сфері держуправління кризові явища, що вимагають постійного інтенсивного удосконалення процесу організаційної роботи. О. Оболенський та Г. Леліков зазначають, що необхідно особливо підкреслити, що недоліки організаційного фактора можуть набути особливого значення на фоні недосконалої системи державного контролю⁶.

© Кохан С. О., 2008

* аспірант Національної академії державного управління при Президентіві України (м. Київ)

¹ Войтович Р. В. Ідеологія, технологія та стиль у державному управлінні: Навч.-метод. посіб. — К.: Вид-во НАДУ, 2003. — С. 33.

² Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе: Монография. — К.: ОП "Миронівська друкарня", 1995. — С. 169.

³ Там само. — С. 170.

⁴ Там само.

⁵ Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30.

⁶ Леліков Г., Оболенський О. Державно-політичні та соціально-економічні аспекти боротьби з корупцією // Вісник Української академії державного управління при Президентіві України. — 1998. — № 2. — С. 17.



У наш час є дуже поширеним явищем відсутність раціонального розподілу функцій, повноважень і компетенції в сфері державної служби та результативної взаємодії. Таким чином, подальше впорядкування контрольної діяльності в сфері державної служби — актуальне і важливе завдання.

Головним державним завданням на сучасному трансформаційному етапі політичних та соціально-економічних змін в Україні є забезпечення ефективності та результативності реформ за допомогою створення раціонального механізму контролю в державному управлінні.

Ефективний контроль гарантує баланс та стійкість системи державної служби. Стан контролю в державній службі визначає ступінь відповідності державного апарату інтересам держави та суспільства. Саме тому нагальним є дослідження тенденцій формування системи контролю в сфері вітчизняної державної служби, пошук векторів реалізації контролю та знаходження оптимальних форм контрольної діяльності в цій сфері у відповідності вимогам демократичного суспільства та євровибору України. Т. В. Мотренко вважає, що система контролю в державному управлінні має бути гнучкою, простою, економічною та орієнтованою на результат⁷.

Актуальність *не вирішених раніше частин загальної проблеми* контролю в державному управлінні, зокрема організації адекватної до реалій сьогодення ефективної структури системи контролю в сфері державної служби, її практична та наукова значимість спонукали автора до здійснення цього дослідження.

О. І. Сушинський наголошує, що ідея контролю повинна виконувати конструктивну функцію синтезу, систематизації, цілеспрямованого знань, уявлень і діянь у всіх свідомо організованих сферах творчості і суспільного життя та публічної влади зокрема⁸. Він заявляє про необхідність наукового пошуку в цьому напрямку: “Досі не вирішено питання системності контролю. Сама концепція системності контролю — це досить складна науково практична проблема, яка також потребує розв’язання”⁹.

Досліджуючи зазначене питання, відомий учений В. Д. Бакуменко дійшов до висновку, що ефективний контроль є важливим для досягнення успішної діяльності будь-яких організацій і насамперед у діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Він звертає увагу на те, що, “світова практика свідчить про доцільність впровадження систем контролю, побудованих за певними стандартами”¹⁰. Розглядаючи питання реформування державної служби, автор, крім іншого, звертає увагу на те, що виходячи з головних функцій державної служби, основними заходами у напрямку її реформування визначені наступні:

- розроблення заходів щодо упередження корупційних дій та їх профілактики у сфері державної служби;
- забезпечення підвищення адміністративної культури державних службовців та ефективного контролю за їх діяльністю з метою посилення суспільної довіри до них¹¹.

Серед рекомендацій щодо напрямку реформування державної служби міжнародного симпозиуму “Адміністративна реформа в Україні” потрібно виділити такі:

- “... забезпечити системний підхід до розробки комплексу заходів з кадрового забезпечення державної служби (критеріїв відбору; оцінки праці, обліку просування та результатів роботи; моніторингу діяльності органів державного управління та окремих осіб тощо);
- ... передбачити впровадження сучасних, перш за все інформаційних, технологій у державну службу, організаційних і фінансових механізмів забезпечення моніторингу та соціально-економічного аналізу діяльності державних службовців і органів державного управління¹².

Як свідчить досвід адміністративної реформи в Україні, до цих пір не сформована адекватна система контролю у сфері державної служби.

⁷ Мотренко Т. В. Приоритетні напрями розвитку системи контролю в діяльності органів виконавчої влади // Дисципліна і контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади: Матеріали науково-практичної конференції / За заг. ред. В. І. Лугового, Ф. Т. Панасюка. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — С. 30.

⁸ Сушинський О. І. Виступ // Дисципліна і контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади: Матеріали науково-практичної конференції / За заг. ред. В. І. Лугового, Ф. Т. Панасюка. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — С. 42.

⁹ Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. — Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. — С. 197.

¹⁰ Бакуменко В. Д., Надолішний П. І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: Навч. посіб. — К.: Міленіум, 2003. — С. 188.

¹¹ Там само. — С. 203

¹² Рекомендації міжнародного симпозиуму “Адміністративна реформа в Україні” // Вісник Української академії державного управління при Президентів України. — 1998. — № 1. — С. 84.



Ґрунтовне дослідження проблем контролю в державному управлінні здійснили у своїх працях: В. Аверьянов, Н. Нижник, О. Андрійко, С. Дубенко, О. Сушинський та інші.

Контроль є важливою складовою суті державної служби. Контроль необхідно розуміти як багатоаспектне, багатозначне явище, у відповідності до чого він розглядається і на якому рівні. Виходячи з цього, контроль можна інтерпретувати і як функцію, і як процес, і як вид суспільних відносин.

О. Сушинський зазначає, що контроль як функція управління та здійснення влади визначає зміст, а його форми є засобами реалізації цієї функції¹³.

Важливість контролю як функції підкріплюється можливістю передбачити отримання конкретного результату та перспективи подальшого розвитку.

Аналізуючи широкий спектр першоджерел, можна сформулювати бачення контролю у вузькому й широкому розумінні. А саме, контроль у сфері державної служби розглядається у *вузькому значенні* як функція і у *широкому* як специфічні суспільні відносини взаємодії суб'єкта і об'єкта контролю з погляду дотримання певних норм. Узагальнюючи різноманітні тлумачення в науковій літературі та, усвідомлюючи *сутність контролю*, на нашу думку під контролем слід розуміти *перевірку, спостереження з метою встановлення відповідності чого-небудь певним вимогам*. Н. Нижник та І. Якушик трактують поняття "контроль у управлінні" в трьох основних аспектах:

1) контроль як систематична конструктивна діяльність керівників державної служби, органів управління, як одна з основних управлінських функцій;

2) контроль як завершальна стадія процесу управління, серцевиною якої є механізм зворотного зв'язку;

3) контроль як невід'ємна складова процесу прийняття і реалізації управлінських рішень, що безперервно бере участь у цьому процесі від початку і до завершення¹⁴.

Контрольна діяльність — це контрольні дії, процес, діяльність об'єднаних у відповідну систему суб'єктів контролю, яка заснована на використанні принципів, методів і технологій контролю по відношенню до об'єктів контролю і направлена на досягнення управлінських цілей і завдань.

В. Аверьянов дає визначення поняття контролю, його взаємозв'язки з іншими процесами управлінської діяльності та підкреслює важливість цього процесу: "У літературі можна зустріти думку про те, що контроль в порівнянні з іншими функціями управління має вторинний характер. На наш погляд, і при переліку функцій управління (де контроль за звичаєм ставиться в кінці цього переліку), і при розгляді їх мова йде не про другорядність його як виду діяльності, а про послідовність дій у процесі управлінської діяльності. Тому черговість може лише підкреслити самостійність та специфіку виконуваної функції, але не її другорядність", "Контроль не існує в ізолюваному вигляді, як не має бути контроль заради контролю. Контроль здійснюється в певній галузі управління, із її особливостями та конкретним змістом, а тому у певному обсязі та формі. Він спрямований на конкретний результат і шляхи досягнення цього результату, а також на усунення суб'єктивних та урахування об'єктивних перешкод при здійсненні управлінської діяльності"¹⁵.

О. Ф. Андрійко визначає, що контроль — невід'ємний елемент управлінської діяльності, фактор підвищення її ефективності і подальшого вдосконалення¹⁶.

С. Д. Дубенко, розглядаючи це питання, підсумовує, що у широкому розумінні контроль — це сукупність політичних і економічних процесів і методів, які повинні забезпечувати стабільність суспільного порядку і державного устрою, дотримання Конституції та законів¹⁷, "... контроль у системі державної служби має багатофункціональний характер, а технології, засоби, форми і методи його реалізації різноманітні"¹⁸, "зараз Україна знаходиться у такій ситуації, коли по суті відсутня загальнодержавна система контролю, яка була б зорієнтована на нові демократичні завдання"¹⁹.

¹³ Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. — Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. — С. 31.

¹⁴ Нижник Н., Якушик І. Контроль — ефективна складова соціально-економічного розвитку держави // Президентський контроль. Інформаційно-аналітичний, науково-методичний бюлетень Адміністрації Президента України. — 2004. — № 1. — С. 41-45.

¹⁵ Державне управління в Україні. Навч. посіб. / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрнаукацентр, 1999.

¹⁶ Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. — С. 427.

¹⁷ Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посіб. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. — К.: Ін Юре, 1999. — С. 76.

¹⁸ Там само.

¹⁹ Там само. — С. 77.



Ця стаття має основною ціллю проаналізувати висвітлення проблеми контролю в сфері державної служби у наукових працях та публікаціях, та на підставі огляду наукової думки з досліджуваної теми виявити перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Дуже важливим з точки зору досягнення певних станів об'єкта управління є принцип зворотного зв'язку, застосування якого дозволяє шляхом аналізу ситуації до та після реалізації рішення (за допомогою функції контролю) скоригувати останнє з метою досягнення визначених цілей ... Необхідно пам'ятати, що контроль взагалі виправданий лише тоді, коли відхилення від планів піддаються корегуванню²⁰. Водночас підіймається дуже важливе на даний час питання етизації державного управління: "Суспільний характер функціонування державної служби значною мірою визначається особистісними якостями державних службовців, їх умінням дотримуватись високих моральних стандартів у своїй професійній діяльності. Від ступеня сформованості етичної культури державних службовців залежить їхня професійність, авторитет у суспільстві, належне виконання службових обов'язків"²¹.

На думку М. Корнева та В. Козловського головним завданням контролю є збереження стабільності та цілісності соціальної системи²².

В Конституції України закладено правову основу контролю як виду діяльності держави і відповідних гілок влади, що знаходить свою подальшу регламентацію в законах України. У відповідних нормативно-правових актах контроль закріплений як конкретна функція державних органів, що наділені контрольними повноваженнями. Зокрема, в Законі України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні"²³ закріплені структура, права, обов'язки і відповідальність органів та службових осіб Державної контрольно-ревізійної служби.

На сьогодні ми можемо констатувати той факт, що по суті ще відсутня загальнодержавна ефективна система організації контролю в сфері державної служби, зорієнтована на нові демократичні завдання.

Контроль є важливим елементом у складі системи державної служби. Делегування все більшої частини повноважень до нижчих систем управління та передача відповідальності за прийняття рішень зверху до низу потребують посилення контролю в сфері державної служби, бо інакше є реальна загроза розладу держави. Особливого значення при розбудові держави набуває той факт, що законність гарантується тільки тоді, коли жодна посадова особа будь-якої із структур державної влади не може стати вище закону, а за наявності таких спроб буде підпорядкована закону спільними зусиллями інших державних структур, тобто законність забезпечується не автономністю органів державного управління, а тісним взаємозв'язком між ними.

Реформування державного апарату вимагає розширення сфер дії контролю на державному рівні.

На даний час у сучасній друкованій літературі та інтернет-виданнях представлені різні матеріали щодо різних аспектів проблем контролю взагалі, та у в державному управлінні і у державній службі зокрема. Аналіз деяких джерел наведено нижче.

Дослідження А. Сундакова стосується питань реформи державного управління в Україні взагалі та проблем контролю зокрема. Він зазначає, що однією з важливих проблем, що постали перед урядом, є потреба забезпечити послідовність та відповідність роботи державних службовців ширшим політичним цілям уряду. Ефективність роботи державних службовців значно знижується, якщо ставити їх у вузькі рамки, детально вказуючи, що вони мають робити, адже вони повинні приймати рішення у межах своїх повноважень, що підвищує їх відповідальність і зацікавленість у роботі. Однак в такому разі завжди залишатиметься ризик, що адміністративні рішення не відповідатимуть урядовій політиці. Також залишатиметься ризик корупції. Такі ризики притаманні будь-якій системі державного управління²⁴.

²⁰ Князев В. М., Надольний І. Ф., Мельник М. І. Держане управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: Монографія / За заг. ред. В. М. Князева. — К.: Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. — 320 с.

²¹ Там само.

²² Корнев М., Козловський В. Корупція через призму теорії девіаторної поведінки (морально-психологічний аспект) // Вісник Української академії державного управління при Президенті України. — 2001. — № 2. — Ч. 2. — С. 216-222.

²³ Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. // ВВР. — 1993. — № 13. — Ст. 110.

²⁴ Реформа державного управління в Україні. Звіт для Канадського бюро міжнародної освіти / Новозеландський інститут економічних досліджень. — Wellington: Prepared by Alex Sundakov. December 2000 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.icps.kiev.ua>.



На даний час в Україні практикується формальний контроль, який особливо погано пристосований до вирішення таких проблем.

Дослідження з державного управління у країнах західних демократій свідчить, що збалансування механізмів контрольної діяльності, коли органічно поєднуються на практиці формальні й неформальні правила, значно підвищує ефективність самого державного управління.

В пострадянській Україні було втрачено механізми інтерактивного контролю, а попереджувальний контроль став менш ефективним.

Усе це призводить до необхідності реформування державного управління та пошуку балансу у підході до проблем контрольної діяльності. В умовах України потрібно відновити інтегративний контроль, а діагностичний та інтерактивний доведеться створювати "із нуля".

Автор розкриває поняття інтерактивного та діагностичного контролю і робить наголос на деяких аспектах їх застосування: "Інтегративний контроль вимагає створення спільного розуміння в державних службовців, які дії є прийнятними, а які — ні, а також підходу до державного управління в перехідний період ... Здатність політичних лідерів сформувати послідовне бачення і дотримуватися його у процесі прийняття політичних рішень стало б важливим внеском до запровадження інтегративного контролю ...

Діагностичний контроль вимагає системного підходу до визначення стратегічних цілей як для уряду, так і для окремих державних органів. Це не слід плутати з постійною розробкою планів та концепцій, що відбувається зараз ... Існує нагальна потреба створювати процедури корпоративного та стратегічного планування, які є основою діяльності державних органів на Заході"²⁵.

Автор наголошує, що застосування інтерактивного контролю вимагає створення процедур, через які має відбуватися діалог щодо вибору рішення будь-якої проблеми з набору альтернативних рішень між державними службовцями та громадськістю. Аналіз стану державного управління показує, що створення умов для такого діалогу та його проведення завжди відіграє важливу позитивну роль.

Дж. Грубер зокрема підіймається питання про важливість для справді демократичного уряду країни контролю урядових структур і розглядається проблема бюрократії²⁶.

Зараз практично кожний скаржиться на безконтрольну бюрократію, і багато людей вважають, що можуть щось зробити з цим явищем, але ця проблема є набагато глибшою і багатограннішою, ніж може здатися на перший погляд. Автор указує, що бюрократія володіє значними ресурсами та владою, щоб впливати на хід контрольного процесу і на самих контролерів. Дуже часто трапляється, що бюрократи є дуже кваліфікованими спеціалістами у своїй галузі, вони можуть передбачити напрям ходу перевірки їх діяльності, проаналізувати можливі наслідки іноді краще, ніж контролюючі їх особи, що дає їм можливість грамотно спланувати спротив контролерам або направити процес контролю у бажане для них русло. Ці фактори призводять до підвищення навантаження на контролерів і до збільшення витрат ресурсів, необхідних для проведення контролю.

Контролери повинні вирішити, як вони проведуть контроль, які цілі вони переслідують, і які витрати вони терпітимуть. Це вибір контрольного механізму, який ідеально залучав би доступні засоби, що забезпечують поліпшення якості контролю і не виходять за рамки передбачуваної вартості. Ігнорування цих фактів може породжувати засоби контролю, які є нормативно правомочними, але практично безрезультатними. Визнання цих фактів може дозволити контролерам розробити стратегії, які розширюють області, де бюрократи готові погодитися з їх вимогами. Також до самих контролерів повинні висуватися підвищені вимоги щодо їх знань та здібностей, тому працювати контролером може далеко не кожен.

Автор також зазначає, що бюрократи мають значну владу над самими контролюючими органами, так як вони розробляють для них різноманітні норми та правила, затверджують плани та методики перевірок. Усе вищевикладене призводить до того, що висновки перевірок мало зачіпають інтереси високопоставлених бюрократів. Тому контрольні органи мають постійно знаходити баланс у своїй діяльності так, щоб якнайменше зустрічати спротив бюрократії, і в той же час виконати поставлені завдання.

²⁵ Там само.

²⁶ Gruber, Judith E. Controlling bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance. — London, England Paperback, University of California Press Ltd., 1988.



Велику увагу приділяє автор залученню громадськості до контролювання державних органів. Коли діяльність політиків та високопоставлених чиновників буде відкрита та прозора, а їх дії зрозумілими для широкого кола громадськості, тоді буде набагато менше можливостей для всіякого роду зловживань. Більшість бюрократів вважають за краще не стати об'єктом бойкотів і демонстрацій, і вони можуть погодитися з деякими з побажань громадян, щоб уникнути такого тиску. Крім того, стратегія пошкодження бюрократичної монополії за допомогою інформації може збільшити ефективність контрольних ресурсів. Інформація про бюрократичну активність може мобілізувати наперед апатичних громадян за допомогою інформування їх про наслідки бюрократичної дії, таким чином заохочує їх, щоб задіяти їх ресурси до завдань контролю.

Як показано в цій книзі, дорога до успішного контролю лежить у розумінні як демократичної, так і бюрократичної сторін проблеми і старанних зусиль, направлених таким чином, щоб ні демократичні, ні бюрократичні сторони цієї проблеми не були випущені з поля зору аналітиків контрольної діяльності.

М. Беблаві зазначає, що не існує єдиного, універсально вживаного визначення поняття державної служби, окрім того, що вона означає частину державного сектора, виключаючи певні групи працівників. За даними дослідження ОЕСР, у 20 із 24 досліджених країн до статусу державної служби не включено працівників сфери охорони здоров'я, у 18 країнах — не включають вчителів. Тому у даному документі не приймаються до уваги вищезазначені категорії, а мова йде стосовно працівників центрального й місцевого державного управління²⁷.

Вона вказує на основні проблеми, існуючі у “перехідних” країнах у сфері державного управління. Аналіз реформування державної служби у країнах Центральної Європи показує, що застосовувалися у різній мірі однакові основні важливі компоненти:

1) заміна деяких працівників державного управління новими — з іншими навичками та уподобаннями;

2) надання і тим працівникам, які залишилися, і новим стимули формувати свою поведінку в бажаний спосіб;

3) навчання державних службовців навичкам, які дають можливість реагувати на стимули в бажаний спосіб.

Однією з основних проблем у реформуванні державної служби є те, що у будь-якого уряду завжди існує багато термінових, невідкладних проблем, пов'язаних із його щоденною працею, тому періодизація та узгодження основної реформи розтягується у часі. У статті наводяться дані щодо років ухвалення законодавства про державну службу в країнах Центральної Європи.

Перехід цих країн до ринкової економіки супроводжувався, насамперед, так званими реформами “першого покоління”, тобто впровадження “простих” невідкладних систематичних змін (приватизація, лібералізація цін і торгівлі, макроекономічна стабілізація). Реформування же державної служби віднесено до “другого покоління” завдань, які включають такі складні питання, як освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення та ін. У цих секторах не існує універсальних моделей та виключно правильних рішень, вони тісно пов'язані з політичною та економічною ситуаціями у країні.

Враховуючи вищевикладене, здійснення реформи державної служби, окрім іншого, передбачає:

1) основне та допоміжне законодавство щодо державної служби;

2) керівництво переходом наявних працівників державного управління до нової системи (іспити, присяги, тимчасове звільнення тощо);

3) організація навчання наявних і нових державних службовців;

4) організація інституційних систем приймання на роботу, звільнення, оцінювання та винагороди державних службовців.

Основне питання реформи державної служби також полягає у визначенні державного органу, який би відповідав за її проведення та мав достатньо ресурсів задля цього. Загалом реформа у державному управлінні в цілому і в державній службі зокрема ніколи не

²⁷ Gruber, Judit E. Controlling bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance. — London, England Paperback, University of California Press Ltd., 1988.



закінчується. Проте у випадку країн із перехідною економікою можна концептуально вирізнити дві фази реформи. Перша передбачає створення нової системи державної служби в усіх зазначених вище аспектах. Друга — фінальна побудова системи — може також мати серйозні внутрішні суперечності та упущення. Тому, проаналізувавши всі аспекти, можна порекомендувати провести ревізію системи державної служби, щоб виявити ці невідповідності та усунути хоча б найважливіші з них.

Учені також дійшли згоди, що, окрім урахування певних національних особливостей, ці важливі процеси мають інтернаціональний характер, і на них не можуть не впливати сучасні глобалізаційні процеси у суспільно-політичній та економічній сферах світового життя. Необхідно при реформуванні державного управління у перехідних суспільствах широко застосовувати величезний світовий досвід, прогнозувати інтеграційні процеси у європейське та світове співтовариство та аналізувати можливі наслідки²⁸.

Н. Нижник зазначає важливість управління як поєднувальну ланку між державою й суспільством. Вона піднімає досить гостре для нашої держави питання — неузгодженість програм державного розвитку та управлінських процесів з науковим обґрунтуванням доцільності саме такого вибору дій: “Дуже часто втілюємо сумнівні, не виважені програми. ... Практики згадують про вчених тільки тоді, коли треба пояснити, чому не йдуть реформи”. Н. Нижник наголошує на необхідності, з одного боку, залучати науковців до розробки важливих державних проектів та створювати для них необхідні умови, а з другого — на необхідності згуртування самої наукової громадськості. Тому вона бачить позитив у створенні комісії з підготовки реформування політичної системи та у тому, що “створюють радоччі структури, покликані виробити ту чи іншу позицію для нашої влади”²⁹.

Б. Губський вказує на те, що ефективність здійснюваних реформ в усіх сферах суспільної життєдіяльності не можна забезпечити, якщо не сформувати ефективної національної системи державного управління, близької до потреб та запитів людей, головним пріоритетом якої стало б служіння національним інтересам. Автор наголошує на тому, що на трансформаційному етапі розвитку держави необхідна активізація державної участі й посилення впливу у питаннях інвестиційної та інноваційної політики при спрямуванні інвестицій як внутрішнього, так і іноземного капіталу. Б. Губський вважає, що посилення належного нагляду й контролю з боку держструктур має захистити державу від небезпечних економічних, соціальних та екологічних наслідків³⁰.

О. Онищенко звертає увагу на проблему пошуку оптимальних варіантів державного управління з урахуванням глобальних процесів та законів суспільного розвитку. Він зазначає: “Принципова помилка практично усіх реформаторів постсоціалістичних країн — у тому, що вони без продуманих концепцій, без моделей намагались швидше створити свої власні держави, роз’єднати велику імперію ... А моделі того, як будувати механізми управління, концептуально здебільшого були відпрацьовані погано, тому й даються взнаки ці прорахунки”³¹.

В умовах проведення адміністративної реформи в Україні всі ці питання, безумовно, мають велике значення, тому врахування думок, висловлених у матеріалах круглого столу, дозволить уникати висвітлених помилок у майбутньому.

Аналіз інформації, наведеної в опрацьованих виданнях, дає змогу зробити висновок, що дослідження проблем контрольної діяльності проводилося або дуже узагальнено на теоретичному рівні, або в якомусь вузькому напрямку, але тема контролю саме у сфері державної служби залишається мало досліджуваною. Ця тема піднімається або у контексті інших питань, або згадується мимохідь. Тому дослідження у галузі проведення контролю у державній службі на даний час дуже актуальне.

Враховуючи те, що у нашій державі діючий контроль не має достатньої ефективності і не займає належного місця в процесі державотворення та суттєво не впливає на становлення нових державно-управлінських відносин, на нашу думку, потрібно ґрунтовно вивчати питання формування системи контролю в сфері державної служби та проводити подальші наукові розвідки у напрямку пошуку оптимальної моделі системного контролю.

²⁸ Державне управління перехідних суспільств в умовах глобалізації: Матеріали засідання міжнародного круглого столу, організованого Фондом інтелектуальної співпраці “Україна — XXI століття”. — К.: Українські пропілеї, 2001. — 32 с.

²⁹ Там само.

³⁰ Там само.

³¹ Там само.