

ОСНОВНІ КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Н. С. Іванченко, магістрант, кафедра правознавства ПУЕТ; науковий керівник – проф. Солдатенко О. В.

Тема державної служби, її законодавчої, нормативно-правової бази і проблем її розвитку в сучасній Україні є однією з найактуальніших, так як державна служба є найважливішим інструментом перетворень у владі, економіці, соціальній сфері, правових відносинах, в галузі національної безпеки.

Сучасний етап державного будівництва в Україні тісно пов'язаний з аналізом історичної практики формування і функціонування державної служби світу.

Вивчення особливостей і специфіки системи державного управління в багатовіковій історії є важливим, бо дає змогу отримати корисні уроки з історичного досвіду і глибше зрозуміти сучасні проблеми його будівництва.

По суті, мова іде про те, який тип державної служби нам будувати – активного служіння суспільству і державі або пасивного проходження, обслуговування повноважень державної політичної еліти. Від вибору цих рішень залежать підходи до теорії і організації державної служби.

В цій статті стоїть завдання не просто ознайомитися з особливостями розвитку держслужби, а представити різні традиції державної бюрократії і їх історичну еволюцію, включаючи сучасні спроби їх реформування. У будь-якому сучасному суспільстві апарат державного управління практично повністю побудований на бюрократичних принципах.

По суті, все різноманіття трактувань концепцій розвитку державної служби можна звести до чотирьох основних типів:

- «Концепція раціональної бюрократії» М. Вербера – В. Вільсона;
- Марксистське вчення;
- Імперська (азіатська модель);
- Реалістична модель бюрократії.

Розглянемо, що саме являє собою поняття «бюрократія»

Бюрократія – від французького *bureaucratie*, буквально – панування канцелярії або від *bureau* – бюро, канцелярія і грецького *kratos* – влада, тобто вищі чиновники, службовці середніх ланок державного апарату.

Це-клас осіб, різко виділений з решти суспільства і складається з цих агентів центральної урядової влади.

Максом Вебером було запропоновано таке визначення терміну Бюрократія – це один з типів ідеальної раціональної організації, що характеризується ефективністю адміністративних дій, яка досягається за рахунок спеціалізації кваліфікованого управлінського апарату і формального поділу обов'язків, ієрархічної системи контролю і підпорядкування посадових осіб, без особових відносин, заснованих на зафіксованих законах і правилах, які визначають прийняття рішень шляхом відділення адміністративних функцій від засобів управління.

Тобто, за Вебером, основні характеристики бюрократії зводяться до наступних положень:

- компетенція кожного бюрократичного рівня чітко регламентована, зафіксована нормативно;
- ієрархічна організація бюрократичної структури заснована на базі твердо встановлених принципів посадової субординації;
- всі посадові особи повинні бути хорошими фахівцями в області адміністрування, бути компетентними не тільки в сфері своїх професійних посадових обов'язків (наприклад, в якості юриста, економіста, інженера, військового тощо), але також і в області норм, правил і процедур діяльності бюрократичної організації в цілому.

Веберівська модель раціональної бюрократії побудована на трьох головних «ідеологічних» постулатах:

- бюрократія однаково ефективно служить будь-якому політичному «хазяїну», але не втручається при цьому в політику;
- це найкраща з усіх можливих форм організації;
- найважливіше її достоїнство – незалежність від впливу суб'єктивних людських впливів на прийняття рішень.

В американській адміністративній науці ту ж парадигму розвивав наприкінці XIX століття майбутній президент США В. Вільсон. До основних положень теорії бюрократії В. Вільсона відносяться:

- наявність єдиного керуючого центру в будь-якій системі управління, як необхідна передумова її ефективності та відповідальності;
- структурна схожість всіх сучасних урядів;
- відділення управління від політики;
- професіоналізм службовців;

– організаційна ієрархія, як умова фінансової та адміністративної ефективності;

– наявність хорошої адміністрації як необхідна умова модернізації людської цивілізації і досягнення благоденства.

2. Іншу точку зору на бюрократію сформулював Карл Маркс. Він визначав її як соціальний організм-паразит, результат соціально-класових антагонізмів і протиріч і матеріалізацію політичного відчуження. Бюрократія з його точки зору – абсолютне зло. Він це пояснює:

– підміною інтересу громадського інтересам приватним конкретного чиновника, «присвоєнням держави» чиновницьким кругом;

– органічною нездатністю бюрократії вирішувати справжні проблеми, відсутністю у бюрократії державного розуму;

– збоченим сприйняттям дійсності, відривом від неї, упередженістю, свавіллям, який зростає в міру просування до вершини бюрократичної ієрархії;

– корпоративністю цієї ієрархії;

– кар’єризмом як її образу життя;

– домаганням на монопольну компетентність;

– формалізмом.

В його точці зору є глибина, особливо при описі негативних властивостей бюрократії. Судження К. Маркса можна застосувати до більшості сучасних бюрократичних систем.

Але якщо прийняти його критику за повний аналіз, то стає незрозумілим, чому сучасні бюрократичні державні апарати в різних країнах не тільки не «руйнуються під вагою власних злочинів», а й успішно справляються з вирішенням складних проблем і одночасно користуються у громадян країни високим авторитетом.

Суть підходу К. Маркса до бюрократії чітко позначена в його роботі «До критики гегелівської філософії права». Але погляд К. Маркса на бюрократію представляється одностороннім. Він не бачив соціальної корисності державної бюрократії.

3. Імперська модель бюрократії найбільш повне втілення отримала в азіатських імперіях. Її класичною формою прийнято вважати модель організації бюрократії в Китаї. Стабільність системи влади і управління в Китаї була безпрецедентною. Вона проіснувала майже без змін більше двох тисяч років – до XX століття.

Вважається, що одним з головних секретів цієї унікальної стабільності було те, що при всій гігантській ролі, яку відігравало в функціонуванні системи чиновництво, воно не мало можливості усвідомити себе самостійною політичною силою, і залишалося на становищі імператорських лакеїв.

До основних рис цієї моделі бюрократії можна віднести:

- відсутність у чиновників вузької спеціалізації, що дозволяло їх безболісно взаємозамінити;

- постійний надлишок кандидатів на посади;

- складання іспитів аж ніяк не гарантувало отримання посади, а лише дозволяло увійти в число претендентів на неї;

- очікування посади могло тривати необмежено довго, але могло бути скорочено хабарем;

- крайня обмеженість перспектив службової кар'єри (чиновник часто залишався в одній і тій же посаді весь термін своєї служби, а часто строк служби становив лише кілька років).

- жорсткі заходи проти неформальних зв'язків в середовищі чиновників, щоб запобігти виникненню в їх середовищі стійких коаліцій. До числа таких заходів належали: заборона на особисту дружбу, заборона чиновникам належати до одного сімейного клану, служити в одній провінції, заборона на шлюби з жінками з числа місцевих жителів і т. п.;

- фінансова залежність чиновника не від імператорської платні, що неминуче перетворювало чиновника в легко вразливого порушника законів з усіма супутніми наслідками – страхом викриття, невпевненістю в своєму найближчому майбутньому, можливістью тримати його на гачку і т. п.;

- відсутність у чиновників будь-яких гарантій від довільних звільнень, понижень на посаді і переміщень;

- ретельний контроль за потенційно більш небезпечною для влади вищою і середньою бюрократією за допомогою розгалуженої мережі секретної поліції (цензорів), практики безпосереднього зв'язку імператора з нижчим ешеленом бюрократії, минаючи її проміжні рівні, особистої системи всіх призначень.

4. У даний час в країнах західної демократії панує «реалістична» концепція бюрократії. По суті мова йде про доповнення і модернізації Веберовсько-Вільсоновської моделі раціональної бюрократії. У зв'язку з цим виникають концепції «чуйної» адміністрації, поліцентризму, «плоских» структур і т. д. Суть еволюції сучасних західних поглядів на бюрократії полягає в

тому, що в доповнення до Веберовської моделі, суб'єктивний фактор виступає вже не як джерело «перешкод», що підлягає зменшенню, а в ідеалі усуненню, але як невід'ємний і істотний, а в даному разі, головний компонент будь-якої реальної організації. З цим фактором потрібно не боротися, а прагнути глибше зрозуміти його і, з'єднавши з формальними компонентами Веберовської моделі, створити єдину, комплексну модель організації.

У 1950–60-ті роки з'явилися роботи Герберта Саймона, Роберта Мертона, Пітера Блау і Мішеля Крозьє. Але в даний час стало ясно, що зазначені дослідники здійснили лише заміну термінології в тій же самій теоретичній конструкції.

Так, наприклад, Саймон (лауреат Нобелівської премії з економіки, 1978 р.) доповнив концепцію формальної організації елементами теорії неформальної організації. Іншими словами, службовець як і раніше розглядався лише як незначний елемент адміністративної системи, хоча володіє особливими індивідуальними властивостями. Але ці властивості цікавили Саймона лише з точки зору підвищення ефективності роботи організації.

Ефективність і раціональність, як вищі організаційні цінності, сенс і мету їх діяльності сумніву не піддавалися.

Таким чином, описано різні підходи до бюрократичної системи адміністративних теорій кінця 1950-х-початку 1980-х років, де особливе значення надається її функціям і місцю в державі.

Основні висновки полягають у наступному: призначення державного апарату полягає в організації державного управління на основі регламентованих прав, загальнообов'язкових процедур, які покликані забезпечити баланс інтересів людини і суспільства; погана ефективність державного управління, обмеження прав і свобод особистості є результатом дисфункції державного апарату; боротьба з нею може бути здійснена за допомогою управлінських, економічних, правових методів.

Історично сформовані концепції адміністративно-державного управління в даний час займають значне місце. Протиріччя і проблеми, які характеризують загальний стан даної галузі знання, виявляються при дослідженні наукових розробок цих теорій.

Список використаних джерел

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 432 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Москва, 1997. 398 с.
4. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. Київ : Вид-во КНЕУ, 2003. 344 с.
5. Політологія : підручник / за ред. І. С. Дзюбка, К. М. Левківського. Київ 2001.
6. Основи політології : навч. посіб. / кер. авт. кол. Ф. М. Кирилук. Київ, 1995. Розд. 15.
7. Саймон Г. А. Поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують а функції / Г. А. Саймон. – Вид. переробл. і допов. Київ : АртЕк, 2001. 392 с.

ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ПІДОЗРУ У ВЧИНЕННІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

А. А. Богомаз, магістрантка, кафедра правознавства ПУЕТ

Прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) в 2012 році знаменував появу в кримінальному провадженні нового інституту – повідомлення про підозру. Даний інститут є одним з найважливіших під час проведення досудового розслідування. Оскільки показує результат виконаної роботи, зібраних доказів і здебільшого визначає подальший напрямок кримінального провадження та є першим моментом притягнення до кримінальної відповідальності.

Аналіз сучасних наукових досліджень українській вчених (зокрема, Ю. П. Аленіна, А. В. Андрейчук, В. Г. Гончаренко, В. О. Гринюк, І. Г. Івасюк, О. В. Іващенко, О. В. Капліної, Т. В. Лукашкіної, О. С. Мазур, В. Фаринника, О. В. Фараон, Л. В. Юрченко тощо) дозволяє зробити висновок, що поняття та правова природа повідомлення про підозру тлумачиться доволі неоднозначно [2, с. 185].

КПК України не містить визначення поняття «підозра», лише зазначені випадки, які зумовлюють необхідність повідомлення особі про підозру у письмовому вигляді. Так, відповідно до ч. 1 ст. 276 КПК України повідомлення про підозру обов'язково