

УДК 35.07

Л. С. Стельмащук,  
аспірант кафедри управління персоналом та державної служби, АРІДУ НАДУ

# ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ: ІСТОРИЧНИЙ АНАЛІЗ

*У статті розглянуто досвід організації державної служби Сполучених Штатів Америки впродовж періоду їх незалежності; проаналізовано основні особливості "системи здобичі" та системи заслуг; досліджено нормативно-правову базу, яка регулює питання державної служби.*

*In article of Public Service of the United States of America during the period of their independence is considered, basic features of spoils and merit system is analysed, regulatory framework that governs the public service is investigated.*

*Ключові слова: державна служба, патронатна система, система заслуг, "система здобичі", демократія, федералісти та республіканці, законодавчі акти, реформи державної служби.*

*Key words: public service, patrons system, spoils system, merit system, democratic, federalists and republicans, legislation, public service reform.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сьогодні важливим залишається питання дослідження організації державної служби; аналіз її особливостей, принципів, функцій та завдань; діяльності державних службовців; визначення основних проблем, які впливають на її ефективність. Така потреба, в першу чергу, пов'язана з постійними змінами, що відбуваються у державі, а отже, впливають на усі сфери суспільного життя. Зокрема, доречно звернути увагу на інститут державної служби Сполучених Штатів Америки, який розвивався впродовж значного періоду незалежності держави і відповідно потребував постійних нововведень через значні суспільні перетворення.

Актуальність теми полягає в необхідності проведення аналізу особливостей державної служби США, які були їй притаманні у той чи інший період часу. Адже сучасна державна служба значно відрізняється від тієї, що існувала 250 років тому, проте саме минуле визначило теперішній стан.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Сполучені Штати Америки, будучи незалежною державою, в якій демократія розвинулась значно раніше, ніж бюрократія, привертає увагу науковців. Держава, яка здобула незалежність ще в далекому 18 ст. та зуміла її не тільки зберегти, але й створити потужний державний механізм, не може не викликати захоплення. Звичайно, що могутність США, як і будь-якої країни, визначається значною кількістю факторів, а також ефективною державною службою, що відображається в якості виконання державними службовцями завдань.

Дослідженню історичних етапів формування та розвитку державної служби в США присвятили праці вітчизняні та зарубіжні науковці, зокрема: І.Ф. Корж [1], М.В. Кравчук [2], А.Д. Марголін [3], П. Боллер [4], Ф. Рігс [5].

## НЕВИРШЕНА ЧАСТИНА ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Важливим питанням є дослідження кожного з історичних етапів становлення та розвитку державної служби, що

дасть можливість визначити її основні особливості, які стали в основі сучасної державної служби США.

Метою статті є історичний аналіз становлення та розвитку державної служби в Сполучених Штатах Америки, а також нормативно-правової бази щодо організації діяльності державних службовців.

## ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В основі державної служби США лежить принцип самоврядування вільних людей на вільній землі, що полягає у фундаментальному переосмисленні природи політичного суспільства, формуванні стереотипу недовіри до влади, особливо центральної, і відповідно до її агентів в апараті виконавчої, законодавчої та судової гілок. Цей принцип став тією основою, на якій розвивались нові ідеї щодо служби в органах державної влади.

Слід зазначити, що США, будучи демократичною республікою, все ж зазнавала негативного впливу з боку політичних партій та елітарних груп. Таким чином, ідея демократичної рівності і справедливості мала не тільки теоретичну базу, але й практичне підґрунтя, яке розроблялось роками і доводило її доцільність.

Після ухвалення Декларації незалежності 1776 р. виникла потреба створити власний державний апарат, проте американці відмовлялись від постійних державних службовців, бажаючи передати всі повноваження окремим зборам громадян чи вибраним особам.

Перший президент США, Дж. Вашингтон не допускав жодного супротивника до державного апарату, очоливши федералістичну партію, проте виняток усе ж зробив для республіканця Т. Джефферсона, який був одним із засновників держави [6, с. 114]. Це стало для першого президента фатальною помилкою.

Діяльність другого лідера держави Дж. Адамса пов'язана з прагненням, насамперед, до об'єднання США та Англії для покращення позицій новоствореної країни, тому він хотів одружити свого сина на дочці британського олі-

гарха [7, с. 12]. Це дало б можливість не тільки укріпити власні позиції, але й забезпечити певні умови для розвитку державної служби за рахунок досвіду іншої держави.

Звичайно, що зі становленням і подальшим розвитком американської держави кількість державних службовців зростала. Проте до Громадянської війни відбувалось це не за рахунок розширення державних функцій і відповідно збільшення кількості кадрів у наявних департаментах, а завдяки створенню поштової служби, яка не лише збирала податки та здійснювала інші фінансові операції, але й державні закупівлі, а також облік земель та казначейства. Штат інших відомств залишався досить малим.

Хоча між партіями федералістів та республіканців продовжували загострюватись суперечки з питань розвитку економічного, соціального, фінансового та аграрного секторів, проте спосіб добору кандидатів на посаду державного службовця був той самий і мав характер елітарної демократії. Призначення в державний апарат здійснювалось відповідно до концепції "аристократії", тобто переважно із вузького кола еліти.

Республіканці, як і федералісти, прийшовши до влади, заповнювали державні посади представниками елітних соціальних верств. Прихильність джефферсонівських республіканців політичній демократії в цьому відношенні мало змінила [7, с. 88]. Між джефферсонівськими державними посадовцями був нижчий, ніж за федералізму, відсоток людей з університетською освітою, якщо в першому випадку більшість ставали вихідці із міської еліти, то за республіканців — багатих аграріїв. Проте в обидвох випадках влада належала еліті, яка і визначала державну політику. Добір кандидатів на посаду державного службовця відбувався за схожою схемою, яку називали патронатною системою.

Таким чином, до виборів президента 1829 р. сформувались дві основні групи службовців, до однієї з яких входили вищі повноважні особи (політичні призначенці: члени кабінету міністрів, їх помічники, послы, губернатори, керівники федеральних агентств), що мали значний вплив на процес ухвалення рішень. Другу групу становили працівники державних органів середнього й нижчого класу — клерки, митники, судді та шерифи. Здебільшого це були представники еліти середнього класу, що мали вищу освіту й розглядали державну службу як соціальний обов'язок. У ранній період державна служба в США формувалась за допомогою патронату і складалась переважно із прибічників та "спадкоємців" суспільного статусу.

Прихід в Білий дім президента Е.Джексона, який переміг на виборах 1829 р., ознаменувався спробою демократизувати державну службу, проте її успіх був незначним. Патронатна система продовжувала використовуватись і набула визначених рис саме в період його правління. Як зазначає О.А. Дьомін, схема діяла на основі двох підходів до державної служби. Суть першого полягала у зневажливому ставленні до державних службовців, а другого — у прагненні настільки, наскільки це буде можливо, замінити посади виборним шляхом [8, с. 300].

Е. Джексон представляв демократичну партію, яка бувалась на джефферсонівських республіканських принципах лібералізму та управління. Він наслідував другого президента Сполучених Штатів Америки та прагнув відокремити федеральне правління від банківської діяльності, а також встановити тверду валюту в державі. Саме в період президентства Е. Джексона введено систему "здобич — переможцю", завдяки якій розпочався процес підбору кадрів на державні посади відповідно до того, яка партія перебувала при владі.

Фактично другий підхід, розроблений сьомим президентом держави, ґрунтувався на принципі victor's spoils system ("здобич — переможцю"), який передбачав розподіл повноважень представникам партії переможниці, а саме: активі-

стам президентської виборчої кампанії [9, с. 37]. Ще однією важливою ідеєю Е. Джексона було спрощення адміністративних операцій до такого ступеня, щоб їх могла виконувати будь-яка досвідчена особа.

О.В. Оболонський, аналізуючи сучасну державну службу США, констатує, що spoils system діє в США і сьогодні, але в більш цивілізованих і обмежених формах [10, с. 77].

Наслідком такої системи став перехід від принципу компетентності до принципу партійності, яка виражалась через особисту відданість главі держави. Проте її позитивною рисою була орієнтація передусім на громадянина як споживача соціальних послуг, а не на основні ідеї держави. Це підтверджує існування однієї з найміцніших владних служб — Пенсійної, створеної вже в 1833 р., що після Громадянської війни стала ще й одним з найбільших департаментів держави. Для прикладу, господарські міністерства — праці, сільського господарства — виникли значно пізніше, були меншими і відповідно розвивались повільніше.

У 1860-ті роки гостро постає питання про реформування державної служби, яка за сторіччя існування США, через відсутність нормативної бази зазнала корупції та бюрократії. Виникла необхідність у заміщенні посад не на основі партійної вірності, за якого таким чином не враховувались здібності і навички кандидатів, а з огляду на їхню компетентність.

Американці прагнули так змінити практичне застосування державної служби, щоб не зіпсувати головного досягнення "системи здобичі" — регулярну зміну державних службовців, що було гарантією проти формування між ними каст. Важливою стала можливість представляти службу як цілісну систему з власними вимогами. Остаточним стало визначення політичної нейтральності державної служби, що можливе за значного ступеня незалежності від президента та конгресу.

Наприкінці 60-х років XIX ст. президент Е. Джонсон ввів систему знань, або систему призначень, згідно з якою вищим адміністративним чиновникам надавався особливий юридичний статус. В.М. Шамраєва описує цей статус як можливість будь-якої посадової особи вищої категорії вільно пересуватись із однієї установи в іншу. Політичне керівництво, маючи у своєму розпорядженні весь "вищий корпус", може розставляти кадри за власним розсудом. За задумом Е. Джонсона, це мало наблизити "верхівку" адміністраторів до політичного керівництва [11].

У 80-ті роки XIX ст. в адміністрації партійних активістів змінилась система добору на посади, адже у попередній період проблема полягала в тому, що ці активісти часто вимагали високих посад як плати за їх послуги під час виборчої кампанії, не враховуючи при цьому власних знань і кваліфікацій. Завершенням таких змін стало ухвалення "Пендлтон акта" 1883 р., відповідно до якого створено Комісію цивільної служби, обов'язками якої стало вирішення питань, пов'язаних з відпусткою, переміщенням, придатністю до служби, пенсійним забезпеченням.

Впродовж наступних ста років ухвалюють законодавчі акти, що також регулюють окремі питання щодо діяльності державних службовців та їх відповідальності на службі, зокрема: Класифікаційний акт 1923 р., Закон Хетча 1939 р., Зведення Законів 1966 р.

Реполітизація адміністрації, яку розпочав Ф. Рузвельт, стала однією з найважливіших тенденцій останніх десятиліть XX ст. Важливу роль відіграв той факт, що президенти держави мали цілком антибюрократичні настрої, принаймні вони прагнули перевести бюрократію в інший вимір існування.

Р. Ніксон один із перших президентів, хто відкрито розпочав боротьбу проти запеклих бюрократів і для цього створив при Білому домі команду контрбюрократів. Дж. Картер, що змінив на посту Р. Ніксона, вважав швидко реорган-

ізацію федеральної бюрократії одним із основних пріоритетних напрямів своєї політики і також прагнув збільшити над нею політичний контроль через численні політичні призначення, тобто призначення на стрижневі посади не кар'єрних бюрократів.

1978 р. стає початком нового етапу в ері наукового управління щодо реформування державної служби і становлення її сучасних рис. Зміни, які розпочались на початку 1970-х років, були пов'язані з неефективністю та старінням наявної адміністративної системи, потребували також й оновлення нормативної бази, що стало умовою для ухвалення нового Закону про цивільну службу. Згідно з ним Комісія з цивільної служби перестала існувати, проте всі її повноваження були розподілені між Службою управління персоналом і Радою із захисту системи заслуг. Пізніше створено Федеральну раду по керівництву трудовими відносинами та Комісію із рівних можливостей зайнятості.

Загалом основними змінами в управлінні персоналом завдяки реформам стало те, що функції регулювання відносин між державними службовцями та їхніми наймачами розподілялись організаційно: кадровою політикою почали займатись дві новостворені служби з управління персоналом та захисту системи заслуг. Ці незалежні один від одного органи виникли на основі поділу діючої Комісії у справах цивільної служби. По-друге, введено систему постійних атестацій службовців держдепартаменту, орієнтовану на досягнення конкретних результатів та забезпечення обліку індивідуального внеску кожного у вирішення загальних питань.

Рішучим борцем з бюрократією був Р. Рейган. Правда, абсолютна кількість апаратних посад, які заповнювались за принципом політичних призначень, не значно зросла, але вагомість цих позицій значно укріпилась у виконавчій владі. Крім того, на відміну від своїх попередників, він практикував перевірку готовності кандидата на посаду. У підсумку багато чиновників, які залишились в адміністрації Р. Рейгана від демократів, були замінені особами, що підтримували більш консервативну філософію республіканців.

Американський держапарат за останні 30 років досить змінився в сторону демократизму і відкритості для суспільства. Розпочата же за Дж. Картера програма створення прозорої бюрократії стимулювала процес зміни відносин між апаратом і суспільством. Громадянин із пасивного платника податків, який терпляче очікував, коли і які блага зможе йому надати держава, поступово став перетворюватись в активного замовника послуг.

Згідно із ідеєю Р. Рейгана, державний сектор має працювати як приватний, а відносини державного службовця і клієнта мають нагадувати ринкові. Результати цього підходу були неоднозначними. Реалізація ідеї прозорості пішла на користь суспільству. Тепер громадянин мав можливість ознайомитись з широким колом державних документів. Проте як відкритість мала й негативні наслідки: послабивши негативну дію одних факторів, обов'язково підсилювались інші — корупція, конфлікт між різними рівнями і гілками влади, повне розголошення інформації яка потребувала конфіденційності.

Наступні реформи в апараті державної служби розпочались при адміністрації Б.Клінтона. Відповідно до них утворено Комісію, яка, оцінивши стан державної служби, надавала певні рекомендації щодо її удосконалення, а саме: збільшити гнучкість в організації кадрової роботи для певного балансу; орієнтуватись на будь-яку структуру, що має можливість покращити якість продукції та послуг; підвищити відповідальність державних службовців за результати діяльності.

В.М. Шамраєва, основними рисами сучасної моделі державної служби США, бачить:

1) високу роль призначень у системі державної служ-

би;

2) наявність "системи заслуг", тобто залежність оплати праці та просування службовими сходинками від результатів роботи;

3) спрощення процедури звільнення, заохочення високої мобільності;

4) децентралізація системи, що пов'язано з наявністю як федеральної державної служби, так і служби суб'єктів федерації;

5) незначна уніфікація державних службовців (існують публічні — працюють за наймом в установах США, урядові — призначаються за політичною ознакою, цивільні — професійні бюрократи, що є більшістю);

6) важливість етики для державного службовця [13, с. 385].

## ВИСНОВКИ

Таким чином, регулярні зміни є однією з найважливіших рис американської державної служби. Проте усвідомлена необхідність радикальних змін у цивільній службі — явище відносно нове. Це викликано й осмисленням невдалого досвіду рейганівської адміністрації, яка пробувала вирішувати проблеми через певні ідеали та організаційні принципи, властиві ще в XIX ст., і тим, що складність та розміри правління стали значно перевищувати його ефективність і бюджетними проблемами. Саме тому в США ухвалено значну кількість нормативно-правових актів, які регулюють питання державної служби.

## Література:

1. Корж І.Ф. Практика правового регулювання конкурсного добору кандидатів на державну службу в Сполучених Штатах Америки / Корж І.Ф. // Вісник державної служби України. — 2003. — №3. — С. 79—84.
2. Кравчук М.В. Правова система США / Кравчук М.В. — К.: Нора-Друк, 2004. — 136 с.
3. Марголін А.Д. Державний устрій Сполучених Штатів Америки / Марголін А. — Нью-Йорк: Українська вільна академія наук у США, 1956. — 96 с.
4. Boller P.F. jr. Presidential campaigns: From George Washington To George W. Bush / Boller Paul F. Jr. — Oxford University Press, 2008. — 496 p.
5. Riggs F. Bureaucracy and the Constitution / Fred W. Riggs // Public Administration Review. — 1994. — January/February. — Vol.54. — p.65.
6. Shannon F.A. America's economic growth / Shannon F.A. — New York, 1947. — 860 p.
7. Согрин В.В. Политическая история США XVIII—XX в. / Согрин В.В. — М.: издатель. "Весь мир", 2001. — 400 с.
8. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / Под ред. А.А. Демидова. — М.: Книгодел, 2008. — 792 с.
9. Rothbard Murray N. Bureaucracy and the Civil Service in the United States / Murray N. Rothbard // Journal of libertarian studies. — 1995. — 73 p.
10. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия / Оболонский А.В. — М.: Дело, 2002. — 168 с.
11. Шамраєва В.М. Функціонування державної служби в США / Шамраєва В.М. // Електронне наукове фахове видання "Державне будівництво". — X., 2007. — №1. — Режим доступу до статті: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-1/doc/5/04.pdf>
12. Шамраєва В.М. Забезпечення норм службової етики у структурах державної влади [Електронний ресурс] / В.М. Шамраєва // Збірник наукових праць "Актуальні проблеми державного управління". — X.: вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2009. — №1(35). — С. 384—392.

Стаття надійшла до редакції 06.10.2010 р.