

В.М. Шамраєва,

к.і.н., доцент кафедри європейської та євроатлантичної інтеграції і національної безпеки ХарРІ НАДУ

ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В США

Розглянуто еволюцію процесу централізації адміністративно-державного управління, становлення та розвитку державної служби в США. Проаналізовано структуру сучасної державної служби, принципи її побудови та основні функції. Розглянуто шляхи підвищення ефективності діяльності органів державного управління в США та визначено можливості використання цього досвіду при реформуванні вітчизняної системи державного управління.

Ключові слова: адміністративно-державне управління, державна служба, органи державного управління, кваліфікаційні вимоги, службові обов'язки державних службовців.

Пройшовши початковий етап процесу свого становлення як незалежної держави та суб'єкта міжнародних відносин, Україна сьогодні прагне покращання та оптимізації системи державного управління, вдосконалення механізмів державної служби. Тому вивчення закордонного досвіду навряд чи втратить свою актуальність і в найближчому майбутньому. Сполучені Штати Америки є провідною державою світу з розвинутим демократичним ладом, і хоча мають федеративний державний устрій, накопичили багатий досвід забезпечення демократичних цінностей у повсякденній роботі державного апарату.

Проголосивши себе захисником демократичних цінностей у світі, США з готовністю надають консультації та всіляку підтримку країнам, які звертаються до них за допомогою. Але, на жаль, у вітчизняних наукових колах вивчення американського досвіду побудови державного управління не отримало широкого розповсюдження. Значно більшу увагу питанню, що досліджується, приділяють російські науковці. Слід окремо відзначити цілий цикл статей І. Василенка [2; 3], який ґрунтовно проаналізовано побудови державної служби в США та в інших країнах так званої, “західної демократії”. Цілий масив матеріалів для вивчення та аналізу міститься в російському виданні “Вестник государственной службы” [4; 5].

У ретроспективі процес централізації адміністративно-державного управління в США відбувався досить нерівномірно. Американська федеративна система припускає певну економічну автономію й досить широкі політичні повноваження штатів і місцевих органів влади.

Американські політологи У. Беннет і К. Превит вважають, що федеральний уряд в США є продуктом штатів, які виступають у союзі: “основою федералізму є той факт, що штати передували утворенню Союзу” [4, с. 34].

Розвиток продуктивних сил наприкінці XIX – початку XX ст. не міг не вплинути на еволюцію децентралізованого державного апарату. “Велика депресія” 1929 – 1932 рр. порушила питання про “термінову мобілізацію засобів державного регулювання”. Стало очевидно, що тільки федеральний рівень влади з його нереалізованими можливостями державного регулювання здатний пом’якшити наслідки кризи. Тому “новий курс” Ф. Рузвельта був спрямований на розширення масштабів державного втручання в економіку й концентрацію в рамках федерального уряду найважливіших бюджетних, адміністративних і управлінських важелів і ресурсів.

Адміністрація штатів і місцеві влади стали все частіше скаржитися на те, що вони виявилися “замкненими” у лещатах федеральних програм, які не враховують дійсних місцевих потреб. Президенти Р. Ніксон і Р. Рейган думали, що в них є відповідь на цю проблему: потрібно піти від “цільових” дотацій до більше широких, узагальнених дотацій і до “участі в прибутках”. Обидва президенти називали свої програми “новим федералізмом”, маючи на увазі повернення частини адміністративної влади й контролю штатам. Але ці ідеї не принесли бажаних результатів.

На сьогодні у країні 14 урядових департаментів, в яких зайнято від 85 до 90 % всіх федеральних державних службовців [2, с. 25]. Вони мають спільну структуру, хоча можуть відрізнятися за розмірами та за своїми функціями. Кожний очолюється секретарем, що призначається президентом зі схвалення сенату. Заступники секретаря і помічники секретарів одержують

також політичне призначення. Ця система відрізняється, наприклад, від британської, де чиновники, що відповідають заступникам секретаря в США, є працівниками постійної державної служби.

Основною функцією урядових департаментів є проведення законодавчої і виконавчої політики. Наприклад, Департаменту сільського господарства доручено підтримувати запропоновані Конгресом ціни на сільськогосподарську продукцію. Дуже часто, коли виникає суперечливе питання, єдиним способом, яким Конгрес може забезпечити мінімальну більшість, необхідну для проходження законопроекту, є формулювання питання в найбільш загальних, політично нейтральних термінах. Таким чином, парламент часто дає лише загальний напрямок політики.

Урядові департаменти підрозділяються на бюро, які очолюються частіше професійним чиновником. Наприклад, бюро статистики праці є частиною департаменту, і керівники бюро мають велику дискреційну владу, незважаючи на те, що вони повинні діяти в рамках постійного законодавства й адміністративної політики. Крім того, урядові департаменти підтримують місцеві установи в кожному штаті, і єдина адміністративна політика превалює на всіх відомчих рівнях.

Федеральні агентства виконують одну, але досить складну функцію, що іноді може бути більше політичною, ніж адміністративною. Наприклад, Інформаційне агентство Сполучених Штатів – ідеологічне. Його функція полягає в тому, щоб представляти США у сприятливому світлі й завойовувати міжнародну підтримку американської політики. Однак існують і політично нейтральні агентства, такі як НАСА – Національне агентство по аеронавтиці й дослідженню космічного простору. Кожне агентство очолюється одним адміністратором, якого призначає президент і якого він може зняти з поста [7, с. 58].

Федеральні корпорації, що належать уряду, є сполученням урядових агентств і підприємств приватного бізнесу. Хоча голови корпорацій призначаються президентом (за згодою сенату), вони мають значну

автономну владу. Корпорації можуть, наприклад, прийняти своє власне рішення, як розподілити й куди направити фонди, які асигнувала законодавча влада. Федеральні корпорації діють відповідно до основних керівних напрямків, установлених конгресом. Лише незначне число корпорацій є прибутковими, тому вони залежать від щорічних урядових субсидій.

Незалежні постійні агентства створені для економічного регулювання приватного бізнесу, що безпосередньо впливає на суспільний добробут. Вони мають значну владу, отриману від Конгресу. Наприклад, Конгрес уповноважив Постійну ядерну комісію заморожувати роботу атомних станцій, якщо не забезпечується їхня безпека. Такі рішення, як правило, підтримуються в судах. Однак незалежні постійні агентства є об'єктом значної критики. Багато політологів вважають, що агентства перебувають під величезним впливом тих самих галузей промисловості, чию діяльність вони повинні контролювати. Справа в тому, що більшість членів комісій у минулому були співробітниками приватних підприємств і, як говорять критики, вони більше зацікавлені в задоволенні інтересів підприємців, ніж у забезпеченні захисту населення. У цій критиці є частка правди, але необхідно визнати, що службовці агентств повинні розбиратися в тій галузі промисловості, яку вони контролюють.

Така в цілому характеристика організації федеральної бюрократії в США. Діяльність американських службовців регулює Закон про цивільну службу. Наприкінці 1970-х рр. у країні було проведено великі реформи Інституту цивільної служби.

Закон про реформу цивільної служби був розроблений адміністрацією Картера і прийнятий конгресом у 1978 р. Відповідно до нього, Комісія цивільної служби припинила своє існування. Її функції були поділені між Бюро управління персоналом і Радою з захисту системи заслуг. Потім була створена Федеральна рада з управління трудовими відносинами. Нові агентства почали функціонувати з 1 січня 1979 р. Окремо була створена Комісія з рівних можливостей зайнятості, що взяла на себе функції контролю

за дотриманням Закону про цивільні права, спонукуючи федеральний уряд до розслідування певних скарг з дискримінації.

На Бюро управління персоналом покладено завдання забезпечення централізації й координації кадрової роботи в апараті адміністративно-державного управління. До компетенції Бюро входить призначення службовців на посади та їхнє просування по службі, оцінка їхньої праці, підвищення кваліфікації, заохочення й покарання, вироблення рекомендацій з удосконалювання кадрової роботи. Що стосується Ради з захисту системи заслуг, то її повноваження зводяться до забезпечення дотримання законів цивільної служби щодо найму, звільнення й проходження служби відповідно до принципів “системи заслуг”. Існує дев’ять основних принципів системи заслуг, включених до законодавства: рекрутування службовців з усіх сегментів суспільства з підбором і просуванням на основі здатностей, знань і вмінь при справедливому і відкритому змаганні; справедливе і безстороннє ставлення в процесі управління персоналом без залежності від політичних поглядів, раси, кольору шкіри, релігії, національного походження, статі, сімейного статусу, віку або інвалідності з належною повагою до конфіденційності особистого життя й конституційних прав; рівна оплата за роботу рівної цінності з обліком як національного, так і місцевого рівня оплати працівників приватного сектора у поєднанні з заохоченням і визнанням відмінного виконання роботи; високі стандарти чесного поведіння й турботи про суспільний інтерес; діюче й ефективне використання федеральної робочої сили; збереження добре працюючих службовців, виправлення роботи тих, чия діяльність неадекватна, і розлучення з тими, хто не може й не хоче задовольняти необхідним стандартам; поліпшення роботи шляхом ефективного навчання й підготовки; захист службовців від необґрунтованих дій, персонального фаворитизму або політичного примусу; захист службовців від покарань за законне розкриття інформації [10, с. 137].

Професійні цивільні службовці займають посади, розподілені в ієрархічному порядку за 18 категоріями Генеральної схеми посад відповідно до складності й відповідальності роботи й ступеня участі кожної категорії у процесі прийняття рішень та управління. Характеристика й опис кожної з 18 посадових категорій затверджені в законодавчому порядку.

Категорії 1 – 4 відносять до нижчого персоналу адміністративних установ. Службовці цих категорій виконують найпростішу роботу або роботи, що мають деяку частку відповідальності, під безпосереднім спостереженням. Від цих службовців або взагалі не потрібно винесення незалежних суджень, або допускається, але обмежено – “відповідно до встановленої політики й процедури”. Їхня кількість становить 21,1 % загального числа службовців в апараті адміністративно-державного управління.

До категорій 5 – 8 відносяться службовці, які виконують роботу, що вимагає спеціальних знань і підготовки, здатностей до індивідуальної роботи. Це виконавський персонал вищої кваліфікації, що має дипломи вищих навчальних закладів. Вони не виконують ніяких функцій з адміністративного управління, а професійна діяльність проходить під загальним спостереженням. Їхня кількість становить 31,1 % від загальної кількості службовців в апараті адміністративно-державного управління.

Службовці категорій 9 – 14 належать до середнього управлінського персоналу, хоча їхня діяльність відбувається під загальним адміністративним спостереженням і керівництвом. Наприклад, хто служить за 11-ю категорією повинен бути здатний виносити рішення, 12-ю категорією – виявляти здатності до керівництва, що служать 13-ю категорією – можуть бути помічниками керівників невеликих підрозділів, а 14-ю – керівниками підрозділів і бюро. Загальна кількість таких службовців становить 46,6 % від кількості чиновників в апараті адміністративно-державного управління.

Службовці категорій 15 – 18 є вищим керівним складом державних установ. До їхніх обов'язків входить планування та управління

спеціалізованими програмами виняткової складності й відповідальності. Як правило, вони очолюють бюро та відділи. Загальне число таких службовців є незначним – 2,35 % [10, с. 195].

Цивільна служба в США поділяється на конкурсну й виняткову. Назва “конкурсна” пояснюється тим, що всі призначення на цю службу здійснюються в результаті відбору на конкурсних іспитах. Понад 90 % всіх державних службовців проходять через конкурсну систему. Назва “виняткова” відбиває положення, за яким посади цієї служби не підлягають дії Закону про цивільну службу. До “виняткових” відносяться агентства, що служать національній безпеці, ЦРУ, ФБР, Держдепартаменту, представництв США в міжнародних організаціях. Цікаво, що організація даних служб будується на особливих принципах. Це пояснюється політичними міркуваннями правлячих кіл – прагненням створити привілейований статус для службовців тих відомств, які відіграють особливо важливу роль у забезпеченні інтересів держави.

У США існує також патронажна система, тобто призначення на вищі адміністративні посади за політичні заслуги і періодичну змінюваність вищих чиновників залежно від часу знаходження у Білому домі представника партії, прихильниками якої вони є. Сьогодні тільки 5 % особливо важливих посад заповнюються “патронажними” методами. Це глави виконавчих відомств і агентств, послы, консули. Їх призначає президент за згоди Сенату (звичай “сенаторської ввічливості”). Існує також низка посад, призначати на які президент може без згоди сенату: керівники урядових програм, радники, помічники й особисті секретарі президента.

Для більшості чиновників просування по службовим сходам здійснюється відповідно до принципів системи заслуг – відбору найкращих кандидатів на підвищення в посаді на конкурсних іспитах, а також на основі щорічної оцінки їхньої службової діяльності. Однак конкурсні іспити застосовуються лише для рядових посад, набагато важливіші підсумки періодичної оцінки службової діяльності. За Законом 1978 р., щорічна оцінка

результатів праці стала реальним інструментом кадрової політики в системі адміністративно-державного управління.

До 1979 р. існувало три загальноприйнятих оцінки роботи державного службовця: відмінна, задовільна й незадовільна. Сьогодні в кожному відомстві існує своя система оцінки. При цьому заохочується залучення до розробки критеріїв оцінки самих службовців. Оцінка роботи є підставою для ухвалення рішення про перепідготовку, навчання, нагородження, залишення на колишній посаді або звільнення державного службовця.

Керівник установи повинен повідомити службовця про критичні зауваження на його адресу та критерії оцінки його праці. Перш ніж почати які-небудь дії, пов'язані зі зниженням у посаді у зв'язку з поганою роботою, необхідно попередити про це службовця в письмовій формі. Якщо після пропозиції про пониження в посаді службовець протягом року продемонструє задовільну роботу, то пропозиція, пов'язана з його поганою роботою, буде відкликана.

У кожній державній установі є свій план просування по службі. У випадку, якщо на певну, посаду недостатньо кандидатів зі своєї установи, оголошується відкритий конкурс. Критерії для просування ті ж, що й для прийняття на державну службу, однак відомствам рекомендовано відмовитися від письмових або усних тестів. Кваліфікаційні стандарти для просування розробляються також окремо кожним відомством і визначають мінімум вимог для успішного виконання відповідної роботи. Всі кандидати, що відповідають цим стандартам, а також іншим вимогам, необхідним за законом (наприклад, приналежність до певної категорії), можуть претендувати на посаду. З них відбирають 3 – 5 осіб, що мають найбільш високу кваліфікацію, чії кандидатури передаються на розгляд уповноваженого посадовця, що і виносить рішення, не допускаючи фаворитизму й дискримінації. Закон вимагає застосування дисциплінарних стягнень до тих керівників, які: дискримінують будь-кого із претендентів; вимагають або розглядають будь-які рекомендації, за винятком матеріалів,

які представляють собою оцінку виконання цієї людиною роботи, його здатностей, схильностей, загальної кваліфікації або характеру, лояльності й придатності; використовують офіційну владу для примусу до політичних дій; свідомо обманюють людину або перешкоджають її праву брати участь у конкурсі для прийому на державну службу; впливають на службовця, щоб той відмовився брати участь у конкурсі з метою погіршити або поліпшити шанси кожного з кандидатів; надають перевагу, не передбачену законом, будь-якому кандидатові на посаду або службовцю; призначають, просувають по службі родичів в агентстві, яким керують; намагаються покарати тих службовців, які скористалися своїм правом на апеляцію, відмовилися займатися політичною діяльністю або законним чином викрили порушення закону, правил та інструкцій, розтрати фондів, зловживання владою або істотну й специфічну небезпеку суспільному здоров'ю або безпеці; здійснюють або намагаються застосувати дії щодо персоналу, що є порушенням Закону, правил або інструкцій, які відносяться до принципів системи заслуг.

Як бачимо, у Законі про реформу цивільної служби в США ретельно розроблені дисциплінарні заходи проти тих керівників, які порушують принципи системи заслуг при просуванні по службі. Важливо, що в ньому наведено конкретні формулювання можливих випадків протизаконних ситуацій, що дозволяє досить ефективно використовувати даний закон на практиці при виникненні аналогічних ситуацій на цивільній службі.

У США існує й позаконкурсне заняття посад, що відбувається в тих випадках, коли подальше просування при успішному виконанні своїх обов'язків передбачалося вже при призначенні на попередню посаду (для стажистів, учнів і т.ін.). Поза конкурсом заміщаються також посади, що носять тимчасовий характер (на строк до 120 днів). Виключення можуть бути зроблені й для службовців, що втратили колишню посаду через скорочення штатів і переведених в інші установи.

Систему звань (або систему призначень адміністраторів) увів президент Джонсон наприкінці 60-х рр. ХХ ст. Він надав вищим адміністративним чиновникам (категорії 16 – 18) особливий юридичний статус: будь-яка посадова особа вищої категорії може бути вільно переміщена з однієї установи в іншу. Політичне керівництво, маючи у своєму розпорядженні весь “вищий корпус”, може розставляти кадри за своїм розсудом. За задумом Джонсона, це повинно було наблизити “верхівку” адміністраторів до політичного керівництва.

За Законом 1978 р. система призначень адміністраторів була затверджена як юридичний інститут. Сьогодні в США служба вищих адміністраторів являє собою закритий корпус чиновників, що формується не тільки зі службовців категорій 16-18, але й частково з осіб, що займають “патронажні” пости [9, с. 84]. Однією з характерних рис цієї служби є встановлення особливих матеріальних стимулів: висока платня, преміальна система, а також створення більш широких можливостей для кар’єри. Одночасно влада прагне наблизити “верхівку” чиновництва до політичної еліти й тим самим забезпечити певну політичну орієнтацію вищого ешелону адміністраторів.

Особлива увага приділяється характеристиці політичної діяльності державних службовців у США. Закон 1978 р. дозволяє американському чиновникові: реєструватися й голосувати на будь-яких виборах; висловлювати свою думку як приватна особа у вузькому колі й привселюдно з усіх політичних питань і кандидатів доти, поки він не бере активної участі в політичному управлінні або в політичній кампанії як прихильник одного з кандидатів; носити значки або гудзики з політичною символікою або чіпляти відповідні наклейки на власний автомобіль, але не використовувати його в службових справах; робити внески в добровольчі кампанії політичної партії або організації; обіймати посаду в громадській організації, надавати будь-якій із громадських організацій допомогу, якщо це не перешкоджає виконанню службових обов’язків; здійснювати розпорядчі або суддівські

функції, що не носять партійного характеру під час виборів, відповідно до законодавства штату або місцевого законодавства; проявляти політичну активність із питань, не пов'язаних з тією або іншою партією, наприклад, в обговоренні та при схваленні муніципальних указів; бути членом політичної партії або іншої політичної організації, бути присутнім на її зборах, голосувати з окремих питань, але не брати активної участі в управлінні цієї організації; бути присутнім на політичних з'їздах (але не як делегат або кандидата), заходах щодо поповнення партійних фондів і інших політичних зборів, але не приймати активної участі в їхній підготовці й проведенні; висловлювати своєму сенаторові або конгресменові свою точку зору на те, як він повинен голосувати з того або іншого питання.

За порушення Закону службовець може бути відсторонений від роботи на 30 днів без оплати, а за активну політичну діяльність навіть звільнений з посади.

Таким чином, на відміну від Німеччини, у США політична активність більшості державних службовців досить обмежена. Виключення становлять лише вищі посадові особи з найближчого оточення президента.

Цікаво, що в Сполучених Штатах немає системи адміністративних судів, як у Німеччині. Їхні функції виконує Рада із захисту системи заслуг. Головне завдання Ради – захист службовців від зловживань і невинуватих кадрових дій. Вона заслуховує й ухвалює рішення щодо скарг службовців і при необхідності дає накази про коригувальні та дисциплінарні дії відносно державного службовця або установи.

Існує також Служба (бюро) спеціальної ради, яка у своїй діяльності тісно пов'язана із Радою з захисту системи заслуг. Вона займається розслідуванням пропозицій про певні заборонені законом кадрові прецеденти. Це стосується випадків, коли: заборонена кадрова політика має місце у федеральних установах; федеральний службовець подає сигнал “тривоги” про порушення закону, неправильне керування, розтрата, зловживання владою або небезпеку суспільному благополуччю; федеральні

службовці піддаються політичному тиску, залучені в заборонену політичну діяльність або, навпаки, необґрунтовано обмежується їхня політична діяльність.

Кожний державний службовець захищений від покарання за “сигнал тривоги”, за винятком розкриття інформації, визнаної секретною й забороненою для розголошення законом, однак і така інформація може бути розкрита Головному інспектору. Письмовий звіт про результати розслідування Спеціальна рада представляє конгресу і президентові, копія звіту передається службовцеві, що подав “сигнал тривоги”.

Закон про реформу цивільної служби 1978 р. включає також етичний кодекс державної служби. Відповідно до нього кожний державний службовець США повинен: ставити прихильність вищим моральним принципам і своїй країні вище лояльності щодо окремої людини, партії або державного департаменту; захищати Конституцію, закони й постанови США та всіх урядових органів країни й ніколи не брати участь в їхньому порушенні або ухилятися від їхнього виконання; прагнути знайти й використовувати найбільш ефективні й економічні способи виконання завдань; ніколи не дискримінувати несправедливо одних, надаючи іншим особливі блага й привілеї за винагороду або без неї; ніколи не приймати для себе і членів своєї родини ніяких благ або переваг за обставин, які можуть бути створені певними людьми для здійснення впливу на виконання державних обов’язків; не робити ніяких особистих обіцянок, пов’язаних з обов’язками його служби, оскільки державний службовець не має свого особистого слова, що могло б бути пов’язане із громадським обов’язком; ніколи не використовувати ніякої інформації, отриманої конфіденційно під час виконання службових обов’язків, як засобу особистої вигоди; не бути залученим ні в який бізнес із урядом, ні прямо, ні побічно, тому що це несумісно зі свідомим виконанням службових обов’язків; викривати корупцію скрізь, де вона виявляється; дотримуватися цих принципів, усвідомлюючи, що державна служба – це довіра.

Оцінюючи цей «кодекс етики» чиновників, не можна не відзначити високі моральні принципи, що відповідають загальнолюдським гуманістичним ідеалам, визнаним в усьому світі. Однак на практиці ці високі принципи часто ігноруються. Такі явища, як корупція й протекціонізм, продовжують процвітати в адміністративно-державному апараті управління США, про що свідчать скандальні історії, що періодично виникають на сторінках преси.

Список використаних джерел

1. *Абрамов Ю.И.* Партии и исполнительная власть в США (70 – 80 гг.). – М.: Политиздат, 1990.
2. *Василенко И.А.* Система государственной службы в США: современное состояние // Вестник государственной службы. – 1994. – № 4.
3. *Василенко И.А.* Сравнительный анализ структур государственного управления в странах Запада // Вестник государственной службы. – 1994. – № 8.
4. *Исаенко А.Н.* Система управления государственными служащими США // Вестник государственной службы. – 1993. – № 12.
5. *Лобанов В.В.* Опыт обучения государственных служащих США // Вестник государственной службы. – 1993. – № 12.
6. *Лобанов В.В.* США: модели компетентности руководителей государственных учреждений // Проблемы теории и практики управления. – 1996. – № 1.
7. *Лобанов В.В.* Структура исполнительной власти США // Вестник государственной службы. – 1994. – № 4.
8. *Маршалл Г.* Теория управления в США и в России // Проблемы теории и практики управления. – 1997. – № 1.
9. *Селиванов В.Н.* Государственный механизм управления США в условиях общего кризиса капитализма. – Киев. ун-т, 1993.
10. *Тарасова Н.Н.* Государственные работники США. – М.: Наука, 1992.

Shamraeva V.M. Forming of government service in the USA.

The evolution of process of centralization of administrative-state administration is considered, becoming and development of government service in the United States of America. The structure of modern government service, principles of its construction and basic functions, is analyzed. The ways of rise of efficiency of activity of organs of state administration are considered in the USA and is definite to possibility of the use of this experience at reformation of the home system of state administration.

Key words: administrative-state administration, government service, structure of modern government service, principles of its construction and basic functions, organs of state administration, reformation of system of state administration.

Шамраева В.М. Функционирование государственной службы в США.

Рассмотрена эволюция процесса централизации государственно-административного управления, становление и развитие государственной службы в США. Произведено анализ структуры современной государственной службы, принципов ее построения и основных функций. Рассмотрены пути повышения эффективности деятельности органов государственного управления в США и выявлены возможности

использования изученного опыта при реформировании отечественной системы государственного управления.

Ключевые слова: государственно-административное управление, государственная служба, органы государственного управления, квалификационные требования, служебные обязанности государственных служащих.