

3. Карась А. Людина, суспільство, демократія у поглядах Томаша Масарика / А. Карась // Сучасність. – 2000 – №12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://universum.lviv.ua/archive/journal/2001/kar003.html>
4. Масарик Т.Г. Мировая революция / Т. Г. Масарик; пер. Н. Ф. Мельниковой-Папоушек. – Прага, 1926-1927. – 2 т. – 391 с.
5. Масарик Т.Г. Россия и Европа. Эссе о духовных течениях в России. – Кн. II. – Ч.2. – СПб.: Изд-во Русского Христианского гуманитарного института, 2004. – 720 с.
6. Нагорняк М.М. Національно-державницька концепція Томаша Масарика: Монографія. – К.: Логос, 2009. – 368 с.
7. Нагорняк М. Томаш Масарик про внутрішні проблеми демократичного розвитку / М. Нагорняк // Політ. менеджмент. – 2010. – № 4. – С. 16-24.
8. Постоловський Р.М. Конструювання Т.Г.Масариком політичної традиції «гуманної демократії» в контексті формування демократичних засад чехословацького суспільства в 1918-1938 р.р. / Р.М. Постоловський // Актуал. пробл. вітчизн. та всесвіт. історії: наук. зап. РДГУ. – Рівне: РДГУ, 2008. – Вип. 14. – С. 224-231.
9. Ряболус В. М. Діалог та дискусія як принципи філософії демократії Томаша Гарріга Масарика / В. М. Ряболус // Панорама політологічних студій. - 2012. - Вип. 9. - С. 61-68.
10. Травин Д., Маргания О. Европейская модернизация. – М.: ООО "Издательство АСТ"; СПб: Terra Fantastica, 2004. - 665 с.
11. Чапек К. Бесіди з Томашем Масариком / Карел Чапек; [пер. з чеш. Л. Кіцила; післясл. М. Нагорняка]. – Львів: Астролябія, 2010. – 464 с.
12. Soukup F. T.G. Masaryk jako politický průkopník, sociální reformátor a president státu. Praha, 1930, - S.320.
13. Šrubař I. Max Weber a Tomáš Garrigue Masaryk. Dvě diagnózy evropských společností na počátku 20. století / I. Šrubař // Sociologický časopis, XXXIV, (4/1998). – S. 417-426.

УДК 93/94(7/8)

Р. Ляшенко

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ В США: ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНИЙ СТАН

У статті розглядаються основні етапи створення системи самоврядування в США, англійські традиції та їх безпосередній вплив на розвиток штатного управління; побудова ієрархічних структур в межах округу; вивчається законодавча база США у сфері територіального делегування, аналізується теорія бюрократичного апарату Френка Гуднау і В. Вільсона та надається опис статусу позаштатних територій США.

Ключові слова: департамент, закон Пендлтона, колонія, конгрес, штатно-адміністративна система.

In the article the basic stages of creating a system of government in the USA, British traditions and its immediate impact on the staff management; building of hierarchical structures within the district; study the legislative framework in the field of territorial US delegation, analyzes the theory of bureaucracy by F. Hudnau and B. Wilson; describes the status of freelance USA territories.

Key words: department, Charter law, colony, Congress, Pendleton state-administrative system.

Наприкінці XIX – на поч. XXст. США вийшли на світову арену як одне із найбільш розвинутих і перспективних державних утворень. Зовнішньоекономічні зв'язки країни з кожним роком невпинно зростають, а пріоритети побудови незалежного та демократичного суспільства запозичуються багатьма країнами «третього світу». Істотну перевагу в успішному завоюванні державою зовнішнього простору надає стабільний внутрішній механізм управління, що забезпечує правильний розподіл ресурсів між владними структурами та визначає напрямки розвитку держави у світовому контексті.

Активною розробкою даної тематики займалися провідні американські науковці, серед яких варто зазначити Р. Ніколса, К. Ван Вудворда, Р. Хофстедтера, роботи яких присвячені традиціям адміністрування в США. Поряд з цим, М. Шлезінгер-молодший, Д. Перкінс, С. Беміт та європейські науковці Ж. де Шабре, Р. Анрі, К. фон Клаузевіц, С. Штейнметц займалися вивченням історії створення американських конституцій та дослідженням їх структури. Історіографічний опис теми охоплює також й роботи радянських авторів: І.П. Дементьєва, М.Н. Захарова, Р.Ф. Іванова, Г.П. Куропятника.

Штатно-адміністративний устрій США має глибоку традицію й бере свої початки з колоніального періоду. Основною становлення адміністративної системи Сполучених Штатів Америки були англійські традиції у сфері державного управління. Велике значення в цьому аспекті мав колоніальний період (1492-1776 рр.), який сформував подальшу історію практики управління та принципи адміністрування США.

Вирішальну роль в управлінні справами північноамериканських колоній відігравали губернатори, які призначалися радами торгових компаній, власниками колоній або англійським монархом. Права губернаторів були дуже широкими і підкріплювалися реальною можливістю застосовувати силу [4, с. 56].

Характер управління в різних колоніях багато в чому залежав від волі осіб та компаній, що володіли правами згідно з королівською хартією. Управління південними територіями в основному було засноване на верховенстві адміністративної влади губернаторів над легіслатурами, а в Новій Англії та деяких інших територіях представницькі органи наділялися значними повноваженнями.

Істотним фактором, що вплинув на формування американської системи управління, була революційна боротьба за звільнення колоній від англійського панування. Війна за незалежність продовжувалася до 1783 р. і закінчилася перемогою колоністів. У 1787 р. була прийнята Конституція США, а в 1791 р. – «Білль про права», який істотно обмежив повноваження уряду відносно громадян. «Дух свободи», принесений в Америку переселенцями-англійцями, втілювався у створених в процесі боротьби з колоніальними властями комітетах безпеки (по суті – органах політичної влади). Пізніше стан влади в США характеризувався демократичними засадами в управлінні суспільством та державою. У 1860-х рр. суперечності між рабовласницькими південними і промисловими північними штатами призвели до початку чотирирічної громадянської війни. Перемога північних штатів врятувала країну від розколу і привела до заборони рабства в США [1, с. 66].

Упродовж XVIII–XIXст. у США почався процес формування національних бюрократичних структур. У цей період відбулися важливі зміни в адміністративно-державному апараті управління. У всіх ланках управлінських структур від верху до низу введено систематичний поділ праці. При цьому в державі склалася ієрархія установ і посад, що передбачала підпорядкування нижчих ланок адміністрації вищим, а всіх чиновників – главі держави. Згодом систематичний та ієрархічний поділ праці між різними галузями державного управління було закріплено в законодавстві, що детально регламентувало функції і компетенцію окремих державних служб і установ, а також обов'язки всіх чиновників. Такі заходи мали на меті посилення контролю над діяльністю вищих урядових структур.

Централізована перебудова державної служби викликала збільшення чисельності чиновництва та зміну його якісного складу. Поряд з цим постійно зростала кількість чиновників нижчих розрядів, які повинні були обслуговувати сам процес діловодства в установах і забезпечувати безперебійне функціонування всіх ланок державної машини [2, с. 56]. Поступово на зміну ієрархії чинів вводилася система верховенства, що передбачала відбір на посади залежно від особистої вислуги і знань людини, її професійної кваліфікації. Введення постійної грошової платні для всіх категорій чиновників посилювало їх залежність від державної влади.

Важливе значення для формування управлінської системи США мав прийнятий у 1883 р. закон Пендлтона, що отримав назву «Закон про цивільну службу». Прийняття цього документа поклало початок законодавчому оформленню сучасного інституту державної служби (civil service). Закон Пендлтона передбачав проведення відкритих конкурсних іспитів для претендентів на державні посади, і зберігає силу в США до теперішнього часу.

Велику роль у створенні адміністративного права зіграла законодавча діяльність легіслатур. На федеральному рівні відправною точкою можна вважати 1887 р., коли був прийнятий «Закон про міжштатну торгівлю», який заснував перше незалежне відомство – Комісію міжштатної торгівлі [5, с. 69].

Першим ученим, який дав систематизований аналіз державної бюрократії, був німецький соціолог Макс Вебер. Його класичне дослідження «Господарство і суспільство» (1921 р.) стало відправною точкою для вивчення адміністративно-державного управління. Продовження наукової тематики М. Вебера знаходимо у теорії Гуднау – Вільсона наприкінці XIX – на початку XX ст. Автори прагнули створити модель бюрократії, яка б працювала у межах демократичного суспільства. Створена ними теоретична концепція дозволила політологам прийняти ідеали демократії разом з діяльністю професійної цивільної служби. Разом з тим, Ф. Гуднау і В. Вільсон провели чітке розмежування між політиками та адміністраторами. На їх думку, для того, щоб забезпечити розвиток демократії, політикам необхідно контролювати діяльність адміністраторів. Зокрема, висувалися дві основні ідеї наукової теорії адміністративно-державного управління: для реформування апарату управління необхідна потужна наукова база з вивчення його позицій; апарат адміністративно-державного управління має бути відділеним від сфери політики [3, с. 85].

З появою робіт В. Вільсона, Ф. Гуднау та М. Вебера можна говорити про початок першого етапу в розвитку теорії адміністративно-державного управління як самостійного наукового напрямку. Хронологічні рамки цього етапу умовно можна визначити з 1880-х рр. до 1920 р.

Уперше термін «public administrative management» («адміністративно-державне управління») був використаний в програмі республіканської партії США, у якій засуджувалася «некомпетентність» демократичного уряду, який не володіє науковими методами управління. У результаті, для прискореного впровадження нових методів державного адміністрування в 20-х рр. XX ст. було створено мережу приватних організацій – «Бюро муніципальних досліджень», що фінансувалися через спеціальні фонди. Бюро розробляли правила та процедури адміністративно-державного управління, використовуючи останні досягнення соціальних наук.

Другий етап у розвитку теорії адміністративно-державного управління охоплює 1920-50-ті рр. Великі успіхи в ці роки зробили американці, що пояснюється рядом причин. На відміну від європейських країн, у США вищі навчальні заклади на той момент вже користувалися великою свободою у складанні навчальних програм і виборі викладачів. Вони мали можливість експериментувати, широко запроваджувати нові курси, одним з яких був курс теорії адміністративно-державного управління, що сприяло розвитку і поширенню нової науки.

Нормотворчість Конгресу США стало особливо значним в 1930-ті рр. при президенті Ф. Д. Рузвельті та його наступниках. У цей час видано безліч законів, що заснували нові незалежні відомства та визначили їх структуру, компетенцію та порядок діяльності, створено нові департаменти (міністерства) і розширено старі. Завдяки законам було посилено також традиційну виконавчу гілку уряду.

Помітна диференціація у діяльності незалежних відомств і департаментів існувала до 1946 р., коли з метою уніфікації адміністративної практики був прийнятий Закон про адміністративну процедуру. Положення цього закону передбачало опублікування адміністративних документів та доступ громадян до матеріалів установ. Згодом цей закон було значно розширено законами про свободу інформації 1967 р., про недоторканість приватного життя 1974 р. тощо.

Закон про адміністративну процедуру 1946 р. був невеликий за обсягом (11 статей), однак ємним за змістом. Будучи по суті адміністративним кодексом, він сформулював найважливіші положення, що регулюють інформування громадян про діяльність та нормотворчість адміністрації, роботу судів та органів, що їм підпорядковані [8, с. 31].

Варто згадати й про Федеральний закон 1946 р. про претензії із заподіяння шкоди. Цей закон передбачає майнову відповідальність федеральної скарбниці за шкоду, заподіяну неправомірними діями державних службовців. У 1966 р. Конгрес кодифікував п'ятий розділ Зводу законів США, який отримав назву «Урядова організація і службовці». Він майже повністю присвячений установам у системі виконавчої влади, у тому числі й адміністративним. Багато штатів мають власні закони про адміністративну процедуру. Зразком для них служить як федеральний Закон про адміністративну службу, так і власні штатні закони.

Велику роль у створенні американського адміністративного права відіграли суди, нормотворча активність яких посилювалася в 1860-ті рр. Так, суди штатів почали наступ на доктрину суверенного імунітету урядових установ, відповідно до якої установи не несли майнової відповідальності за шкоду, заподіяну їх співробітниками, що призвело до істотних змін у цій області. Суди також було значно розширено коло осіб, які могли брати участь в адміністративному процесі і оскаржити рішення адміністрації до суду.

Сьогодні штатно-адміністративна система США базується на адміністративних нормативних актах, які за обсягом значно перевищують як закони, так і судові постанови. Головним законодавцем є президент. Найбільш важливими нормативними актами, які ним видаються, є виконавчі накази і реорганізаційні плани. Реорганізаційні плани приймаються на основі законів про реорганізацію і можуть вносити зміни в чинне законодавство, що істотно реформує систему і структуру урядових органів.

Поряд із цим, Конституція 1787 р., що перетворила Сполучені Штати з конфедерації у федерацію і нині продовжує служити правовою основою американського федералізму. Федерація була утворена з метою посилення державної влади шляхом її централізації [7, с. 95].

Державно-територіальний устрій США має всі ознаки федерації: населення розподілене по державних утвореннях – штатах, які є суб'єктами федерації; повноваження федеральних органів влади визначає союзна конституція; суб'єкти федерації мають свої конституції, на основі яких створюються законодавчі та виконавчі органи штатів.

Важливе значення мають легіслатури штатів, які приймають закони. Союзний парламент США складається з двох палат, одна з яких представляє інтереси штатів, зокрема, суб'єкти федерації володіють власною системою права і судовою системою. Особливістю конституційного управління штатів є надання подвійного громадянства (союзне і штатів) та гарантування республіканської форми правління (розд., ст. IV).

Штатам заборонено укладати договори з іноземними державами та з іншими штатами, вести війну, створювати збройні сили, вступати в союзи, чеканити монету, випускати кредитні квитки, обкладати імпорт та експорт митними зборами або іншими митами, підвищувати дворянські титули. Усі інші предмети ведення згідно з конституційною поправкою X (1791 р.) належать штатам. Отже, конституція США зарезервувала за штатами залишкову компетенцію. Однак, допускаються повноваження Конгресу, що дозволяють федеральним властям втручатися в цю сферу.

Штати, як суб'єкти федерації, не володіють державним суверенітетом та не мають права виходу з союзу. Водночас, вони можуть встановлювати своє громадянство (поправка XIV) і стають на один щабель з рівноправності. Поряд із цим, штати мають свої конституції. У деяких з них діють зразки, прийняті ще у XVIII ст. (Массачусетс – 1780 р., Вермонт – 1783 р.), а в інших – нові (Мічиган – 1962 р., Джорджія – 1976 р.) [6, с. 85]. Конституції визначають предмети ведення штатів: організація проведення виборів, утворення виборчих округів, встановлення виборчих цензів, врегулювання внутрішньої торгівлі, визначення системи місцевого самоврядування тощо.

Конституції деяких штатів проголошують рівноправ'я жінок (17 штатів), право законодавчої ініціативи виборців (21), проведення референдумів за законами і петицій громадян (37), право відкликання чиновників з державної служби (15) [1, с. 75].

Закони федерації мають верховенство відносно законів у штатах. Закони в штатах приймаються двопалатними легіслатурами (у штаті Небраска – однопалатна): нижні палати – палати представників, верхні – сенати. Вони створюються на основі загальних рівних прямих виборів строком від двох до чотирьох років.

Главами штатів є губернатори, що обираються на основі загальних рівних прямих виборів на два-чотири роки, за виключенням Міссісіпі, де термін губернаторства встановлюється самими виборцями. Повноваження губернаторів систематично розширюються. Губернатори керують всією виконавчо-розпорядчою діяльністю органів штатів: видають нормативні акти і розпорядження, стежать за виконанням законів, призначають і зміщують новообраних чиновників, під їх керівництвом складають проекти бюджетів штатів. Губернатори є також головнокомандуючими національної гвардії, зокрема, за певних умов користуються правом помилування. Зростання управлінської діяльності стало наслідком того, що при губернаторах почали створюватися кабінети (у 36 штатах), що в свою чергу ще більше посилює роль губернаторів [7, с. 89].

У всіх штатах, за винятком Орегону, конституції передбачають можливість зміщення губернаторів з посади в порядку імпічменту. У 45 штатах існують посади заступників губернаторів (лейтенант-губернатор), які обираються разом з губернаторами. Вони головуєть у верхніх палатах легіслатур штатів.

Незважаючи на велику кількість позитивних якостей, американський федералізм має кризові явища. Перекладання федеральними властями на штати багатьох соціальних програм (освітніх, з охорони здоров'я тощо) призвело їх до фінансової кризи. Штати не мають достатніх грошових прибутків і змушені звертатися за позиками та кредитами до федеральних властей, що ще більше посилює їх залежність від останніх.

В американській федерації є територія, яка не володіє статусом штату – це федеральний округ Колумбія. Конституція передбачала місцеперебування федеральних органів в окремому регіоні з метою обмеження на них впливу влади штату. Із цією метою штати Меріленд і Віргінія поступилися частиною території, на якій утворився федеральний округ Колумбія в межах міста Вашингтон. Відповідно, Конгресу конституція надала виняткові законодавчі повноваження щодо нього [4, с. 85].

Особливий статус самоврядування має столиця США Вашингтон. Жителі міста наділені правом самоврядування. Вони обирають міську раду і мера міста. Конгрес має право скасувати будь-яке рішення міської ради та мера. У 1961 р. поправка ХХІІІ надала жителям столиці право обирати трьох кандидатів на президентських виборах. 1970 р. виборці Вашингтона отримали право обирати одного делегата з правом дорадчого голосу в палату представників.

Важливим є аспект позатериторіальних володінь. У розділі 3 ст. IV конституція зарезервувала право Конгресу розпоряджатися територією чи іншою власністю, що належить Сполученим Штатам. На підставі угод про вільні асоціації 1898 р. з островами Пуерто-Ріко і Гуам їм був наданий статус неінкорпорованих організованих територій США. Населення Пуерто-Ріко (3,4 млн) і Гуама (110 тис.) обирають законодавчі збори і губернаторів. Водночас, на території цих островів поширюються закони Конгресу США, причому вони володіють верховенством по відношенню до місцевих законів [9, с. 45].

Під прямим керівництвом США знаходяться острови Східне Самоа (30 тис. чол.) і Віргінські (70 тис.). У договірних відносинах про неінкорпоровані території США були острова Мікронезії, Маршаллові та Палау, які в 1990-х рр. придбали статус незалежних держав і є членами ООН [2, с. 85].

Отже, історично адміністративна система США – це частина механізму захисту інтересів поселенців на територіях колоній, яка виростає з ідеалів свободи громадян, і трансформується від верховенства законодавчої влади Конгресу до фактичного панування виконавчої влади в особі президента і підлеглих йому структур.

Джерела та література

1. Vudvord V. Look Away! A History of the Confederate States of America / V. Vudvord. – N.Y., 2002. – 214 p.
2. Hofstedter R. Lincoln Reconsidered: Essays on the Civil War Era / R. Hofstedter. – N.Y., 2001. – 225 p.
3. Nicols P. Editors Make War. Southern Newspapers in the Secession Crisis / P. Nicols. – Nashville, 1970. – 216 p.
4. Shlesinger M. The South and the Sectional Conflict. Baton Rouge, 1968 / M. Shlesinger. – Glenview, 1974. – 2003. – 96 p.
5. Демет'єв І. Демократія в Америці / І. Демет'єв. – М.: Наука, 1995. – 325 с.
6. Иванов Р. Ф. Плоды пропаганды администрации Тайлера / Р. Иванов. – М.: Прогресс, 1996. – 321 с.
7. Инаугурационные речи президентов США от Джорджа Вашингтона до Джорджа Буша. 1789-2001 / Под ред. Э. А. Иваняна. – М.: Стратегия, 2001. – 528 с.
8. Куропятник Г.П. История демократических США. Государственное устройство и система управления / Г. Куропятник. – М.: «Экмо-пресс», 1999. – 632 с.
9. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / Под ред. О. А. Жидкова. – М.: Прогресс, 1993. – 768 с.

УДК 94:327(470+511)+(497. 11):"1914/1915"

В. Вавуліч

РОСІЙСЬКО-СЕРБСЬКІ ВОЄННІ ВІДНОСИНИ НА ПЕРШОМУ ЕТАПІ ПЕРШОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ (1914-1915 РОКІВ)

У статті розглядаються особливості Російсько-сербських воєнних відносин під час першого етапу Першої світової війни, їх роль в історії Першої світової війни.

Ключові слова: Російсько-сербські відносини, Перша світова війна Балкани, Антанта, Сараєвські події, Белград.

The article deals with the features of the Russian-Serbian military relations during the first phase of World War I, their role in the history of World War I.

Keywords: Russian-Serbian relations, World War I, Balkans, Triple Entente, Sarajevo events, Belgrade.

На початку ХХ ст. Балкани залишалися однією з актуальних тем великої європейської політики. Знесилена Османська імперія остаточно втратила важелі впливу на свої європейські провінції. Активно підтримувана

Німеччиною, Австро-Угорщина, майже не криючись, готувалася до рішучих кроків, спрямованих на встановлення власного контролю над регіоном. Намагаючись запобігти посиленню Габсбурзької монархії й не допустити її територіального розширення за рахунок територій на Балканах Росія, висувають гасло: "Балкани — балканським народам". [6, с. 24-25].

Важливим етапом зміцнення позицій Росії на Балканах була її угода з Сербією про взаємну підтримку в разі війни з Центральною коаліцією. Наприкінці січня 1914 року в Петербурзі відбулася зустріч на вищому рівні представників двох держав, в якій взяла участь цар і Міністр закордонних справ Російської імперії С.Сазонов, а з сербської сторони - престолонаслідник Олександр і голова ради міністрів М. Пашич. За час бесід, організованих формально з нагоди хрещення сина сербської принцеси Олени (дочки Петра I Карагеоргієвича) і князя Іоанна Костянтиновича Романова, Пашич і Сазонов уточнили взаємні зобов'язання. Росія пообіцяла поставити Сербії 120 тис. рушниць, 250 тис. шинелей, а також надати їй всебічну військову допомогу. Сербія зобов'язалася погоджувати військові плани з російським Генеральним Штабом. Зустрічі царя і принца Олександра носили