

О.А. Шутенко,  
аспірант ЛРІДУ НАДУ

## ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В США

*Розглянуто питання історичного розвитку теорії державного управління в США. Особлива увага приділяється аналізу основних поглядів представників американської школи державного управління, виявленню закономірностей та логічного зв'язку між теоріями та практикою державного управління.*

**Ключові слова:** теорія, теорія державного управління, школа державного управління.

Теорії державного управління, як і саме державне управління, виступають засобами, що сприяють перенесенню на практику різних політичних поглядів, засобами, що наближають демократично правильну політику до можливих управлінських методів реалізації такої політики в життя, засобами, що допомагають пізнати та порівняти дійсність з досвідом управління в інших країнах [1, с. 41-42].

Оскільки головним завданням теорії державного управління на сучасному етапі розвитку суспільства є пошук нових шляхів дослідження державного апарату, з'ясування ще не використаних можливостей його розвитку та вдосконалення, пропозиція більш ефективних альтернативних способів вирішення складних проблем державного управління, тому актуальність даного дослідження полягає в тому, щоб завдяки використанню компаративного аналізу показати, яким чином різні теорії державного управління та школи державного управління вплинули на формування державно-управлінських відносин у США.

Відповідно до цього цілями даної статті є проаналізувати розвиток теорії державного управління в США, виявити закономірності та логічний зв'язок між теоріями та практикою державного управління.

Дослідження розвитку теорії державного управління викликає жвавий інтерес у багатьох українських та зарубіжних науковців. Серед них: В. Бакуменко, Л. Браунлоу І. Василенко, В. Вільсон, Дж. Ганнелл, Ф. Дж. Гуднау, Л. Гулік, В. Князєв, Р. Лайкерта, Ч. Меріам, Дж. Шафритца, А. Хайд та ін. Вони розглядали розвиток теорії державного управління в США в конкретно визначених історичних періодах, однак не були достатньо чітко виокремлені причини виникнення та тенденції розвитку тієї чи іншої теорії державного управління.

Досліджуючи історію розвитку деяких сучасних держав, можна припустити, що всі сучасні держави з найбільш розвинутими формами правління пройшли три етапи свого становлення. До першого етапу необхідно віднести епоху абсолютного правління, якій була притаманна специфічна система управління. Другий етап – це епоха створення та прийняття конституцій, що замінили абсолютну владу монархів народним контролем. Для третього етапу характерний розвиток громадянами управлінської системи в рамках прав та повноважень, що надані їм конституцією [1, с. 29].

Аналізуючи зародження та розвиток теорії державного управління на території США, В. Вільсон у своїй праці “Наука державного управління” вважав, що набагато складніше утворити управлінську структуру в умовах демократії, ніж в умовах правління монарха, оскільки в США реалізація влади народу зробила ще складнішим завданням організації цієї влади. Саме для того, щоб прийняти певне управлінське рішення, необхідно поінформувати та переконати в доцільності цього рішення громадян, а досягти це набагато складніше, ніж вплинути на думку монарха.

На думку В. Вільсона, у державі, уряд якої враховує громадську думку, усі реформи державного управління проходитимуть досить

довго та ґрунтуватимуться на компромісах. Важливою проблемою постає й те, що реформатори повинні переконати населення, що в державному управлінні країни потрібні зміни. З іншого боку, “...успіхи здаються сумнівними через постійні помилки, а саме, через помилки вирішити занадто багато питань за допомогою простого голосування. Самоуправління не означає втручання в усі справи” [1, с. 37].

У своєму есе “Наука державного управління” В. Вільсон висловив думку, що основний принцип, на якому необхідно будувати американську науку державного управління, – це демократичний принцип. Другим важливим принципом він вважав те, що теорії державного управління, створені науковцями і перетворені на догми, повинні реалізовуватись на практиці. І лише через практичний результат застосування цих теорій можливо оцінювати ефективність теорії в цілому. Рекомендації, що розроблені на основі доктрин, повинні бути перевірені на практиці.

Головним завданням теоретиків державного управління на практиці мала бути розробка таких доктрин та теорій, завдяки яким органи управління в кожному маленькому містечку, графстві, штаті та в державі загалом використовували однакову силу, були незалежними та одночасно співпрацювали б між собою.

У своїй праці “Політика і управління” Ф. Дж. Гуднау писав, що функції політики та управління в середині політичної системи повинні бути розділеними, оскільки державні органи, що виконують політичну функцію, мають тенденцію брати на себе здійснення контролю над функцією управління [1, с. 47].

Г. Дж. Форд у праці “The Rise and Growth of American Politics” наголошував, що “...американська система ґрунтується на принципі поділу владних повноважень. Він унеможлиблював реалізацію контролю за управлінням у рамках формальної урядової системи з

причин гарантованої конституційним правом незалежності становища чиновників, що працюють у виконавчих та управлінських структурах. Політична партійна система Америки займається виборами посадових осіб управлінських та виконавчих органів у тому ступені, що і виборами тих органів, що вважаються суто політичними, оскільки виражають державну волю. Партійна система, таким чином, гарантує необхідну для успішної діяльності уряду гармонію відношень між управлінськими та політичними функціями.”

У США процес централізації державного управління проходив досить нерівномірно, оскільки сама американська федеративна система передбачала економічну і достатньо широку політичну автономію штатів, а також місцевих органів влади. До початку індустріалізації та перемоги Півночі над сепаратистами Півдня у Громадянській війні штати та графства США виступали майже єдиними органами державної влади, що привело до виникнення традиції місцевого самоврядування.

У ХІХ ст., в епоху вільного капіталізму, коли господарські потреби держави носили обмежений характер, апарат державного управління віддзеркалював специфіку еволюції американського капіталізму – децентралізацію механізмів державного господарювання. Основна маса фінансових надходжень, що надходила, акумулювалась та розподілялась через бюджети штатів та місцевої влади.

Наприкінці колоніальної епохи ідея політичної системи, що об’єднала конституційно поєднанні уряди, отримала широку підтримку в Америці і слугувала основою для розвитку федералізму в країні. Важливе значення для формування децентралізованої федеративної держави мала також конституція США. Від початку заснування федерації в США розпочались дебати щодо ролі федеративної адміністрації. Передбачалось, що національні уряди та федеративна адміністрація займатимуться тими питаннями, які штати не можуть

вирішити самотійно. Згідно з конституцією, вони повинні були займатись регулюванням національної економіки, зовнішньої політики, обороною та захистом громадянських прав населення. Національне законодавство мало головувати над законодавством штатів, а національна виконавча влада не повинна була знаходитись під контролем влади штатів.

Американські політологи відзначають, що в США існує досить багато так званих конституційних традицій, що реалізуються в самій політиці федерації по відношенню до штатів та місцевих органів влади та стримують. Саме ці традиції стримують процес централізації.

У тексті конституції США адміністративно-державні повноваження між різними рівнями державної влади розподілені достатньо нечітко. Як приклад, можна навести десяту поправку до конституції США, де вказано, що повноваження, які не є делеговані Сполученим Штатам Америки конституцією і не заборонені для штатів, відповідно резервуються за штатами.

Відомо, що протягом тривалого періоду після утворення федерації штат розглядався як державна одиниця. За штатами зберігалися права емісії грошових знаків, оподаткування, створення військових формувань, контроль за зовнішньою торгівлею, тобто комплекс функцій, властивих незалежній державі.

У 1781 р. статті конституції були ратифіковані всіма штатами і найважливіші функції держави були передані конгресу. Проте за штатами і після цього залишилися такі прерогативи, як регулювання торгівлі, оподаткування, конституційне і адміністративне право. Окрім того, тривалий час резолюції конгресу мали для штатів, як правило, силу рекомендацій. Чіткий розподіл прав і повноважень між штатами і федерацією було зафіксовано лише в 10-ій і 14-ій поправках (1868 р.) до конституції, проте і після цього були численні випадки перевищення

штатами своїх повноважень. Таким чином, історичне коріння американського регіоналізму дуже міцне і до сьогодні не лише зумовлює сучасну роль штатів і місцевих органів влади в системі державного управління, але і достатньо сильно впливає на розробку державної політики. Поза сумнівом залишається те, що в основі процесу формування сильно децентралізованої держави лежала і низка економіко-географічних чинників, пов'язаних з урахуванням значних розмірів території країни.

“Велика депресія” 1929 – 1932 рр. зі всією очевидністю поставила питання про “екстренну мобілізацію засобів державного регулювання”. Криза досить ясно продемонструвала явну невідповідність рівня централізації бюджетних і управлінських ресурсів держапарату рівню централізації капіталу, так само як і масштабності соціально-економічних проблем.

Стало очевидним, що тільки федеральний рівень влади з його нереалізованими можливостями державного регулювання здатний пом'якшити наслідки кризи. Тому “Новий курс” Ф. Рузвельта був направлений на розширення масштабів державного втручання в економіку і концентрацію в рамках федерального уряду найважливіших бюджетних, адміністративних і управлінських важелів та ресурсів. Нездатність урядів штатів вирішити проблеми, що стали національними, привела до могутньої централістської хвилі, що остаточно вирішила питання про найважливіші прерогативи і повноваження в рамках федерації на користь Вашингтона .

Шістнадцята поправка до конституції США дозволила федеральній владі збирати податок на прибуток. Вашингтон отримав значно могутніші повноваження у сфері оподаткування, ніж ті, що були у розпорядженні штатів і місцевої влади. Федеральна адміністрація

поширила свою діяльність на соціальні програми, економічне регулювання, цивільне законодавство.

Реорганізація урядових структур проводилась за рекомендаціями Комітету з Адміністрування управління при Президентів США. Цей комітет був відомий під назвою Комітет Браунлоу, члени якого, такі як Л. Браунлоу, Ч. Меріам та Л. Гулік, сприяли розвитку муніципального управління щодо професійної діяльності. Робота комітету полягала в тому, щоб дати офіційну оцінку організаційній структурі уряду з точки зору управління та запропонувати кардинальну реорганізацію виконавчої влади. Реорганізація була викликана частково діяльністю держави в період економічної кризи, частково значним зростанням чисельності населення.

На думку членів комітету, для забезпечення дієвої демократії необхідно було запровадити пост президента як національний інститут. Президента почали обирати незалежно від Конгресу та на довший термін, з обов'язком інформувати Конгрес про стан справ у країні та рекомендувати йому розгляд заходів, які він вважає необхідними, з правом накладати вето за наявності двох третин голосів. Президенту надали безмежну владу при призначенні на посади військового та дипломатичного корпусів. Американський президент виступає в США як політичний лідер, глава нації, глава виконавчої влади та вища посадова особа державної служби федерального рівня [1, с. 119].

Основою ефективної діяльності уряду, на думку членів комітету, мали бути два принципи, на яких би ґрунтувалось державне управління: згода тих, ким управляють, та вміле управління. Як і в державному управлінні, так і в приватному секторі повинна бути відповідальність та повна підзвітність і підконтрольність дій.

Однак головні рекомендації цього Комітету викликали суперечки серед науковців та політологів того часу, оскільки існували

різноманітні школи та погляди на розвиток теорії державного управління. Школа виконавчого управління на чолі з Ф. Дж. Гуднау вважала, що роль та функції уряду полягають виключно в можливості реалізації виконавчої діяльності. Натомість законодавчо-управлінська школа, представником якої був У. Ф. Уіллоубі, розглядала відносини органів управління з законодавчою владою та підзвітність у цій сфері. Також прихильники законодавчо-управлінської школи дискутували щодо значних відмінностей між поняттям виконавчої (executive) влади та управлінської (administrative) влади і, що Конституція США надала в основному конгресу управлінську владу.

На думку представників наукової школи, що розробляли теорії груп, а саме Е. П. Херрінга у праці “Державне управління та інтереси держави”, уряд повинен враховувати у своїй політиці інтереси всіх груп та досягати політичних компромісів, проводячи переговорний процес. Е. П. Херрінг вважав, що головним завданням чиновників виступає налагодження ділових відносин з різними групами інтересів, завдяки чому можна стати посередником у репрезентації інтересів цих груп.

Під впливом теорій різних наукових шкіл державного управління, а також під впливом реалізації в життя “Нового курсу”, у політичному житті США почався чіткий розподіл функцій управління на федеральному рівні, а на штатному та муніципальному рівнях розпочався процес запровадження в життя управлінських реформ. В управлінській структурі почалась централізація, планування методів управління, тарифікація роботи та запровадження нових соціальних програм. У період після другої світової війни принципи державного управління, що ґрунтувались на науковому менеджменті, перестали задовольняти потреби державного управління того часу, тому першочерговими проблемами в державному управлінні почали



виступати зміст та впливи бюрократичних організацій, а також політичні аспекти нового виміру сучасної адміністративної держави.

У цей історичний період і політико-управлінська дихотомія почала втрачати свою життєздатність, оскільки стало майже неможливим застосовувати до державного управління вільні від оціночних суджень бізнес-процеси. П. Епплбі – відомий адміністратор часів “Нового курсу” – у своїй праці “Велика демократія” порівнював державні структури з бізнесом, зруйнував встановлену державним управлінням границю між політикою та управлінням. На думку П. Епплбі відділення політики від управління є міфом, оскільки політичний вплив був корисним для державного управління, бо він перешкоджав свавільному використанню бюрократичної влади [2].

Оскільки в науковій думці з державного управління проходив процес знищення політико-управлінської дихотомії, то і зник поділ на політологію та державне управління. У статті “Наука про державне управління” Р. Даль запропонував шляхи розвитку наукової дисципліни державного управління та запропонував створити науку про державне управління.

Протягом двох десятиліть порівняльне державне управління формується як важливий напрямок розвитку державного управління [3]. У 1970-ті рр. державне управління в США починає виділятися з політології та ділового адміністрування в самостійну наукову галузь.

Вагому критику управлінських принципів та політико-управлінської дихотомії викладено у праці Д. Вальдо “Адміністративна держава”. Д. Вальдо сильно вплинув на розвиток державного управління, спробував дати визначення державному управлінню з точки зору культури. У 1960-х рр. разом із молодими вченими, що вивчали питання державного управління Д. Вальдо виявляв проблеми

нової теорії державного управління. Але лише в 1980-х рр. підхід до державного управління на рівні організації став актуальним. Д. Вальдо наполягав на тому, щоб розуміти державне управління як напрямок політології і що колишнє мистецтво державного управління необхідно поєднати з новоствореною наукою про державне управління [4].

Погляди теоретиків державного управління були втілені в практику державного управління Комісією Гувера, діяльність якої стала прикладом реформування державного апарату для інших демократичних держав. Завдання даної Комісії полягало у скороченні кількості управлінських установ. Замість цього Г. Гувер сконцентрувався на зростанні виконавчої гілки влади та забезпеченні реорганізації управлінських відомств, щоб визначити для кожного міністерства чіткий напрямок його діяльності. Головною рекомендацією Комісії було зниження неіснуючих послуг і дій, що конкурують з приватним сектором, на основі того, що федеральний уряд розрісся до великих розмірів і його необхідно скоротити. Основним висновком роботи цієї Комісії стала необхідність передачі багатьох видів урядових послуг до приватного сектору. Цей принцип використовував у своїй політиці Р. Рейган та Б. Клінтон [1, с. 96].

Отже, проаналізувавши розвиток теорії державного управління в США, доходимо висновку, що виникнення більшості теорій державного управління відбувалось на основі практики державного управління на конкретному етапі історичного розвитку США. Крім того, більшість теорій державного управління пристосовувались до конкретних реалій і політичної ситуації в суспільстві, тому не могли комплексно вирішити проблеми державного управління того часу.

Тому перспективами подальших досліджень є аналіз формування та розвитку теорії державного управління в США, дослідження та

запозичення позитивного досвіду розвитку світової науки в галузі державного управління для України.

#### **Список використаних джерел**

1. Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 800 с.
2. *Appleby P.H.* Big Democracy. – N.-Y.: Knopf, 1945.
3. *Ferrel H.* Public Administration. A Comparative Perspective. – N.-Y.: Marcel Dekker, 1991.
4. *Waldo D.* The Study of Public Administration. – N.-Y.: Random House, 1955.

#### ***Shutenko O.A.* Features of formation of the public administration theory in USA.**

Issues of historical evolution of the public administration theory in the USA were examined. Special attention was focused on the analysis of American scholar thoughts and on the search of the regular occurrence and logic connection between theory and practice of public administration.

**Key words:** theory, theory of public administration, public administration school.

#### ***Шутенко Е.А.* Особенности возникновения теории государственного управления в США.**

Рассматриваются вопросы исторического развития теории государственного управления в США. Особенное внимание уделяется анализу основных взглядов представителей американской школы государственного управления, исследованию закономерностей и логической связи между теориями и практикой государственного управления.

**Ключевые слова:** теория, теория государственного управления, школа государственного управления.