



УДК 321.6/.8(73) "18/20"

## ПРОЦЕССЫ ТРАНСФОРМАЦИИ АМЕРИКАНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ НА РАННИХ ЭТАПАХ ЕЕ РАЗВИТИЯ

**С.Б. ЛУГВИН***Гомельский государственный  
технический университет  
им. П.О. Сухого, Беларусь**e-mail: lugvinsergey@rambler.ru*

В статье рассматриваются процессы трансформации американской государственной службы в контексте утверждения ее рационально-бюрократических черт. Характеризуются особенности американской государственной службы на ранних этапах ее развития.

Ключевые слова: американское чиновничество, «система добычи», «система заслуг», политика и управление, рационально-бюрократическая модернизация государственной службы.

Исторически американская система управления сложилась как своеобразная модификация английской администрации, как продолжение той линии развития, которая с давних пор была присуща государственному управлению Соединенного королевства. Административные учреждения Великобритании, перенесенные в иную географическую и историческую среду, по мнению американского профессора В. Вильсона, который в дальнейшем стал 28-м президентом США, не утратили английского характера, но «выработали американские формы и пропитались американским духом»<sup>1</sup>. Ученый обратил внимание также на ряд общих черт становления английской и американской государственности. Он, в частности, подчеркивал, что и в том, и в другом случае, данный процесс «шел от мелких, крепких, глубоко пустивших корни местных учреждений, от маленьких самоуправляющихся общин и, расширяясь, привел к созданию национальных учреждений, связавших отдельные общины в сильный и прочный центральный союз»<sup>2</sup>. Подобная особенность генезиса государственных институтов существенно отличала английскую и американскую системы управления от административных систем большинства европейских стран, где, как, например, во Франции, процесс строительства государственных учреждений шел параллельно с созданием централизованного государства, а потому исторически развивался не снизу вверх, а сверху вниз. Отсюда не случайно, что формирование государственной бюрократии в Великобритании и США происходило более медленными темпами, нежели в большинстве европейских стран, где иерархические структуры создавались целенаправленными усилиями центральной власти.

В первой половине XIX в. Соединенные Штаты являлись весьма децентрализованным государством. Американские штаты имели полномочия, сопоставимые с полномочиями государств. Они обладали почти полным суверенитетом на своей территории, правом эмиссии денежных знаков, возможностью самостоятельно распоряжаться взимаемыми налогами, создавать собственные воинские подразделения, вести свою внешнюю торговлю и пр. Все это отнюдь не благоприятствовало появлению государственной бюрократии. Не последнюю роль сыграло и то обстоятельство, что на территории США никогда не существовало монархической власти, которая неизменно стремится к созданию послушной и преданной ей бюрократии. Нельзя не учитывать и традиционное недоверие американцев к чиновникам, которые в их глазах ассоциировались с ненавистной им британской администрацией, бесконтрольно хозяйничающей в североамериканских колониях. Так, автор Декларации независимости Т. Джефферсон резко критиковал английского короля за то, что он «присылал к нам сонмища чиновников, чтобы притеснять народ и

<sup>1</sup> Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М., 1905. С. 391.

<sup>2</sup> Там же. С. 404.



лишать его средств к существованию»<sup>3</sup>. А потому не случайно, что американцы «более боялись иметь правительство слишком сильное, чем правительство слишком слабое»<sup>4</sup>.

В первые десятилетия существования США обсуждение общих вопросов государственного устройства отодвинуло на второй план решение более частных вопросов, связанных с организацией государственной службы. А потому данные проблемы практически не затрагивались в американской конституции. В ней, в частности, говорилось лишь о полномочиях президента в назначении должностных лиц федерального уровня, судей Верховного суда и официальных представителей страны за рубежом. Одновременно отмечалось, что конгресс может самостоятельно расширять список назначаемых президентом и главами исполнительных ведомств должностных лиц. В 1789 г. американский конгресс предоставил президенту право самостоятельно смещать всех должностных лиц федерального государственного аппарата. В подобных условиях президент получил возможность назначать и контролировать назначения федеральных чиновников, добиваясь от них проведения нужной ему политики. Тем не менее, вплоть до середины XIX в. в США не было издано ни одного закона, который бы определял порядок комплектования служебного персонала федеральных учреждений, замещения должностей, прохождения государственной службы и т. п.<sup>5</sup> На начальных этапах организации американской государственной службы значительную роль в ее упорядочении сыграли политические прецеденты, которые создавались как американскими президентами, так и министерствами, обладающими широкими полномочиями в разработке собственных правил и инструкций.

Исследователями отмечается, что характерной чертой американской государственной службы на всем протяжении ее существования явилось сочетание и противоборство двух доминирующих архетипов – «системы заслуг», исходящей из предпочтительности правления просвещенных, знающих и высокоморальных лиц и «системы добычи», сводившейся к праву сильного комплектовать и формировать государственный аппарат по собственной воле и усмотрению<sup>6</sup>. В период правления первых президентов США – Дж. Вашингтона, Дж. Адамса, Т. Джефферсона – превалировала «система заслуг», ориентированная на привлечение на государственную службу тех, кого Т. Джефферсон называл «естественной аристократией», т.е. людей компетентных, знающих, владеющих собственностью, пользующихся общественным признанием и репутацией. В своем письме Дж. Адамсу в 1813 г. он риторически вопрошает: «Разве нельзя сказать, что та форма правления наилучшая, которая наиболее эффективно предусматривает чистый отбор естественных аристократов для правительственных учреждений?»<sup>7</sup>. На первых порах главным кадровым резервом государственной службы являлись крупные землевладельцы (джентри), которые в последующем стали активно дополняться торговцами, врачами, юристами, священниками, военными и учителями<sup>8</sup>. От претендентов на государственную должность не требовалось каких-либо специальных административных познаний. Считалось, что хорошее управление – это минимальное управление с минимальным числом чиновников.

На протяжении длительного времени государственная служба США формировалась посредством патронажа. Однако на ранних периодах ее развития наряду с политическими заслугами претендентов учитывались также их образованность, социальный статус, репутация и пр. Такая система подбора кадров порождала определенную элитарность, замкнутость и некоторую оторванность от интересов простых людей, а также возможность влияния на государственную службу со стороны групповых и клановых интересов, например, «джентльменов» из Виргинии или Новой Англии. Тем не менее, положительной стороной такой системы являлась стабильность кадров и сравнительно невысокий уровень коррупции.

<sup>3</sup> Джефферсон Т. Декларация независимости. 4 июля 1776 г. // Международные акты о правах человека. Сб. документов. М., 1998. С. 22.

<sup>4</sup> Вильсон В. Указ. соч. С. 413.

<sup>5</sup> Новиков А.В. Правовые формы организации государственной службы США. М., 1974. С. 74.

<sup>6</sup> Абрамов Ю.К. Эволюция концепции государственной службы в США // США. Экономика. Политика. Идеология. 1997, № 1. С. 33-34.

<sup>7</sup> Американские просветители. Избр. произв. в 2-х т. М., 1969. Т. 2. С. 96.

<sup>8</sup> Aronson, Sidney H. Status and Kinship in the Higher Civil Service. Standards of Selection in the Administrations of John Adams, Thomas Jefferson, and Andrew Jackson. Harvard University press., 1964. P. 35.



Американская конституция обошла стороной не только вопрос об организации федерального государственного аппарата, но и вопрос об организации управления на уровне штатов, графств (округов) и общин, в результате чего он стал исключительной прерогативой региональных и местных властей. Последние, пользуясь полной свободой действий, самостоятельно решали все вопросы, связанные с работой своего административного аппарата. «В этом смысле, – писал В. Вильсон, – у американцев нет местного самоуправления, а есть «местное самоуправление», которое не представляет из себя применение принципов центрального правительства, а является проявлением независимой инициативы»<sup>9</sup>.

Большой интерес для понимания особенностей организации американской региональной и местной администрации представляет книга французского политолога А. Токвиля «Демократия в Америке», в которой он обобщил свои наблюдения, сделанные им во время посещения Соединенных Штатов в начале 30-х гг. XIX в. В частности, он отметил широко распространенную практику выборности должности лиц, при которой все чиновники за исключением немногочисленного штата назначаемых президентом федеральных служащих избирались населением на ограниченный срок. Другим характерным признаком американского управления Токвиль назвал отсутствие административной иерархии. «...Власти округа, – пишет А. Токвиль, – не имеют право вмешиваться в деятельность общины. Они могут давать ей распоряжения лишь тогда, когда речь идет о делах, касающихся всего округа»<sup>10</sup>. Выборные чиновники штатов, графств (округов) и общин обладали почти полной самостоятельностью и являлись практически не подконтрольными центральному/региональному правительству.

Исследуя специфические признаки американской системы управления, А. Токвиль поставил вопрос: как в условиях отсутствия административной иерархии обеспечивается подчинение чиновников? Ведь «выборное должностное лицо нельзя ни сместить, ни повысить. В самой природе выборной должности заложен принцип несменяемости до окончания срока полномочий»<sup>11</sup>. По мнению ученого, выход из данной ситуации американцы находят в использовании судебных санкций: «Так как в стране полностью отсутствует административная иерархия..., появляется необходимость в большей или меньшей степени приобщать судебную власть к сфере управления. Отсюда, в свою очередь, возникает система наложения штрафов, с помощью которых нижестоящие образования и их представители понуждаются к исполнению законов»<sup>12</sup>. А значит, только судьи в США могут заставить чиновников повиноваться, что превращает их в своеобразных посредников между центральной властью и выборными органами на местах. Отсутствие административной иерархии во многом компенсируется также законодательным регулированием управленческой сферы. «Законодатель, – по словам А. Токвиля, – проникает, так сказать, в самую сердцевину управления обществом, определяя всё до мельчайших подробностей; закон одновременно устанавливает как основные положения, так и средства их воплощения в жизнь...»<sup>13</sup>.

Акцентируя внимание на основных отличиях европейской бюрократии от американского чиновничества, А. Токвиль пишет: «Зачастую европеец видит в государственном чиновнике лишь силу; американец же видит в нем право. Таким образом, можно утверждать, что в Америке человек никогда подчиняется другому человеку, а повинуетя лишь правосудию или закону»<sup>14</sup>. К числу положительных сторон американского чиновничества А. Токвиль отнес также присущий ему стиль управления: «Не могу себе представить никого, кто бы действовал так спокойно, был бы так для всех доступен, так внимателен к просьбам и так учтиво отвечал бы на ваши вопросы, как американские государственные чиновники»<sup>15</sup>. Однако, несмотря на признание отдельных преимуществ американской системы управления, он оценивал ее достаточно критично. Ученый, в частности, отметил, что чрезмерная децентрализация управления практически полно-

<sup>9</sup> Вильсон В. Указ. соч. С. 447.

<sup>10</sup> Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. С. 73.

<sup>11</sup> Там же. С. 74.

<sup>12</sup> Там же. С. 80.

<sup>13</sup> Там же. С. 74.

<sup>14</sup> Там же. С. 89.

<sup>15</sup> Там же. С. 165.



стью изолирует местные власти от центрального правительства. Периодические выборы и опасность оказаться неизбранным снижают престиж государственной службы, делают невозможным карьерный рост, в результате чего чиновниками зачастую становятся люди «заурядные», настоящие «обыватели». Выборность чиновников, по мнению А. Токвиля, порождает также нестабильность управления, что проявляется в отсутствии преемственности в административной работе, в нежелании следовать лучшим образцам, в неумении работать с документами, накапливать их по мере необходимости, составлять своды правил и т. п. Всё это, как полагал А. Токвиль, приводит к непрофессионализму и некомпетентности управленцев, которые, не имея специальной административной подготовки, руководствуются лишь здравым смыслом и житейским опытом.

С приходом к власти президента Э. Джексона ситуация в государственном управлении США изменилась в худшую сторону. В период его правления, который иногда именуется «джексоновским переворотом», был положен конец исключительному праву «естественной аристократии» на занятие государственных должностей. В одном из своих посланий конгрессу Э. Джексон высказал следующую мысль: «Функции всех общественных учреждений столь понятны и просты..., что люди, обладающие интеллектом могут быстро подготовить себя к их выполнению, и я убежден, что из-за длительного пребывания человека в должности больше теряется, чем выгадывается, благодаря его опыту.... В стране, где общественные учреждения создаются единственно ради блага народа, никто не имеет больше, чем другой, какого-то присущего ему одному права занимать в них должности»<sup>16</sup>. (Здесь уместно вспомнить В.И. Ленина, по мнению которого при социализме все трудящиеся должны участвовать в управлении государством. Он считал, что капитализм создает для этого все необходимые предпосылки: крупное производство, фабрики, железные дороги, почта и банки, упрощающие функции управления «до необыкновенно простых, всякому грамотному человеку доступных операций наблюдения и записи, знания четырех действий арифметики и выдачи соответствующих расписок»<sup>17</sup>.) Подобные идеи порождали крайне упрощенное представление об управленческом труде и сопровождалось непрофессионализмом и дилетантизмом управленческих кадров. А потому не случайно, что кадровая политика Э. Джексона, стремящегося привнести в государственную службу элементы равенства и открытости, на деле обернулась снижением её качества и эффективности.

В период президентства Э. Джексона главное внимание при назначениях федеральных чиновников обращалось не на их образованность и практический опыт, а на их политические заслуги и партийную принадлежность. Созданный им прецедент в дальнейшем оказался востребован, а партийно-политический подход к государственному управлению стал общепринятым. Каждый новый президент, придя к власти, увольнял почти всех должностных лиц, назначенных его предшественником, а на освободившиеся места ставил своих друзей и соратников. Такой способ замещения кадров именовался «системой добычи», которая, будучи разновидностью патронажа, требовала не личной, а партийно-политической преданности. Наряду с президентами ее использовали губернаторы штатов, мэры городов и другие выборные должностные лица.

Политика Джексона, изначально направленная на демократизацию государственной службы, на деле привела к усилению политической борьбы за распределение и перераспределение государственных постов, к превращению их в «доходное место». В подобных условиях распространилось мнение, что «чиновничьи посты просто должны по очереди переходить от одного к другому, чтобы каждый побывал у кормушки»<sup>18</sup>. Прямым следствием такой политики стал периодический хаос в управлении, вызываемый массовой сменяемостью служащих. Административная работа чиновников оказалась чем-то второстепенным по сравнению с их политической деятельностью. В обмен на должности, которые обычно ценились не по получаемому вознаграждению, а по реальной доходности, они были обязаны оказывать материальную поддержку своей партии, расходуя значительную часть своего жалованья (обычно около четверти) на содержание её админи-

<sup>16</sup> Хофстедтер Р. Американская политическая традиция и ее создатели. М., 1992. С. 70.

<sup>17</sup> Ленин В.И. Государство и революция // Полн. собр. соч.: в 55 т. М., 1981. Т. 33. С. 101.

<sup>18</sup> Вебер М. Социализм. Речь, произнесенная в Вене перед австрийскими офицерами с целью их общей ориентации (июнь 1918) // Он же. Политические работы (1895-1919). М., 2003. С. 306.



стративного аппарата и проведение избирательной кампании. Все это существенно деформировало сознание американских чиновников, которые ориентировались уже не на государственные, а на узкопартийные цели. «...Эта ситуация, - по мнению М. Вебера, - не могла существовать без чудовищных не порядков: не имеющих себе равных коррупции и расточительства...»<sup>19</sup>.

Подобное положение вещей породило деградацию и упадок всей системы государственного управления. Между тем в обществе все острее ощущалась потребность в преодолении коррупции, в повышении профессиональности и компетентности государственного аппарата. Своеобразным выражением этой потребности стало стремление ряда политиков рационализировать комплектование и деятельность государственного аппарата. Одна из первых таких попыток была предпринята в 1853 г. сенатором Хантером, который провел через Конгресс закон, предусматривающий разделение всех клерков на 4 класса, выплату им соразмерного и строго фиксированного жалования и введение экзаменационных испытаний при поступлении на должность. Данный закон был направлен на повышение образовательного уровня чиновничества и установление административной иерархии. Однако большинство «партийных боссов» вовсе не спешило расставаться с «системой добычи», которая позволяла им достаточно эффективно контролировать чиновников. А потому первая попытка реформировать государственную службу была, по сути дела, провалена.

Гражданская война радикально изменила американское общество и активизировала модернизационные процессы. По мнению американских историков А. Невинса и Г. Коммаджера, «именно война стала отправным моментом настоящего возникновения Америки»<sup>20</sup>. Она привела к развитию промышленности, строительству железных дорог, расширению внутренней и внешней торговли. Все это еще более усилило потребность в создании рационально организованной государственной службы и компетентного государственного аппарата. Растущее осознание этой потребности в интеллектуальной элите общества, а также недовольство населения коррупцией и другими злоупотреблениями в сфере государственного управления привели к возникновению движения за проведение реформ. Особый размах оно приобрело с середины 70-х гг., когда последовала череда крупных коррупционных скандалов, скомпрометировавших многих влиятельных политиков. Все это побудило сторонников перемен объединиться в Национальную лигу за реформу государственной службы, председателем которой в середине 80-х гг. стал В. Вильсон. Он считал необходимым четко разграничивать политическую и административную деятельность: политическое руководство принимает решения, а административные органы быстро и профессионально проводят их в жизнь. Смена политического руководства не должна сказываться на работе государственного аппарата. «Сфера государственного управления, - писал В. Вильсон в своем, ставшем классическим, эссе «Наука государственного управления», - это деловая сфера (сфера исполнения обязанностей). Она свободна от спешки и борьбы, свойственной политике... <...> Вопросы государственного управления не являются политическими вопросами. Хотя политика и определяет задачи для органов управления, ее вмешательство в процессы управления недопустимо»<sup>21</sup>. Концепция В. Вильсона стала убедительным теоретическим обоснованием необходимости перехода к профессиональной бюрократии (несколько лет спустя подобные идеи развил другой американец - Ф. Гудноу), а принцип дихотомии политики и управления приобрел широкую популярность и был признан большинством американских политиков.

Президент Р. Гайес, избранный в 1876 г., впервые при распределении должностей стал ориентироваться не на политические заслуги кандидатов, а на их способности и деловые качества. Однако инициативы Р. Гайеса вызвали широкое недовольство его сторонников: его обвинили в том, что он предал партию, которой был обязан своим избра-

<sup>19</sup> Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избр. произв. М., 1990. С. 682.

<sup>20</sup> Невинс А., Коммаджер Г. История США. От английской колонии до мировой державы. Нью-Йорк, 1991. С. 252.

<sup>21</sup> Вильсон, В. Наука государственного управления // Классики теории государственного управления: американская школа. М., 2003. С. 33-34.



нием<sup>22</sup>. Тем не менее, начавшийся процесс уже нельзя было остановить. Убийство в 1881 г. президента Дж. Гарфилда, совершенное одним из разочарованных претендентов на государственную должность (он не получил должность посла во Франции), вызвало сильное возмущение населения, что заставило обе партии провести через Конгресс Закон об усовершенствовании и регулировании гражданской службы Соединенных Штатов, названный по имени его автора законом Пендлтона (с этого времени государственная служба США стала именоваться гражданской службой).

Закон Пендлтона позволил серьезно рационализировать государственную службу и создать постоянный бюрократический аппарат. Он исходил из разделения всех государственных служащих на две категории: первая – политические руководители и политические назначенцы, а вторая – карьерные чиновники или гражданские служащие в собственном смысле этого слова. Было признано, что если политические руководители занимают свои должности временно, меняясь в зависимости от политической конъюнктуры и нахождения у власти той или иной партии, то карьерные чиновники сохраняют свои должности постоянно независимо от персонального состава руководства и проводимой им политической линии. Согласно закону Пендлтона, по отношению к карьерным чиновникам должны применяться следующие принципы: 1) замещение должностей на основе беспристрастных конкурсных экзаменов, позволяющих объективно оценивать степень пригодности претендентов на государственные должности; 2) запрет на принуждение чиновников к какой-либо политической деятельности, включая уплату ими денежных средств на политические цели; 3) невозможность их увольнения по политическим мотивам. Закон о гражданской службе выработал и некоторые антикоррупционные меры. В частности, он запретил поступление на службу лицам, двое близких родственников которых уже являлись служащими федерального аппарата, а также установил испытательный срок для новичков. Кроме того, он запретил лицам, регулярно и чрезмерно употребляющим спиртные напитки, занимать государственные должности.

Для координации работ по организации государственной службы была создана независимая от президента Комиссия по делам гражданской службы. В её обязанности входило составление списков кандидатов на государственные посты, удовлетворяющим установленным квалификационным требованиям; контроль над проведением конкурсных экзаменов; решение вопросов, связанных с повышением эффективности государственной службы и др.

Отделив сферу управления от политики и возродив «систему заслуг», закон Пендлтона способствовал созданию политически нейтральной государственной службы, что потенциально порождало угрозу формирования внутренне замкнутой и нечувствительной к общественным потребностям элитарной бюрократии. Однако в действительности этого не произошло, поскольку Закон сохранил «систему добычи», ограничив, однако, сферу ее применения. Составители закона Пендлтона исходили из того, что политические цели должны определяться выборными должностными лицами, опирающимися на своих назначенцев в государственном аппарате. Это, по их мнению, должно обеспечить широкое политическое представительство всех наиболее значимых интересов гражданского общества. В этой связи нельзя не согласиться с Ю.К. Абрамовым, который считал, что «разделение государственных служащих на два ключевых отряда – политических назначенцев и карьерных служащих позволило американцам совместить принципы «системы добычи» и «системы заслуг», сохраняя их преимущества и в значительной степени ограничивая отрицательное воздействие»<sup>23</sup>.

Предпринятое в США реформирование государственной службы осуществлялось на основе широких заимствований из опыта проведения английской административной реформы середины 50-х гг. XIX в. Еще до начала процесса преобразований один из руководителей Национальной лиги за реформу государственной службы Д. Итон специально посетил Соединенное Королевство с целью изучения накопленного там опыта. В дальнейшем основные выводы его доклада, который был сделан в Конгрессе по итогам поездки, были использованы при разработке Закона о гражданской службе. Однако, опираясь на британ-

<sup>22</sup> История XIX. (Западная Европа и внеевропейские государства): в 8 т. М., 1907. Т. 8: Конец века 1870-1900: ч. 2. С. 127.

<sup>23</sup> Абрамов Ю.К. Указ. соч. С. 38.



ский опыт, США не встали на путь его механического копирования. Так, например, позаимствовав у англичан идею конкурсных экзаменов, американцы отказались от их схоластического характера и постарались максимально сблизить с управленческой практикой. В отличие от английской гражданской службы, требующей для всех чиновников начинать службу с самых низших должностей, закон Пендлтона предусмотрел возможность заполнения государственных постов на всех уровнях власти людьми, не находившимися прежде на государственной службе. В дальнейшем это одним из факторов, препятствующим превращению американской бюрократии в замкнутую корпорацию. Этой же цели служили отказ американцев от английской системы закрытых классов и отсутствие увязок приема на должность с окончанием определенного учебного заведения.

Значение закона Пендлтона заключается в том, что он законодательно оформил профессиональный характер гражданской службы и выделил в рамках государственной администрации большую группу чиновников, являющейся бюрократией в собственном смысле этого слова. В дальнейшем президенты могли самостоятельно распространять его основные положения на те или иные федеральные учреждения путём издания соответствующих приказов. После принятия Закона в сферу его действия вошло лишь 14 тыс. мелких чиновников в столице, в крупных почтовых отделениях и в таможнях, что составило лишь 10,5 % от общего числа федеральных служащих. Первоначально закон не распространялся также на штаты и органы местного самоуправления<sup>24</sup>. Однако в дальнейшем по образцу закона Пендлтона были приняты аналогичные законы в большинстве штатов, что свидетельствовало об активизации тенденции к унификации чиновничьего аппарата в масштабах всей страны. Она быстро набирала свою силу, в результате чего к концу президентства Т. Рузвельта (1909 г.) закон Пендлтона распространялся уже на 60 % служащих федеральных органов<sup>25</sup>.

Рационально-бюрократическая модернизация государственной службы США, начатая с принятием закона Пендлтона, в основном завершилась в начале XX в., когда в практику административной работы стали внедряться принципы «научного управления» Ф. Тейлора, первоначально разработанные для промышленных предприятий. Здесь наглядно проявилась господствующая в США идеология: то, что оправдало себя в бизнесе, может с успехом применяться и в сфере государственного управления. Система «научного управления» Ф. Тейлора предусматривала разработку многочисленных законов, правил и инструкций, которые «заменяют собой личное суждение индивидуального работника...»<sup>26</sup>. Под влиянием тейлоровских идей утвердилось мнение, что правильные умозаключения, сделанные в соответствии с требованиями «научного управления», позволяют сформулировать универсальные правила построения и эффективного функционирования любой организации, в т. ч. административно-государственной. В дальнейшем теория «научного управления» стала широко внедряться в деятельность государственного аппарата США и стала основой для стандартизации и классификации должностей американской государственной службы, совершенствования ее организационной структуры, разработки методик отбора служащих, уточнения тарифной сетки оплаты труда и пр. Тейлоровская теория разрабатывалась в рамках бюрократического рационализма, с позиций которого любая деятельность чиновников характеризовалась как сугубо формализованная, принципиально отвергающая любые отношения, не предписанные их функциональными обязанностями. Именно в рамках такого подхода зародилась «классическая школа» управления и тесно связанная с ней модель «рациональной бюрократии» М.Вебера, которая, обозначив идеальный тип административной организации, отразила в себе ряд нормативных требований к структуре государственного управления индустриального общества.

Таким образом, в начале XX в. в США в основном завершилось создание профессиональной государственной службы, основанной на рационально-бюрократических принципах. Такая служба, будучи свободной от политических пристрастий и идеологической

<sup>24</sup> Завражнов И. И., Четвериков С. Б. Государственная служба в США // Государственная служба основных капиталистических стран. М., 1977. С. 35-36.

<sup>25</sup> Милле Р. Властвующая элита. М., 1959. С. 326.

<sup>26</sup> Тейлор Ф.У. Научная организация труда. М., 1925. С. 30.



ангажированности, позволяла достаточно успешно решать экономические и социальные проблемы, обеспечивая поступательное развитие гражданского общества.

## **PROCESSES OF TRANSFORMATION AMERICAN PUBLIC SERVICE AT EARLY STAGES OF ITS DEVELOPMENT**

**S.B. LUGVIN**

*Pavel Sukhoi State Technical  
University the of Gomel, Belarus*

*e-mail: lugvinsergey@rambler.ru*

In article processes of transformation of the American public service in a context of the statement of its is rational-bureaucratic fig. are examined. Features of the American public service at early stages of its development are characterized.

Keywords: the American official, «extraction system», «system of merits», a policy and management, is rational-bureaucratic modernization of public service.