

РОЗВИТОК АМЕРИКАНСЬКОЇ ШКОЛИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ DEVELOPMENT IN AMERICAN SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION

У статті проаналізовано особливості розвитку американської школи публічного адміністрування. Окреслено актуальні проблеми дослідження публічного адміністрування.

Висвітлено сучасні тенденції розвитку школи публічного адміністрування в США. Акцентовано увагу на розробленні нових принципів і моделей адміністрування, впровадженні нових технологій державного і ринкового регулювання, переосмисленні вимог до професійних та особистісних якостей публічного службовця, професійної підготовки публічних адміністраторів в університетах.

Узагальнюючи історичні, соціальні та суспільні особливості розвитку публічного адміністрування в США виокремлено чотири етапи становлення і розвитку школи публічного адміністрування:

Ключові слова: публічне адміністрування, американська школа, сучасні тенденції, етапи розвитку.

The peculiarities of development in American school of public administration have been analyzed in the article. The topical issues of the study on public administration have been outlined.

Modern trends in developing American school of public administration have been revealed. Special attention has been paid to development of new principles and models of administration, implementation of new technologies of state and market regulation, reconsideration of requirements for professional and personal qualities of a public administrator, professional training of public administrators at universities.

Based on generalization of historical, social and public peculiarities of public administration development in the USA, we have singled out four stages of forming and developing American school of public administration.

Key words: public administration, American school, modern trends, stages of development.

Постановка проблеми. Інтеграція вищої освіти України у європейський і світовий освітні простори є одним із пріоритетних напрямів державної освітньої політики. Водночас актуалізується проблема професійної підготовки фахівців у галузі публічного адміністрування, здатних здійснювати професійну діяльність у добу радикальних змін структури державного управління та публічного адміністрування, які характеризуються послабленням впливу публічних організацій, розвитком системи глобальної комунікації, посиленням світової економічної взаємозалежності, зміною ролі військового чинника, взаємозалежністю та взаємозумовленістю внутрішньополітичних проблем, наростанням хвилі глобальної демократизації тощо. Основним засобом сучасних освітніх трансформацій у галузі публічного адміністрування, є реформування професійної підготовки майбутніх державних службовців з урахуванням раціональних ідей зарубіжного досвіду, зокрема США.

Проблема професійної підготовки фахівців у галузі державного управління та публічного адміністрування є предметом наукових дискусій зарубіжних і вітчизняних учених. За логікою наукового пошуку вважаємо за доцільне проаналізувати стан

дослідженості порушеної проблеми у наукових розвідках учених згідно визначеної структури і завдань дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Наукові аспекти проблеми професійної підготовки публічних (державних) службовців та посадових осіб розкривали у своїх працях О. Воронько, В. Луговий, С. Калашнікова, В. Майборода, О. Мельников, П. Назимко, Н. Нижник, О. Оболенський, Н. Протасова та ін. Зарубіжний досвід підготовки публічних та муніципальних службовців вивчали В. Гриненко, А. Гук, В. Логвінов, Г. Опанасюк, В. Толкованов, В. Чмига. Фундаментальні положення щодо організації публічного управління були закладені в працях зарубіжних науковців М. Вебера, Ф. Гілберта, Ф. Гудноу, Д. Істона, М. Крозье, К. Левіна, Р. Мертон, Т. Парсонса та ін. Теоретичне підґрунтя американської школи публічного адміністрування становлять філософські, політичні, соціально-економічні, психологічні, педагогічні концепції та теорії досліджували В. Вільсон, Ф. Гуднау, А. Маслоу, Д. Мак Грегор, М. Портер та ін.

Водночас дослідження американської школи публічного адміністрування потребують значно більшої уваги.

Мета статті – дослідити теоретико-організаційні аспекти розвитку американської школи публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Публічне адміністрування можна визначити як взаємовплив суб'єкта управління та носія влади на суспільні процеси та відносини відповідно до суспільно-значущих функцій і повноважень. У вузькому сенсі публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади і розглядається як: професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробка і впровадження напрямів державної політики. У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють систему управління, представлену адміністративними інститутами в рамках прийнятої структури влади. Публічне адміністрування – діяльність органів державної влади та їх посадових осіб щодо практичного втілення виробленого на основі відповідних процедур політичного курсу (public policy). Діяльність державних службовців традиційно ототожнюється, з одного боку, з політичною діяльністю, а з іншого – із законотворчою діяльністю. Виходячи з запропонованого визначення, запозиченого з теорії та практики управління в США, державне управління є тотожним публічному адмініструванню, але розвиток наукової думки створює передумови для трактування державного управління як діяльності, яка перебуває в полі компетенцій державних службовців. Публічне адміністрування – діяльність більш широка, що охоплює виконання функцій з метою задоволення зацікавлених сторін усього соціуму. Ураховуючи те, що суспільні відносини в національних державах формуються на тлі національних особливостей населення в країні, панівні архетипи стають неодмінним складовим елементом публічного адміністрування в окремій державі.

Публічне адміністрування як поняття увійшло до обігу у II половині XIX ст., що створило передумови до його еволюціонування, і як наслідок цей науковий продукт пройшов апробацію в управлінській практиці.

Як свідчить аналіз першоджерел, у витоків дослідження публічного адміністрування стояв 28-й президент США Вудро Вільсон, який уперше використав у 1887 році поняття “публічне адміністрування” (public administration) та “публічне управління” (public governance). В. Вільсон вважав, що адміністративно-державне управління можна вивчати і створити точну науку. Незважаючи на те, що ця наука була, на думку Вільсона, результатом розвитку політичної науки, існувала різниця

між адміністративно-державним управлінням та політикою. Адміністративне управління залежить від політики і в тому сенсі, що політичні органи визначають правила діяльності адміністрації в праві. Публічне адміністрування є деталізованим та систематичним виконанням [6, с. 25]. Мета вивчення публічного адміністрування полягає в детальному дослідженні методів управління та виробленню на цій основі принципів роботи. Для цього слід вивчати досвід інших країн з використанням компаративного методу аналізу. Через це публічне адміністрування як відносно самостійна сфера діяльності має бути підконтрольним суспільній думці та не входить у суперечність із демократичним принципам організації суспільства.

У другій половині ХХ ст. у США сформувалася нова галузь знання – *політичне управління*, що утворилося на стику предметних полів трьох блоків соціально-гуманітарних дисциплін: *соціально-політичного* (політична, соціологічна, економічна науки); *когнітивно-епістемологічного* (філософія, психологія, інформаційно-комунікативні дослідження); *менеджерського* (державне адміністрування, організаційна теорія, загальний менеджмент, військова наука).

Піонерами цього міждисциплінарного синтезу кінця 40-х – початку 50-х років стали Г. Лассуелл і Г. Саймон. Перший (спільно з Д. Лернером) у 1951 р. опублікував новаторську працю “Політико-управлінські науки”, другий у 1947 р. видав монографію “Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в адміністративних органах”, яка принесла авторові Нобелівську премію. Г. Саймон у своїх працях послідовно обґрунтовував ідею створення адміністративної науки (*administrative science*) як універсально-загальної теорії публічного адміністрування [1].

Формуючи модель школи публічного адміністрування в США, важливе значення мав системний підхід, згідно якого публічна організація розглядається як відкрита система із низкою взаємодіючих підсистем. Логічним продовженням теорії систем на початку 70-х років ХХ ст. став ситуаційний підхід, що передбачав врахування у публічному адмініструванні конкретних ситуацій та умов, що суттєво впливають на адміністративну діяльність. У контексті цього підходу публічне адміністрування має відповідати динаміці розвитку сучасного суспільства. В центрі уваги – розвиток “ситуаційного мислення” публічних службовців, що дає їм змогу використовувати відповідні прийоми та методи для досягнення цілей організації в конкретній ситуації.

Відповідно нагальною постала потреба у розробленні нових принципів і моделей адміністрування, впровадженні нових технологій державного і ринкового регулювання, нових форм колективної і особистої відповідальності, кодексу етики державного службовця тощо. У цей період отримує офіційне визнання низка політико-управлінських дисциплін, які включено у програми більшості політологічних факультетів і вивчаються в школах публічного адміністрування. У 1958 р. утворюється Рада вищої освіти з публічного адміністрування. У 1967 р. розпочинає діяльність Національна академія публічного адміністрування (NAPA) і в 1969 р. – Національна асоціація шкіл державних справ і управління, яка утворилася на базі Ради вищої освіти з публічного адміністрування. З 1972 р. функціонує Організація політико-управлінських досліджень, а з 1979 р. – Асоціація політичного аналізу і менеджменту. Важливу місію виконувала *Національна асоціація шкіл громадських справ та адміністрації* (National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA)), заснована в 1970 році, яка є національним та міжнародним ресурсом для сприяння досягненню передового досвіду у сфері освіти для державної служби. Її інституційне членство

налічує понад 250 університетських програм у сфері публічного адміністрування, політики та управління. Двозначна місія NASPAA полягає у забезпеченні передового досвіду в галузі освіти та підготовки кадрів для державної служби та сприяння ідеалу державної служби.

У 80-х – 90-х рр. ХХ ст. почався перехід до диференціації, поглибленого вивчення окремих сегментів публічного адміністрування, управлінських інститутів; розробилися теорії середнього рівня, розвивається “неоінституціональний аналіз” до публічного адміністрування. Головна увага приділяється не інститутам, а зв’язкам, взаємозалежностям, вивченню ролей. Це оцінюється як динамічний підхід до інститутів публічного адміністрування. У зв’язку з процесами інформатизації й глобалізації широко використовується метод компаративного аналізу, зароджується нова підгалузь міжнародна компаративістика, формується методологічний апарат теорії порівняльного публічного адміністрування.

Точкою відліку самостійного існування порівняльного публічного адміністрування як наукової підгалузі вважають 1952 р., коли в м. Принстоні відбулася перша Конференція з порівняльного адміністрування. Перший період розквіту цього підходу припав на 1962–1971 рр. Найбільший теоретичний внесок до компаративістики в галузі публічного адміністрування на початковому етапі її розвитку зробив американський учений Ф. Ріггс (Riggs), який розробив “ідеальну” модель порівняльного публічного адміністрування. Науковець став найяскравішим представником загальносистемного підходу до дослідження публічного адміністрування як складової суспільства разом із його національним господарством, політичною системою, сферою соціальних відносин тощо [4].

Сучасні тенденції розвитку школи публічного адміністрування в США упродовж останнього десятиліття (2006–2016 рр.) стосуються запровадження інноваційних змін в адмініструванні, які є певною реакцією на виклики глобалізованого суспільства. К. Меттокс у праці “Нові тенденції у публічному адмініструванні: відображення проблем та використання можливостей” розкрила нові стилі адміністрування засновані на рефлексії, новому мисленні, нових можливостях (інформаційно-технологічних), реорганізації певних структур, запровадженні інновацій. Науковець акцентує увагу на переосмисленні вимог до професійних та особистісних якостей публічного службовця, формування нового етичного кодексу. Для підтримки стабільності у суспільстві поряд із постійною фінансовою кризою державний службовець повинен робить кожне з цих тенденцій релевантним, змусивши державний адміністратор вчасно думати, щоб реалізувати ці тенденції. Нові стилі управління є основною тенденцією, яка допоможе уряду підтримувати стабільність та запобігати фінансовій кризі. Зміна стилів управління привела до інноваційних, таких як трансформаційний зміна відносин між керівництвом і персоналом. Цей тип стилю лідерства дозволяє підлеглому бути мотивованим та натхненним до виконання складних завдань, які дозволяють їм відчувати себе співучасником), лідерський (інтелектуальна стимуляція заснована на лідер припущенні, ризиках, творчості), фасилітаційний (формування спільного бачення та вивчення команди, що приводить до спільного мислення, зразкового лідерства), ситуаційний. Кожен із цих інноваційних стилів управління є ефективним. Водночас, на переконання К. Меттокс ключ до стилів управління – це здатність до лідерства. Без ефективного лідерського стилю уряд втрачає свою ефективність та стійкість завдяки “лабіринту” бюрократії. Система бюрократії обумовлює брак інновацій та обмежує управління, вимірювання стратегічних / показників ефектив-

ності, етику та прозорість [2]. Для цього головна увага концентрується на розробленні стандартів Національною академією публічного адміністрування (National Academy of Public Administration). Ключовою метою стандартів – визначити недоліки та здійснити коригувальні зміни щодо: процедурної справедливості; доступності до адміністративних послуг; якості надання адміністративних послуг; результатів наданих послуг з урахуванням різних груп населення; наслідків (усунення недоліків через зміни в політиці, управлінні) [5]. На думку Д. Свари, професора університету Північної Кароліни зміни у технологіях публічного адміністрування повинні стосуватися також і професійної підготовки публічних адміністраторів в університетах. Насамперед, це стосується змісту освіти на рівнях магістра та доктора наук з акцентом на формування високого загальнонаукового потенціалу, розвиток особистісних здібностей, вміння самостійно працювати з інформацією, постійно поповнювати й оновлювати свої знання; готовності до постійної конкурентної боротьби за більш високий статус і посаду; мотивації з перспективами службового просування. Важливим моментом є соціологічний моніторинг на основі регулярних соціологічних опитувань студентів, викладачів та безпосередньо залучених до реалізації навчального процесу службовців. Це забезпечить здійснення зворотного зв'язку між тими, хто навчає і навчається, що безпосередньо позитивно впливає на підвищення ефективності навчального процесу.

Формування професіоналізму виступає як процес проходження психофізіологічних особистісних змін, які відбуваються під час тривалого виконання людиною службових обов'язків, що забезпечують якісно новий, більш ефективний рівень вирішення складних професійних завдань в особливих умовах. У науці і практичній діяльності закріпилася особистісно-діяльнісна парадигма професіоналізму, яка базується на системних уявленнях про становлення особистості в професійній діяльності.

Узагальнюючи історичні, соціальні та суспільні особливості розвитку публічного адміністрування в США можемо виокремити чотири етапи становлення і розвитку школи публічного адміністрування:

- перший етап (20–30-ті роки XX ст.) – синтетичний або ортодоксальний (формування вихідних принципів і концептів);
- другий етап (30–40-і роки XX ст.) – критичний або перехідний (критичне осмислення цілей і завдань науки про публічне адміністрування);
- третій етап (50–70-ті роки XX ст.) – інституційний (інституціоналізація напряму як університетської навчальної і наукової дисципліни);
- четвертий етап (80–90 ті роки XX ст.) – трансформаційний (розвиток теоретичних та емпіричних напрямів науки, диференціація і спеціалізація напрямів і підгалузей; трансформаційний стиль управління; поступова трансформація та пристосування до загальнодемократичних орієнтирів);
- п'ятий (кінець 90-х – початок XXI ст.) – реформаційний (виокремлення гуманістичного менеджменту в самостійну сферу знань, науку, що має свій предмет вивчення, свої специфічні проблеми і підходи до їх вирішення);
- шостий (початок XXI ст. – донині) – реакційно-інноваційний (реакція на виклики сучасної глобалізації; використання можливостей нового врядування, нових стилів управління (new governance); зміна традиційних методів планування та управління на інноваційні; фокус на громадян; реорганізована структура та процес роботи; електронне урядування та е-демократія; надання інноваційних послуг; етика та прозорість).

Висновок Досвід США демонструє значні результати в напрямі розширення публічного адміністрування, що передбачає лібералізацію державної влади, базується на демократичних засадах і має на увазі партисипативну, партнерську взаємодію між владними структурами на всіх рівнях управління. Під науковими основами публічного адміністрування розуміється комплекс знань про принципи, структуру, органи, функції, методи, форми, техніку, культуру управління та їх закономірності.

Розвиток школи публічного адміністрування в США упродовж останнього десятиліття (2006–2016 рр.) стосуються запровадження нових тенденцій у публічному адмініструванні, нових стилів адміністрування, нового мислення, нових інформаційно-технологічних можливостей, переосмислення вимог до професійних та особистісних якостей публічного службовця, професійної підготовки публічних адміністраторів в університетах.

Література / References

1. Lasswell H. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park, –1956.
2. Mattocks C. (2016) New Trends in Public Administration: Reflecting on Challenges and Harnessing Opportunities // *PA TIMES* <http://patimes.org/trends-public-administration-reflecting-challenges-harnessing-opportunities/>
3. Mitchel J., Mitchel W. Policy Analysis and Public Policy: An Introduction to Political Science. – Chicago: Rand McNally and Company, 1969.– 685 p
4. Riggs, Fred W. “Trends in the Comparative Study of Public Administration” *International Review of Administrative Science*, 1962. –Vol. 27(1), 9-15.
5. Svara, James H. “The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration”, *Public Administration Review*, 2001.–61 (2), pp. 176-183
6. Wilson W. The Study of Administration / W. Wilson // *Discipline and History. Political Science in the United States / J. Farr and R. Seidelman (eds.)*. – Ann Arbor : APSA, 1993. – 315 p.

Одержано статтю: 12.09.2017

Прийнято до друку: 12.10.2017

УДК 745:373.67(091)

DOI: 10.15330/esu.11.33-39

Василь Кузык,

викладач, Вижницький коледж прикладного мистецтва ім. В. Ю. Шкрібляка, (м.Вижниця, Україна)

Vasyl Kuzyk,

Teacher, Vyzhnytsky College of Applied Arts named after. V.Yu.Shkribliak (Vizhnitsa, Ukraine)

ОРГАНІЗАЦІЯ НАВЧАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ “КРАЄВОГО НАУЧНОГО ЗАКЛАДУ ДЛЯ СТОЛЯРСТВА, ТОКАРСТВА, РІЗЬБАРСТВА І МЕТАЛЕВОЇ ОРНАМЕНТИКИ (ОЗДОБИ)”

ORGANIZATION OF THE EDUCATIONAL PROCESS OF “THE REGIONAL SCIENTIFIC SCHOOL OF CARVING, TURNING AND METAL ORNAMENTIC (OZDOBA)”

Стаття присвячена титанню організації навчального процесу “красового научного закладу для столярства, токарства, різьбарства і металевої орнаментики (оздобу)” в 1905-1918рр. В ній характеризується джерельна база з визначеної теми, особлива увага приділяється аналізу звіту краєвого научного закладу для столярства, токарства, різьбарства і металевої орнаментики (оздобу) у м. Вижниця в 1912-1913. Звіт був складений “управителем закладу” першим директором Ф. Лишовським на основі проведеної інспекції красвої школи у Вижниці. В склад інспекції входили: міністерський інспектор пан К. Ромсторфер, технічний інспектор Е. Колсбенгаєр і член відділу красового