

УДК 351.862.4

В.Г.ВОРОНКОВА (доктор філософських наук, професор, зав. кафедри менеджменту організацій, академік Української академії політичних наук, академік Міжнародної наук вищої школи (М. Москва); академік Академії наук соціальних технологій і місцевого самоврядування (м. Москва))

Запорізька державна інженерна академія, Запоріжжя

E-mail: valentina-voronkova@yandex.ru тел.моб. 050 637 27 68

О.М.КІРЄЄВА (аспірантка кафедри менеджменту організацій)

Запорізька державна інженерна академія, Запоріжжя

E-mail: vasilenko_o@ukr.net

**ФІЛОСОФІЯ АМЕРИКАНСЬКОЇ ШКОЛИ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ: ЕВОЛЮЦІЯ РОЗВИТКУ ТА ОСНОВНІ
ХАРАКТЕРИСТИКИ**

*Дається аналіз еволюції розвитку американської школи державного управління та виясняються її основні характеристики; розкривається сутність терміну *public administrative management* (адміністративно-державне управління), який був використаний у програмі республіканської партії США у 1986 р.; обґрунтовуються концепції, що розкривають еволюцію розвитку американського державного управління та визначаються підходи до аналізу державного управління на прикладі американського досвіду – системний, ситуаційний, поведінковий.*

Ключові слова: державне управління, філософські засади аналізу, американська школа державного управління, публічне адміністрування, адміністративно-державне управління, системний підхід, ситуаційний підхід, поведінковий підхід

Вступ

Державне управління – це наука про становлення цивілізованого й ефективного управління у ХХІ столітті, у матрицях якого репрезентуються компаративістські дослідження моделей державно-управлінняського облаштування буття. В умовах сучасного постіндустріального та інформаційного см суспільства у зв'язку зі зрушеннями, які відбулися внаслідок науково-технічної революції й утвердження загальнолюдських цінностей (свобода, рівноправність, демократія, права людини, соціальна справедливість), змінюється роль державного управління всередині країни, а світові процеси інтеграції та глобалізації породжують нові проблеми. Звичайно, вони по-різному вирішуються в різних державах, але активізація діяльності державного управління являє собою всесвітнє явище. Це стосується і його соціальної ролі, і вирішення технічних завдань, і питань міжнародної політики. Йдеться, про формування концепції сильної, а точніше дієвої, стимулюючої, ефективною, але обмеженою правом і дотриманням загальнолюдських норм і цінностей держави, необхідних для вирішення завдань суспільства. Таке обмеження може і снувати лише там, де, коли й оскільки ті чи інші явища і процеси піддаються державному регулюванню і де необхідно коректувати недоліки стихійного розвитку. У

зв'язку з цим у науці державного управління з'являються нові підходи. Визнається, що держава «загального благоденства» («забезпечувальна держава») не може забезпечити блага для всіх. У розвинених державах середній клас становить 2/3 членів суспільства, 1/3 живе нижче середнього рівня (вживається термін суспільство «двох третин»). , держава, що сприяє праці, держав підтримки, що працює для свого ж благополуччя. Все це прослідковується на американському досвіді державного управління [1].

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями

Як свідчить аналіз першоджерел, США - провідна держава світу щодо більшості як економічних, так і інших показників: вони мають найбільший у світі сукупний валовий дохід ВВП, який складав у 2006 р. більше, як 13 трлн. дол. по паритету купівельної спроможності; четверте в світі місце щодо величини території (9,4 тис. кв. км) і третю позицію у світі щодо чисельності населення (біля 300 млн.), на душу населення біля 44 тис дол. Насамперед, ВВП, що ставить США на перше місце у світі у рейтингу самих найбагатших країн світу. Завдяки цьому у США – самий ємний і конкурентоспроможний ринок, у якому благоприємно розвивається бізнес завдяки свободі ринкових відносин. Все секазане дає змогу зробити висновок, що для виходу країни з кризи у 1929-1933 рр. президент Франклін Рузвельт запропонував свій знаменитий «Новий курс», який включала у себе наступні складові: фінансові закони, структурну перебудову економіки, соціальні закони, регіональну політика.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, на яку спирається автор

У післявоєнний період у США активно застосовувалася активна кейнсіанська політика управління сукупним попитом, в основі якої лежав постулат забезпечення повної зайнятості і високих темпів економічного зростання. Післявоєнний період кейнсіанства в американській економіці слід розділити на три етапи: 1) пасивна антициклічна бюджетна макроекономічна політика (1946-1962 рр.) - період президентства Г.Трумена і Д.Ейзенхауера). У рамках даної політики активно експлуатувалися «вбудовані стабілізатори» державної бюджетної політики, уряди акцентували увагу на мінімальних фінансових інструментах впливу на економіку, поступово відкидався кейнсіанський догмат про збалансованість державного бюджету, вводився дефіцитний бюджет по Кейнсу. 2) активна бюджетна політика (1962-1977 рр., епоха Д.Кеннеді, Л.Джонсона, В.Ніксона, Д.Форда), яка характеризувалася за допомогою активного регулювання сукупного попиту за допомогою державного бюджету, що отримало назву «кейнсіанський фіскалізм», постільки державний попит нарощувався за рахунок збільшення податкового тиску. 3) кейнсіанський бюджетний консерватизм (1978-1980 рр., перший період президентства Д.Картера). У цей час був здійснений поворот до класичної активної бюджетної політики, яка існувала при Д.Кеннеді. Оздоровлення економіки США і повернення зовнішньоекономічних позицій сприяли реформи, які отримали назву

Воронкова В.Г., Кірсєва О.М., 2013

«рейганоміка». В основі кредитно-грошової політики лежала теорія нобелівського лауреата Мілтона Фрідмана. Концепція «рейганоміки» включала: 1) пониження інфляції; 2) збільшення темпів економічного росту, продуктивності праці і зайнятості; 3) збалансований федеральний бюджет. Основні заходи, прийняті Рейганом і його командою, включали наступні складові: 1) жорстка кредитно-грошова політика; 2) податкова політика, яка стимулювала підприємницьку активність; 3) перегляд соціальної політики. Програма Клінтона включала: 1) підвищення основних федеральних податків; 2) скорочення федеральних розходів; 3) збереження розумної соціальної інфраструктури ринково економіки. Глобалізація бізнесу означала активну інтеграцію країни та її господарюючих суб'єктів у світову економіку. США вважають не тільки великою світовою державою, але й країною найбільш просунутого та прогресивного індустріального суспільства, батьківщиною становлення і постійного розвитку теорії і практики сучасного менеджменту. Його засновником, «батьком» наукового менеджменту став (1856-1915), створивши вчення «тейлоризму». Великий вклад внесли Ф.Гілберт (1868-1924) і Л.Гілберт (1878-1972). Наступним етапом наукових досліджень американських вчених у сфері менеджменту слід назвати гуманістичний напрям, який включав у себе три сфери: 1) рух людських ресурсів; 2) концепції людських ресурсів; 3) науковий біхевіоризм [2].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Проблемна ситуація.

Проблемна ситуація зводиться до того, щоб проаналізувати всі напрями – класичні і сучасні американського менеджменту, які сьогодні знаходяться в основі американської школи державного управління. 1. Науковий менеджмент: Марі Паркер Фоллет (1868-1933); Честер Бернард (18610-1961); Елтон Мейо (1880-1949). 2. Концепція людських ресурсів: Абрахам Маслоу (1908-1970); Дуглас Макгрегор (1906-1964). 3. Біхевіористський (поведінський) науковий підхід: а) модель університету штату Огайо; аналіз результатів дозволяв у відповідності з отриманими оцінками виокремлювати певні типи лідерів; б) модель Мічиганського університету (Р.Блейк і Дж.Моутон розробили модель управлінської решітки); в) теорія конкурентоспроможності нації (М.Портер із Гарвардської школи бізнесу розробив концепцію конкурентоспроможності країни завдяки конкурентоспроможності компаній), аналізуючи: 1) факторні умови – людські ресурси, фізичні чи природні ресурси, науково-інформаційний потенціал, капітал, інфраструктура; 2) умови внутрішнього попиту; 3) наявність суміжних і обслуговуючих галузей; 4) структуру і стратегію фірм; 5) політику держави.

Мета статті – сформулювати теоретичні підстави філософії американської школи державного управління в контексті його еволюції розвитку та виявити основні характеристики.

Дана мета реалізується в наступних задачах: визначити умови

виникнення науки державно-адміністративного управління; уточнити термін public administrative management (адміністративно-державне управління; проаналізувати концепції, що розкривають еволюцію розвитку американського державного управління та виявити основні його характеристики; удосконалити сутність школи поведінкових наук, що вирізнялася прагненням допомогти управлінцям усвідомити свої власні можливості; визначити підходи до аналізу школи американського державного управління, що дають змогу виявити сутнісні риси її характеристики даного виду державного управління.

Обговорення проблеми

Сучасні досягнення державного управління виходять з тієї дати, коли ще у 1887 р. професор В.Вільсон поклав початок теоретичній розробці питань державного управління. Він підкреслив, що наука адміністрування буде шукати способи поліпшення діяльності уряду, зробить його роботу менш трудомісткою, упорядкує організацію управління. Внесок В.Вільсона заключався у тому, що зміна політичного керівництва не має впливати на діяльність незмінюваного державного апарату. Отже, завданням державної адміністрації проголошувалося оперативне і компетентне упровадження в життя рішень будь-якої групи політичних лідерів. В. Вільсон розробив модель «державної ефективності», запропонувавши використовувати в державному управлінні методи організації та управління в бізнесі. У зв'язку з цим він обґрунтував необхідність високого професіоналізму в системі державного управління, тобто підбору державних службовців за їхньою професійною компетентністю. На думку В.Вільсона, бюрократія мала перетворитися на інструмент професійного управління з його принципами ієрархії та поділу функцій. В рамках даного дослідження ідеї В. Вільсона багато в чому розділяв американський політолог Ф.Гуднау. Наприкінці XIX - початку XX ст. Ф.Гуднау і В.Вільсон провели значні дослідження американської системи державного управління, які прагнули розробити модель бюрократії, яка б «працювала» у рамках демократичного суспільства. Проведений аналіз дозволив виокремити ідеали демократії разом з діяльністю професійної служби. В.Вільсон вважав, що відносини між адміністрацією, яка виконує закони, і владою, що створює закони, складають саму сутність урядової системи. Політики й адміністратори у добре налагодженій системі повинні йти поруч. Здійснення політичних рішень, застосування законів, проведених адміністрацією, виявляють мудрість і виконання законодавчих актів. У свою чергу, законодавство і політичне керівництво дають основний напрям діяльності адміністрації [3].

Разом з тим Ф.Гуднау і В.Вільсон провели чітке розмежування між політиками й адміністраторами. На їхню думку, для того, щоб забезпечити розвиток демократії, політикам потрібно контролювати діяльність адміністраторів. Така субординація має бути визначена на індивідуальному і колективному рівнях. Тоді адміністратори ніколи не зможуть «втручатися» у політику: вони просто слідуватимуть зазначеним напрямам, заданим для них політичними лідерами. Під впливом ідеї Ф.Гуднау і В.Вільсона провідне

місце в теорії державного управління зайняли питання наукового управління, незалежного від політичної ідеології. В контексті еволюції державного управління з'явився термін *public administrative management* (адміністративно-державне управління), який був використаний у програмі республіканської партії США у 1986 р. У цій програмі засуджувалася «некомпетентність» демократичного уряду, що не володіє науковими методами управління. Для прискореного впровадження нових методів державного адміністрування в 20-х роках XX ст. в США було створено мережу приватних організацій - бюро муніципальних досліджень, що фінансувалися через спеціальні фонди. Ці бюро почали розробляти правила та процедури державного управління, використовуючи останні досягнення соціальних наук. Американська школа державного управління має емпіричну спрямованість. Фундаментальна теоретична робота «Введення в науку державного управління» (1926) Л.Уайта багато в чому є узагальненням практики державного адміністрування у США. Основними принципами державного управління у США являються принципи: 1) спеціалізація; 2) єдність розпоряджень; 3) скорочення чисельності підлеглих; 4) делегування відповідальності; 5) централізація; 6) корпоративний дух. Л.Уайт вважав, що вчені повинні орієнтуватися на вивчення самих державних інститутів з метою функціонування і розвитку. При цьому Л.Уайт розглядав державне управління як універсальний процес, що складається з взаємопов'язаних функцій, серед яких головними були планування та організація [4].

Однак класична школа в державному управлінні недооцінювала вплив людського чинника на розвиток управлінського процесу. Аналіз поведінки працівників у групах потім спробували пояснити Мері Паркер Фоллет, Елтон Мейо і Абрахам Маслоу. Мері Паркер Фоллет звернула увагу на те, що чітко розроблені адміністративні структури і гарна оплата співробітників не завжди приводили до підвищення продуктивності праці, як стверджували прихильники класичного напрямку. Сила стосунків, що виникали в ході роботи між службовцями, іноді перевершувала зусилля керівників спрямувати процес управління в потрібну сторону. Відповідно до концепції А.Маслоу, мотивами чинників людей є не стільки економічні мотиви, як вважали класики менеджменту, скільки соціальні, егоїстичні, що дозволяють реалізувати творчі можливості й можуть бути лише частково й побічно задоволені за допомогою грошей. А.Маслоу рекомендував використовувати ті прийоми управління людськими стосунками, що передбачають створення сприятливого психологічного клімату в колективі. А.Саймон увів поняття «рішення» як найбільш загальну концепцію при дослідженні управлінських рішень. Д.Трумен запропонував концепцію «групи інтересів» із загальними цінностями та установками, що висувають свої вимоги до державних інститутів [5].

Відповідно до проблеми дослідження державного управління, у 20–50-ті роки XX ст. найбільш відомими напрямками в теорії державного управління були «класична школа» і «школа людських стосунків».

Яскравими представниками «класиків» являються А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвік, Д. Муні, Т. Вулсі. Метою класичної школи була розробка принципів державного управління, при цьому майже всі «класики» виходили з ідеї, що слідування цим принципам приведе до успіху державного адміністрування в різних країнах. Прихильники класичної школи не дуже піклувалися про соціальні аспекти адміністративно-державної діяльності, так як прагнули дивитися на організацію управління з погляду широкої перспективи, намагалися визначити загальні характеристики та закономірності державної організації. При цьому вони досить вдало використовували теорію наукового менеджменту, запозичену з організації управління в бізнесі, яку розробили Ф. Тейлор, Г. Емерсон і Г. Форд і розглядали управління як механізм, який діє в результаті комбінації ряду чинників, за допомогою яких можна досягати визначених цілей з максимальною ефективністю при мінімальних витратах ресурсів. Усі ці ідеї були використані «класиками» під час вивчення державного управління. Розроблені класичною школою принципи управління торкаються двох основних аспектів. Один з них - обґрунтування раціональної системи управління державними організаціями, другий стосується побудови структури організації. Найбільш важливі постулати класичної школи: наука замість традиційних навичок; гармонія замість протиріч; співробітництво замість індивідуальної роботи; максимальна продуктивність на кожному робочому місці [6].

Можемо констатувати, що у межах класичної школи система державного управління з'являється як регламентована зверху донизу ієрархічна організація лінійно-функціонального типу з чітким визначенням функції кожної посадової категорії. Варто підкреслити, що така модель досить ефективна в умовах стабільного соціального середовища та однотипних управлінських завдань і ситуацій. Вона дотепер знаходить своє застосування на різних рівнях управління. У цілому заслуги класичної школи полягають у науковому осмисленні всіх управлінських зв'язків у системі державного управління, у підвищенні продуктивності праці за допомогою оперативного менеджменту. Однак у тих випадках, коли на ефективність управління впливає людський чинник, використання цього підходу явно недостатньо. Ще одним впливовим напрямом у теорії державного управління була школа людських стосунків, яка виникла в 30-ті роки XX ст., коли психологія знаходилася ще в зародковому стані. Рух за людські стосунки багато в чому з'явився у відповідь на нездатність класичної школи усвідомити людський чинник як основний елемент ефективності організації. І оскільки рух виник як реакція на недоліки класичного підходу, школу людських стосунків іноді називають неокласичною.

Як свідчить аналіз, найбільш відомими вченими цього напрямку були М. Фоллетт, А. Маслоу, Е. Мейо, У. Мерфі. У своїх дослідженнях вони звернули увагу на аналіз психологічних чинників, що викликають задоволеність працівників своєю працею, оскільки в ряді експериментів вдалося досягти підвищення продуктивності праці за рахунок поліпшення

Воронкова В.Г., Кіреєва О.М., 2013

психологічного клімату та посилення мотивації. У 50-і рр. XX ст. виникає новий напрямок у державному управлінні – поведінковий. На відміну від школи людських відносин, що зосереджувала увагу на методах налагодження міжособистісних відносин, в основу нового підходу покладено прагнення більшою мірою розкривати можливості людини в управлінському процесі. Д.Істон вважає, що зміст біхевіористського (біхевіорального) підходу полягає в тому, що нарешті будуть знайдені якісь загальні змінні, які можуть сприяти кращому розумінні поведінки людини в усіх сферах. Д.Істон запропонував 8 основних принципів біхевіоральної методології: 1) закономірностей: у поведінці людей в управлінському процесі можна виявити елементи повторювальності, що піддаються узагальненню і систематизації в рамках теорії поведінки; 2) верифікації: правильність узагальнень можна перевірити, спостерігаючи за поведінкою учасників управлінського процесу; 3) методики: дані необхідно критично вивчати, уточнювати й відбирати, щоб у підсумку сформулювати методи спостереження, фіксації й аналізу; 4) кількісні методи: їх варто застосовувати там, де можна дати практичний ефект; 5) цінності: моральна оцінка та емпіричне пояснення пов'язані з двома різними типами суджень; 6) систематичність: теоретичне й емпіричне варто розглядати як взаємозалежні частини конкретного упорядкування знання; 7) рекомендації: розуміння й пояснення поведінки в управлінському процесі логічно передують виробленню рекомендацій для вирішення актуальних проблем адміністративно-державного управління; 8) інтеграція: визнання взаємозалежності з іншими суспільними науками повинно сприяти інтеграції теорії адміністративного управління з державним управлінням, соціологією, політологією, філософією, психологією [7].

Варто зауважити, що гарні стосунки між службовцями не ведуть автоматично до збільшення продуктивності праці адміністративних організацій і що мотивація, яка орієнтує співробітників на досягнення високих результатів, має більш важливе значення, ніж проста задоволеність роботою. У межах руху за людські стосунки були розроблені різні мотиваційні моделі, які використовують у теорії адміністративно-державного управління. Особливе значення мають дослідження, що описують фактичну поведінку окремих осіб і груп у процесі вироблення та прийняття адміністративно-державних рішень. Стосовно практичних рекомендацій рух за людські стосунки виходить з того, що будь-яка нормативна теорія рішень лише тоді має перспективу на успіх, коли спирається на реальні факти поведінки членів організації у процесі прийняття рішень. При цьому за критерій доцільності приймають не ефективність як таку, а ефективність, зіставлену з психологічними обмеженнями, що визначають рамки практичного застосування теоретичних рекомендацій з удосконалювання управління. Рекомендується використовувати основні прийоми управління людськими стосунками, що включають більш ефективні дії безпосередніх керівників, консультації з

рядовими співробітниками і надання їм більш широких можливостей спілкування в роботі. Очевидно, що методи, розроблені школою людських стосунків, ефективні лише в досить вузькій сфері державного адміністрування - управлінні персоналом, коли особливо важливий особистий і конкретний вплив на співробітників для своєчасного прийняття рішень та успішної реалізації намічених планів. Однак у галузі оперативного та стратегічного адміністративно-державного управління роль цих методів несуттєва [8].

Можна узагальнити, що наступний етап у розвитку теорії державного управління почався в 50-ті роки XX ст. і продовжується дотепер. Найбільш впливовими напрямками сучасного періоду можна вважати поведінковий, системний і ситуаційний підходи. Розвиток таких наук, як психологія та соціологія, і удосконалювання методів дослідження після Другої світової війни зробили вивчення поведінки на робочому місці суворо науковим. Ознакчимо, що серед найвідоміших учених 50-60-х років варто назвати Г. Саймона, Д. Смітцберга, Д. Істона. Саме вони почали розробляти новий підхід до державного адміністрування - поведінковий чи біхевіористський. Позитивним у їхніх оригінальних роботах є те, що автори прагнули подати досягнення сучасної соціальної психології та соціології як фундамент науки управління і пояснити реальне функціонування адміністративних служб через аналіз поведінки працюючих у них індивідів і груп.

Розглянувши школу поведінкових наук, зафіксуємо, що вона базувалася увагу на методах налагодження міжособистісних стосунків. У контексті цього аналізу новий підхід вирізнявся прагненням допомогти державним службовцям усвідомити свої власні можливості в державних структурах на основі застосування постулатів поведінкових наук. В результаті основною метою цієї школи було підвищення ефективності організації за рахунок підвищення ефективності людських ресурсів. У контексті поведінкового підходу вчені досліджували різні аспекти соціальної взаємодії, мотивації, характеру влади та авторитету в адміністративно-державному управлінні. Як свідчить аналіз, особливо популярним поведінковий підхід був у 60-ті роки. Варто зауважити, що, як і більш ранні школи, цей підхід відстоював «єдиний найкращий шлях» вирішення управлінських проблем. Можемо визначити, що головний постулат полягає в тому, що правильне застосування науки про поведінку сприятиме підвищенню ефективності праці як окремого службовця, так і системи державного управління в цілому. Можна підкреслити, що такі прийоми, як зміна змісту роботи державних службовців і участь рядових співробітників у процесі розробки та прийняття відповідальних рішень і програм, виявилися ефективними лише для деяких категорій службовців і в деяких ситуаціях. Ускладнення сучасних процесів привело до того, що поряд із дослідженнями школи людських стосунків, методи, розроблені в межах поведінкового підходу, стали використовуватися у сфері управління персоналом державних установ [9].

У контексті запропонованої моделі з початку 60-х років у державному

Воронкова В.Г., Кіреєва О.М., 2013

управлінні швидко почала набирати популярність системність у державному управлінні, чому в основному сприяли роботи Д.Істона, Г.Алмонда, Т.Парсонса. Можливо, застосування теорії систем до державного управління допомогло керівникам побачити всю організацію в єдності її складових частин, нерозривно пов'язаних із зовнішнім світом. Саме цей підхід допоміг інтегрувати внески більш ранніх шкіл, які домінували в різний час у теорії та практиці державного управління. Як свідчить аналіз, головна ідея системного підходу полягає у визнанні взаємозв'язків і взаємозалежності елементів, підсистем і всієї системи державного управління у поєднанні із зовнішнім середовищем, тобто із суспільством у цілому. Все це дає можливість розглядати взаємозв'язки в системі державного управління та між системою і суспільством як єдине ціле. Результати засвідчили, що такий підхід означає, що стратегія державного управління не може бути об'єктом точного прогнозування і планування, оскільки суспільство постійно розвивається і змінюється. З нашої точки зору, цей підхід ставить акцент на розробці стратегічного управління, що встановлює загальні цілі та способи поведінки адміністративного управління в цілому.

Формуючи мисленнєву модель школи державного управління в США, відзначимо, що системний підхід є одним із найвпливовіших напрямів як у теорії державного управління, так і в науковому управлінні в цілому. Як підкреслюють науковці, багато відомих учених вважають, що роль цього напрямку в сучасній науці буде зростати. В той же час теорія систем сама по собі ще не може допомогти керівникам визначити, які саме елементи державної організації як системи особливо важливі. Дана теорія вказує, що ця організація складається з чисельних взаємозалежних підсистем і є відкритою структурою, яка взаємодіє із зовнішнім середовищем. У результаті такого застосування системного методу чи підходу визначаються основні чинники, що впливають на функції державного управління. В той же час дана теорія не визначає, як середовище, тобто суспільство, впливає на систему адміністративно-державного управління. Інша точка зору виходить з того, що на ефективність державних структур впливає як системний, так і ситуаційний підхід, що став логічним продовженням теорії систем. Ситуаційний підхід виник на початку 70-х років XX ст. і вніс важливий вклад у розвиток державного управління, використовуючи можливості прямого застосування науки до конкретних ситуацій і умов. У контексті даного підходу, розробленими в руслі ситуаційного підходу, вирізняється концепція «м'якого мислення» і «організаційна кібернетика» [10].

Накопичення результатів емпіричних досліджень привело до того, що прихильники ситуаційного підходу стали виходити з того, що оптимальних управлінських структур не існує. Тому державне управління має бути організоване так, щоб воно відповідало динаміці сучасного суспільства. Подальший аналіз привів до того, що головною ідеєю ситуаційного підходу є аналіз ситуації, тобто конкретного набору обставин, що сильно впливають

на деяку адміністративну організацію в деякий конкретний час. Так як в центрі уваги постійно знаходиться нова ситуація, у межах цього підходу особливого значення набуває «ситуаційне мислення». З точки зору авторів, використовуючи ситуаційний підхід, керівники можуть краще зрозуміти, які прийоми найкраще сприятимуть досягненню цілей організації в конкретній ситуації. Отже, ситуаційний підхід є досить новим напрямом у науці, тому важко повністю оцінити сьогодні справжній вплив цієї школи на теорію і практику державного управління. Проте вже зараз можна сказати, що його вплив великий і, напевно, зростатиме в майбутньому. У подальшому Р.Мертон сформулював три універсальні постулати функціонального підходу: 1) функціональної єдності системи (узгодженість функціонування всіх її частин); 2) універсальність функціонування (функціональність-корисність); 3) функціональної необхідності.

Протягом останніх десятиліть у США великий інтерес викликає концепція організаційного розвитку, тобто підвищення кваліфікації управлінського персоналу. Фахівці з організаційного розвитку намагаються сформулювати ідеальну структуру державно-адміністративного управління, побудовану на моделі живого організму. Такій організації мають бути властиві такі риси: вона повинна пристосовуватися до нових цілей державного управління відповідно до вимог мінливого соціально-політичного середовища; члени інститутів управління повинні здійснювати співробітництво і керувати змінами, запобігаючи їхньому руйнівному впливу на всю систему управління; інститути управління, що розвиваються, повинні мати у своєму розпорядженні сприятливі можливості для самореалізації їх членів. Метою організаційного розвитку є підвищення ефективності функціонування всієї системи державного управління як єдиного цілого. Закінчуючи характеристику сучасного етапу в розвитку теорії адміністративно-державного управління, акцентуємо увагу на ролі і значенні Організації Об'єднаних Націй (ООН) у популяризації та поширенні цієї науки. З 1967 р. під егідою ООН регулярно проводяться міжнародні наради експертів із проблем адміністративно-державної діяльності. Крім цього, у рамках Програми розвитку ООН сьогодні проводять велику практичну науково-дослідну роботу, а також порівняльні дослідження методів і досягнень різних країн у галузі державного адміністрування. Створюється всесвітня система збирання, поширення й обміну досвідом, друкованими виданнями, а також інформаційними технологіями. Здійснюється підготовка довідників і посібників з вирішення актуальних питань державного адміністрування. Більш ніж за чверть століття експерти ООН виконали значну роботу з поширення основних досягнень теорії адміністративно-державного управління в різних регіонах світу. Були складені і продовжують здійснюватися програми розвитку державного адміністрування в окремих країнах, постійно розробляються заходи регіонального та міжрегіонального характеру. Експерти регулярно оцінюють адміністративні можливості з метою розвитку, розробляють моделі сучасних реформ у галузі адміністративно-державного управління, Воронкова В.Г., Кірсєва О.М., 2013

пропонують програми навчання і перепідготовки персоналу. Важливе значення має також розробка категоріального апарату і методології державного адміністрування в матеріалах міжнародних нарад експертів ООН. Сьогодні можна говорити, що теорія адміністративно-державного управління має міжнародне визнання та офіційний статус самостійної наукової дисципліни [11].

Висновки

Американський вчений Х.Раадшельдерс вважає, що розвиток державного управління пройшов декілька етапів, пов'язаних із загальними тенденціями розвитку соціальних наук. До 50-хх років XIX ст.. панував вузький «камеризм» (М.Рутгерс) у вивченні деяких питань у рамках окремо взятої країни. Власне кажучи, окремої науки публічного управління (адміністрації) не існувало. З другої половини XIX ст.. до 50-60-х рр. XX ст. у науці означилася тенденція до створення універсальних теорій. У 50-60-х рр.. почався перехід до диференціації, поглибленого вивчення окремих сегментів управління, управлінських інститутів. З 80-х рр. розробляються теорії середнього рівня, розвивається «неоінституціональний аналіз» до державного управління. Головна увага приділяється не інститутам, а зв'язкам, взаємозалежностям, вивченню ролей. Це оцінюється як динамічний підхід до інститутів управління. У той же час у зв'язку з процесами інформатизації й глобалізації широко використовується компаративістський метод і аналіз.

Список використаної літератури

1. Американская социологическая мысль: тексты / под ред. В.И.Добренькова.- М.: Изд-во МГУ, 1994.- 496 с.
2. Бех Ю.В. Идеология як семантичний фільтр філософського аналізу загальної теорії управління / Ю.В.Бех // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук.пр.] - Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2012.- Вип.51.- С.199-204.
3. Винер Н. Человек управляющий / Норберт Виннер. - СПб: - Питер.- 2001. - 288с.
4. Воронкова В.Г.Філософія гуманістичного менеджменту (соціально-антропологічні виміри). Монографія / В.Г.Воронкова.- Запоріжжя: РВВ ЗДІА, 2008.-254 с.
5. Воронкова В.Г. Менеджмент у державних організаціях: навч. посібник / В.Г.Воронкова. - К.: Професіонал, 2004.- 256 с.
6. Кіреєва О.М. Компаративний аналіз парадигм державного управління в умовах глобалізації Менеджер: ДОНДУУ.- Донецьк: Донецький державний університет управління, 2012 №3(61).- С. 208-213. Кіреєва О.М.
- 7/ Мартиненко В.М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія): [Монографія] / В.М.Мартиненко.- Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2003.- 220с.
8. Парсонс Т. О структуре социального действия / Т.Парсонс. – [Изд. 2-е .] - М.: Академический проект, 2002.- С.415-462.
9. Соснін О.В., Воронкова В.Г., Ажажа М.А. Інвестиції в людський розвиток в умовах глобальної трансформації: навчальний посібник / В.Г.Воронкова, М.А.Ажажа. - Львів: «Магнолія 2006» , 2011.- 602с.
10. Суліма Є.М. Глобальний соціальний порядок постіндустріалізму: [Монографія] / Є.М.Суліма. - Вид. 2-е, допов.- К.: Генеза, 2004.- 336 с.

Філософія американської школи державного управління: еволюція розвитку та основні характеристики

11. Шпекторенко И.В. К проблеме компетентностной сущности профессионального опыта кадров / И.В.Шпекторенко // Государственное и муниципальное управление: Ученые записки СКАГС: [науч.-теор. журнал]: Российская Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации Южно-Российский институт-филиал .- Р.-на-Дону, 2012.-№3.- С.31-38.

REFERENCES (TRANSLATED & TRANSLITERATED)

1. American sociological idea: texts under release of V.I. Dobrenkova. - M.: Publ. MPU, 1994.- 496 p.
2. Bekh Y.V. Ideology as a semantic filter of philosophical analysis of administration's general theory / Y.V.Bekh // Humanitarian bulletin of Zaporozhye public engineering academy: [coll. of scient. works] - Zaporozhye: Publ. ZPEA, 2012. - Issue 51.- P.199-204.
3. Vinner N. Administrative man / Norbert Vinner. - SPb: - Peter. - 2001. - 288 p.
4. Voronkova V. G. Philosophy of humanism management (social and anthropological measurings). Monography / V. G. Voronkova. - Zaporizhzhya: ZPEA, 2008.-254 p.
5. Voronkova V. G. Management in public organizations: train aid / V. G. Voronkova. - K.: Professional, 2004.- 256 p.
6. Kiryeyeva O.M. Comparative analysis of public administration's paradigms in the conditions of globalization // Manager: DONPUoA. - Donetsk: Donetsk public university of administration, 2012 №3 (61). - P. 208-213.
7. Martinenko V. M. Public administration: the way to the new paradigm (theory and methodology): [Monography] / V. M. Martinenko. - Kh.: Publ. «Magister», 2003. - 220p.
8. Parsons T. About structure of social action / T.Parsons. - [Publ. 2nd.] - M.: Academic project, 2002.- P. 415-462.
9. Sosnin O. V., Voronkova V. G., Azhazha M.A. Investments in human development in the conditions of global transformation: train aid / V. G. Voronkova, M.A. Azhazha. - Lviv: «Magnoliya 2006», 2011. - 602 p.
10. Sulima Y. M. Global social order of postindustrialism: [Monography] / Y. M. Sulima – Publ. 2nd., added - K.: Geneza, 2004.- 336 p.
11. Shpektorenko I. V. To the problem of competent essence of staff's professional experience / I. V. Shpektorenko // Public and municipal management: Scientific notes: [scient.-theor. magazine]: Russian academy of the national economy and public service under President of Russian Federation South-Russian institute. - R.-on-Don, 2012.-№3. - P.31-38.

В.Г.ВОРОНКОВА

Запорожская государственная инженерная академия, Запорожье

E-mail: valentina-voronkova@yandex.ru

О.Н.КИРЕЕВА

Запорожская государственная инженерная академия, Запорожье

E-mail: vasilenko_o@ukr.net

ФИЛОСОФИЯ АМЕРИКАНСКОЙ ШКОЛЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ЭВОЛЮЦИЯ РАЗВИТИЯ И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Дается анализ эволюции развития американской школы государственного управления и выясняются основные ее характеристики; раскрывается сущность термина public administrative management (административно-государственное управление) который был использован в программе республиканской партии США в 1986 г.; обосновываются концепции, которые раскрывают эволюцию развития американского государственного управления и определяются подходы к анализу государственного управления на основе американского опыта – системный, ситуационный, поведенческий.

Ключевые слова: государственное управление, философские основания анализа, американская школа государственного управления, публичное администрирование,

административно-государственное управление, системный подход, ситуационный подход, поведенческий подход.

V. VORONKOVA

Zaporozhye public engineering academy, Zaporozhye

E-mail: valentina-voronkova@yandex.ru

O. KIRYEYeva

Zaporozhye public engineering academy, Zaporozhye

E-mail: vasilenko_o@ukr.net

**PHYLOSOPHY OF THE AMERICAN SCHOOL OF PUBLIC
ADMINISTRATION: EVOLUTION OF THE DEVELOPMENT AND THE MAIN
CHARACTERISTICS**

The analysis of evolution of the development of public administration's American school is given and its main characteristics are explained; the essence of the term "public administrative management" is revealed; the term which was used in the program of USA republican party in 1986; the conceptions are grounded which reveal the evolution of the development of American public administration and the ways to the analysis of public administration on the basis of American experience are defined – system, situational and conductive. The goal is to form theoretical reasons of philosophy of public administration's American school in a context of its development's evolution and to define the main characteristics. This goal is realized in the next tasks: to define the conditions of origin of science public administrative management; to reveal the term public administrative management which was used in the program of USA republican party in 1986; to explain conceptions which reveal the evolution of American public administration and to define the main characteristics; to reveal the essence of school of the conductive sciences that was noted by the wish to help managers to realize their own possibilities; to define the ways to analysis of public administration's school on the example of American experience. The problem situation reduces to the analysis of all the directions – classical and modern of American management which underlied in public administration. 1. Scientific management: Mary Parker Follet ; Chester Bernard; Elton Mayo . 2. Conception of human resources: Abraham Maslow ; Douglas McGregor. 3. Behavior (conductive) approach: a) the model of University of the state Ohio; the analysis of results allowed in accordance with got estimations to select certain types of leaders; b) model of the Michigan University (R. Blake and J. Mouton made a model of administrative net); c) theory of nation's competitiveness (M. Porter from Harvard business school made a conception of country's competitiveness thanks to the companies' competitiveness), analyzing: 1) factor conditions – human resources, physical or natural resources, scientific and informational potential, capital and infrastructure; 2) the conditions of internal demand; 3) existence of contiguous and serving branch. 4) structure and strategy of firms; 5) policy of state.

In the scopes of classical school the system of administrative and public management appears as regulated from top to bottom hierarchical organization of the linear and functional type with the precise determination of function of each post category. The administrative principals developed by classical school concern two main aspects. One of them is to ground rational management system of administrative and public organizations, the second relates the building of organization's structure. The most important postulates of classical school are: science instead of traditional habits; harmony instead of contradictions; collaboration instead of individual work; maximal productivity at each working place.

It's mentioned that the development of public administration had several stages connected with general tendencies of social sciences. Narrow "chamber" (M. Rutgers) in studying some questions within the framework of separately taken country dominated in 50s

19th century. Strictly speaking, the separate science of public administration didn't exist. From the second part of 19th century till 50-60s XXth century the tendency to create universal theories in science was noted. In 50-60s the transition to differentiation to deeper studying of separate segments of administration, administrative institutes. Since 80s the theories of middle level, "neoinstitutional analysis" for public administration were developed. The main attention is devoted not to the institutes, but to the connections, intercommunications, studying of roles. It's estimated as a dynamic approach to the administrative institutes. At that time in connection with processes of informatization and globalization the comparative method and analysis is widely used. As a result of evolution of classical and modern theories of management the science of public administration was formed.

Key words: public administration, philosophical basis of analysis, American school of public administration, administrative and public management, system approach, situational approach, conductive approach.

Стаття надійшла до редколегії 26.03.13

Прийнята до друку 31.03.13

Рецензент: д.ф.н., проф. Рижова І.С.