

Управление образованием

Иванова М.В.

Образовательные программы в сфере государственного управления в России и европейских странах: влияние науки и практики

Иванова Марина Вячеславовна — кандидат экономических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, РФ.
E-mail: mvipochta@gmail.com
SPIN-код РИНЦ: [6563-7058](https://elibrary.ru/6563-7058)

Аннотация

В статье представлен сравнительный анализ образования в области государственного управления в России и нескольких европейских странах (Словакии, Эстонии, Венгрии и Италии). Исследуется содержание программ высшего образования и контекст преподавания государственного управления в целях установления основных особенностей состава дисциплин и методологического характера программ. Основным в исследовании является вопрос: существует ли зависимость между содержанием программ высшего образования в стране и социально-политическим контекстом, или же программы подготовки позволяют выделить четкое неизменное ядро подготовки в сфере государственного управления. Анализ существующих работ в этой сфере показывает наличие консенсуса по вопросу о междисциплинарном характере такой области знаний, как государственное управление, а также понимание того факта, что эта особенность выдвигает специфические требования к преподаванию в данной сфере. Одновременно, многие авторы считают, что, поскольку область знаний не имеет четких границ, содержательное наполнение программ подготовки становится гибким и подвергается воздействию практики управления в стране и иных факторов. В большинстве аналитических работ, посвященных этому вопросу, исследователи концентрируют свое внимание на англосаксонских странах или на группах относительно похожих друг на друга стран (например, стран Восточной Европы). Автор предлагает включить в сравнительный анализ страны с заметно отличающимся социально-политическим контекстом преподавания государственного управления.

Ключевые слова

Образование, государственное управление, публичное управление, образовательная программа, подготовка государственных служащих.

Образование в сфере государственного и муниципального управления часто становилось предметом споров и обсуждений по мере развития этой области знаний и попыток сформировать ее теоретическую структуру и границы.

Традиции образования в области публичного управления формируются в определенном историческом контексте и реализуются в сильно различающихся социальных, экономических и политических условиях. Государственное управление традиционно относится к социальным наукам и имеет очевидный междисциплинарный характер, которым объясняются особые требования к преподаванию данной дисциплины. Некоторые исследователи указывают, что, несмотря на то, что практика государственного управления позволяет выделить ряд общих характеристик, их

недостаточно для того, чтобы создать четкое теоретическое ядро¹. Университеты формируют программы подготовки, опираясь на собственные интересы и особенности, даже несмотря на наличие во многих странах установленного регулятором перечня квалификационных характеристик выпускника программы.

В данной статье будет рассмотрено содержательное наполнение программ подготовки и контекст преподавания государственного и муниципального управления в ряде стран. Для увязывания международной и российской образовательной и научной практики термины «государственное и муниципальное управление» и «публичное управление» используются как синонимы.

Система образования — важный элемент развития административной культуры, через нее передаются накопленные знания, профессиональная этика и сложившиеся практики управления². Характеристики и качество системы государственного управления в значительной мере определяются характеристиками и качеством системы подготовки кадров. Основным рассматриваемый в исследовании вопрос: существует ли обратная зависимость — между содержанием программ высшего образования в стране и политическим и социально-экономическим контекстом, или же программы подготовки позволяют выделить четкое неизменное ядро подготовки в сфере государственного управления?

Исследователи выделяют три фундаментальных элемента, прямо или косвенно влияющих на содержание программ подготовки в сфере публичного управления³:

1) Сама концепция государства и традиционное представление о нем. К примеру, можно рассмотреть различия между концепцией «общественного интереса» (и, как следствие, менее сильного государства) в англосаксонских странах и концепцией *Rechtstaat* (правового, традиционно сильного и активного государства), к которой тяготеет континентальная Европа⁴.

2) Суть публичного управления как области знаний, его междисциплинарный характер и баланс теории и практики.

3) Как следствие предыдущего — недостаток единства в подходах различных школ и стран.

¹ Van Dijk G., Thornhill C. An Undergraduate Curriculum Analysis of Public Administration in Selected Higher Education Institutions // *Administratio Publica*. 2011. Vol. 19. Issue 1. P. 3–18.

² Mosher F. *Democracy and the Public Service*. Oxford: Oxford University Press, 1982.

³ Cepiku D., Meneguzzo M. Public Administration Education in Italy: A Statistical Analysis / DSI Essays Series. 2009. No 6. URL: https://econpapers.repec.org/article/tovdsiess/v_3a6_3ay_3a2009.htm (accessed: 10.04.2018).

⁴ Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis — New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Возможность и необходимость разумной унификации образовательных программ в этой сфере обосновывается единством параметров качества государственного управления в разных странах. К примеру, в настоящее время как в России, так и в западных странах они связаны с реализацией идей публичного (государственного) менеджмента, управлением «по результатам», формированием рациональной бюрократии, повышением экономической эффективности государственного управления, расширением информационной открытости власти перед обществом и гражданами⁵.

Традиционно образование в сфере публичного управления опирается на правовой, экономический и управленческий компоненты. При этом континентальная европейская традиция, в соответствии с присущим ей пониманием роли государства, рассматривает науку публичного управления как продолжение административного права, а обучение публичному управлению как синтез элементов политологии, административного права, социологии и государственных финансов. В то же время в США, стране, где была впервые сформирована полноценная система образования в области публичного управления, господствует представление о нем как о науке, имеющей не только теоретический (теоретико-правовой), но и, главным образом, практико-прикладной характер. Изучение публичного управления (*public administration*) призвано способствовать улучшению функционирования администрации, профессионализации государственного аппарата, его отделению от политики⁶. Поэтому развитие научной области публичного управления пошло в двух основных направлениях: *public administration* нацелено на практическую подготовку администраторов, владеющих концептуальными основами публичного управления для работы в государственных органах, а *public policy*, включающая больший политический компонент, — на подготовку аналитиков и ученых в области публичного управления.

Базовая структура учебного плана в области публичного управления сформировалась в рамках классической административной парадигмы в США еще в конце XIX в. и, по мнению ряда исследователей, сохраняет влияние на формирование образовательных программ до сих пор⁷. Эта парадигма требует от студента, который в

⁵ Огнева В.В. Интегративные возможности международного сотрудничества стран СНГ в сфере подготовки кадров государственной службы // Управленческое консультирование. 2014. № 2 (62). С. 7–14.

⁶ Барабаицев А.Г., Гуселетова Е.Л. Исследование публичного управления в США: истоки, этапы развития, современное состояние, эволюция образовательных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 66–80.

⁷ Rabin J., Hildreth W.B., Miller G.J. Handbook of Public Administration. 3rd ed. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2007.

будущем должен стать государственным служащим, знания административных функций, систем, политик и процессов⁸. Уже в начале XX в. этот подход дополняется более практико-ориентированным, прикладным и нацеленным на эффективность управления. К 20-м годам XX в. складывается общее представление о том, что базовыми элементами подготовки должны стать навыки и умения в планировании, организации, управлении персоналом, руководстве, координации, отчетности и бюджетировании⁹. В 1940–1950-е гг. (также в США) начинается модернизация программ подготовки, поскольку было замечено, что анализ организационных структур государственных органов, должностного статуса государственных служащих, нормативного регулирования деятельности служащих и органов недостаточен для обеспечения эффективной практической работы госаппарата: необходимо учитывать социологические, социально-психологические и иные «неформальные» аспекты деятельности организаций¹⁰. Во второй половине XX в. в программах появляются аналитические дисциплины, связанные с исследованием и сравнением альтернативных вариантов поведения публичных акторов социального процесса. В 1970–1980-е гг. формируется концепция нового государственного менеджмента (*New public management*), противостоящая классической модели «рациональной бюрократии», что вызвало закономерные изменения в подготовке государственных служащих. Развитие публичного управления в данный период было также связано с анализом программ и политик, который позволял создавать более эффективные институты государственного управления. К концу XX в. происходит предметное размежевание программ публичного управления на программы в области *Public Administration* и на программы в области *Public Policy*, о котором мы говорили выше.

Некоторые исследователи указывают, что к настоящему моменту сложился определенный международный консенсус относительно ключевых компетенций и базы учебного плана в сфере публичного управления¹¹. В эту базу включаются вопросы теории организации и политических наук с растущей ролью неоклассической экономики и аналитических навыков¹². В качестве приложения к требованиям

⁸ Van Dijk G., Thornhill C. Op. cit.

⁹ Elwood J.W. A Morphology of Graduate Education for Public Service in the United States. Washington, DC: National Association of Schools of Public Affairs and Administration, 1985.

¹⁰ Государственная служба. Комплексный подход / Под ред. А.В. Оболонского. М.: Дело, 2009. С. 25–26.

¹¹ Fritzen S.A. Public Policy Education Goes Global: A Multi-dimensional Challenge // Journal of Policy Analysis and Management. 2008. Vol. 27. Issue 1. P. 205–214.

¹² Wu Xun, Jingwei He. Paradigm Shift in Public Administration: Implications for Teaching in Professional Training Programs // Public Administration Review. 2009. Vol. 69. Issue s1. P. S21–S28. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1540-6210.2009.02085.x> (accessed: 12.04.2018).

реформируемой социально-экономической системы, а значит, к значительному росту эффективности государственного управления, исследователи указывают следующие основные зоны компетенций¹³:

- способность успешно выполнять обязанности в складывающейся ситуации,
- знание управленческих техник (в частности, психологического лидерства и управленческого контроля),
- понимание инструментов и методов организационного развития, проектного менеджмента, анализа политик и управления изменениями.

Из анализа эволюции самого понимания образования в сфере государственного управления очевидно, что оно не только имеет выраженный прикладной характер, но и находится под постоянным воздействием практики управления.

Публичное управление традиционно и обоснованно относится к общественным и управленческим наукам. При этом границы области знаний являются предметом споров. Это делает дисциплинарное наполнение и акценты в образовательных программах изменчивыми. Эта изменчивость усугубляется широчайшим масштабом вопросов, которые решает государство, что формирует крайне размытое, по сравнению с другими сферами подготовки, поле профессиональной деятельности. В развивающихся странах, подверженных активному реформированию, к образовательным программам публичного управления предъявляются еще более высокие требования. Предполагается, что выпускник обладает качествами, которые позволят применять новые инструменты управления без снижения эффективности¹⁴.

Междисциплинарный характер публичного управления проявляется уже на этапе формирования образовательных программ. В некоторых университетах они «переформатированы» из программ общего менеджмента и экономики, в некоторых — из программ административного права. Также можно заметить и расхождение в «месте» реализации программ. Чаще всего они реализуются на факультетах социальных наук, экономики и менеджмента, реже — на правовых или на специализированных факультетах государственного управления.

Для того, чтобы установить соотношение влияния теоретических оснований науки публичного управления и практического контекста на формирование

¹³ *Balducci M.* Training Civil Servants in the Administrations of Central and Eastern Europe: A Missed Opportunity? // *International Review of Administrative Sciences*. 1995. No 61. P. 61–72.

¹⁴ *Van Dijk G., Thornhill C.* Op. cit.

образовательных программ, сравним социально-политические условия и особенности программ в сфере публичного управления в разных странах.

Большинство исследований, касающихся образовательных программ в сфере публичного управления, рассматривают англосаксонские страны либо иные группы стран, достаточно похожих друг на друга (к примеру, страны Восточной Европы). В сравнительных исследованиях образовательных программ авторы зачастую ограничиваются поиском их сходств и отличий, с преимущественным фокусом на программах *MPA (Master of Public Administration)*.

В настоящем исследовании рассматриваются страны Восточной Европы (Венгрия, Словакия, Эстония и Россия), а также одна страна Западной Европы (Италия). Эти страны значительно отличаются друг от друга по показателям государственного управления, результативности реформ, эффективности систем государственной службы, некоторые — по историческому наследию и т.п.

Страны Восточной Европы объединены некоторыми общими особенностями, такими как история, в частности — коммунистическим прошлым с его принудительным единообразием, особенно в отношении конституционных и административных механизмов. Вместе с тем, после распада социалистической системы расхождения между исследуемыми странами как в социально-политических условиях, так и в особенностях образования начали стремительно увеличиваться. На настоящий момент можно признать, что все четыре выбранные страны заметно отличаются друг от друга по целому ряду параметров.

Предметом изучения в данной работе являются особенности образования в сфере публичного управления и социально-политический контекст (в частности, особенности осуществления государственного управления). По данным критериям в изучаемых странах Восточной Европы можно выделить период до 1990 г., когда отличия между ними были незначительными, и период после 1990 г., когда все четыре страны начинают реформировать обе системы (образовательную и государственно-управленческую) с различными целями и результатами.

В «советский» период во всех четырех странах государственное управление было построено на коммунистических принципах, характеризовалось крайней централизацией, доминированием исполнительной власти и коммунистической партии. Экономика была плановой, средства массовой информации и гражданское общество контролировались правительством. Государственная служба срачивалась с партийной деятельностью, лояльность перевешивала профессиональные качества при принятии

кадровых решений в государственном аппарате. Специального образования для государственных служащих не предусматривалось.

Система образования советского периода также была схожа для четырех стран. Научные исследования, как правило, велись специальными, неучебными учреждениями во главе с Академией наук. Задачей вузов было только обучение. В большинстве стран социальные науки — в частности, политические — не признавались отдельной областью знаний и подготовки. В экономике превалировало изучение марксизма, заметно отличающегося от общепринятых в остальном мире неоклассических экономических теорий. Право, правоведение и юриспруденция, вместе с тем, были распространены и признаны. В рамках юридических наук велись исследования и подготовка специалистов. Это может быть указано в качестве основной причины того, что государственное управление в советский период практически изучалось только в правовом ключе¹⁵. Ученые, особенно занимающиеся социальными науками, имели крайне ограниченный доступ к западным теориям и почти не вовлекались в международные исследования. Это может быть дополнительной причиной того, что публичное управление рассматривалось только с правовых позиций.

Изменения, произошедшие в странах Восточной Европы после 1990 г., были кардинальными. Была полностью перестроена экономика, на смену тоталитарному режиму пришла демократическая политическая система. Очевидно, что большинство инструментов и методов управления, использовавшихся в советской системе, стали неприменимыми. Система государственной службы должна была быть в корне изменена, а служащие переобучены. При этом традиции публичного администрирования за годы господства советской системы были практически полностью утеряны¹⁶. Страны столкнулись с необходимостью выбирать не только модель государственного управления, но и деятельности в рамках какой модели управления обучать государственных служащих.

Первые образовательные программы в области государственного управления появились в этих странах вскоре после 1990 г. В них делался акцент на юридические дисциплины, особенно на административное и финансовое право¹⁷.

¹⁵ *Staroňová K., Gajdushek G. Public Administration Education in CEE Countries: Institutionalization of a Discipline // Policy and Society. 2016. Vol. 35. Issue 4. P. 351–370.*

¹⁶ *Gajdushek G. Critical Notes on Four Major Theories of Public Administration as they Appear in Central and Eastern Europe // Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe / Ed. by P. Kovač, G. Gajdushek. Bratislava: NISPAcee, 2015. P. 157–174.*

¹⁷ *Staroňová K., Gajdushek G. Op. cit.*

В еще одной исследуемой стране, Италии, исторический контекст образования в системе публичного управления значительно отличается. Итальянские традиции публичного управления представляют собой результат смешения континентально-европейской концепции *Rechtsstaat*, французских бюрократических моделей и исторического опыта функционирования модели слабого государства (Ватикан и Сицилийское королевство)¹⁸. Соответственно, для Италии характерны разнообразные, вплоть до противоположных, представления об институциональных и организационных моделях, об отношениях общества, государства и других политических акторов. Италия характеризуется различиями во многих социально-экономических показателях и в политико-управленческой практике между севером и югом страны. В частности, это касается профессиональной культуры и эффективности системы государственной службы, которая традиционно выше на севере. Влияние политики на бюрократию традиционно высокое, а законодательство о государственной службе было принято только в начале XX в. Италия долгое время не имела специализированного образования в сфере публичного управления. Наука государственного управления традиционно находилась под сильным влиянием административного права, попытки внедрить управленческие начала наталкивались на формальные и ценностно-культурные препятствия. Переход публичного управления в социальные науки начался только около 30 лет назад, изучение государственного управления с позиций менеджмента — еще позже. Вместе с тем, в отличие от стран Восточной Европы, сами социальные науки (например, политические науки, экономика, менеджмент и т.п.) изучались в Италии без отрыва от общемировых тенденций и научных школ.

Рассмотрим основные направления изменений государственно-управленческой системы в изучаемых странах в последние годы.

С определенными допущениями можно сказать, что генеральное направление реформ в области государственного управления после первичного выстраивания системы в Словакии, Венгрии, Эстонии¹⁹ и России²⁰ — это новый государственный менеджмент (*New public management*). Подчеркнем, что это общее направление реформ

¹⁸ *Sepiku D., Meneguzzo M.* Op. cit.

¹⁹ *Pollitt C., Bouckaert G.* Op. cit.

²⁰ *Игнатова Т.В.* Административная реформа в России: переход к новому государственному менеджменту // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2004. № 3–4. С. 23–31.

во многих странах мира в конце XX — начале XXI в. Италия не является исключением, и здесь реформы в русле нового государственного менеджмента также имели место.

Логично выдвинуть предположение, что если практика государственного управления воздействует на программы подготовки, то они будут содержать больше дисциплин, формирующих организационно-управленческие качества, и станут более сервисно-ориентированными в тех странах, где реформы в рамках внедрения нового государственного менеджмента были масштабнее и успешнее. Рассмотрим опыт изучаемых стран в области проведения реформ нового государственного управления (см. Таблицу 1).

Таблица 1. Особенности реформ в рамках нового государственного менеджмента в изучаемых странах²¹

Страна	Тип реформ
Эстония	Реформы в Эстонии выглядят наиболее радикальными и близкими к классическому представлению о новом государственном менеджменте (среди изучаемых стран). Важнейшей целью реформ в Эстонии являлось не формирование базиса для демократии, а повышение эффективности публичных институтов. Тем не менее, в качестве «фонового» условия реформ успешных неоллиберальных правительств рассматривалось сокращение государственного вмешательства. Этот подход был пересмотрен более поздними правительствами из-за негативных последствий реформ на базе НГУ в других странах.
Венгрия	Венгерские реформы могут быть охарактеризованы как «смешанная модель». Реформы начинались преимущественно с поступательных и законодательных в начале 1990-х гг., затем медленно изменялись и повернулись в сторону нового государственного управления после 2006 г. Текущие изменения концентрируются на двух направлениях — сокращении численности госслужащих и радикальном увеличении эффективности управления госслужбой. Параллельно происходит усиление государственного вмешательства и контроля.
Словакия	До 2003 г. реформы были преимущественно поступательными и касались законодательства. Было реализовано только несколько идей нового государственного менеджмента. В 2003–2006 гг. были предприняты менеджеристские реформы, в частности, широкая децентрализация и внедрение бюджетирования по результатам. После 2006 г., со сменой правительства, произошел разворот к концепции сильного государства, доминирующего в предоставлении услуг обществу.
Россия	Административные реформы в русле НГУ начались в 2003 г., основными целевыми направлениями были повышение эффективности государственного аппарата, внедрение сервисного подхода в осуществлении функций, сокращение государственного регулирования, внедрение бюджетирования по результатам и т.д. Некоторые направления реформ (например, регламентация оказания государственных услуг) были проведены довольно успешно, однако по большинству направлений фактические изменения не соответствовали планируемым, реального внедрения принципов НГУ не произошло. Объем государственного вмешательства не уменьшился.
Италия	Отдельные направления реформ внедряются с 1980-х гг. (вначале на пилотных ведомствах), предприняты крупные изменения в системе государственной службы, вводящие менеджеральные принципы. Вместе с тем Италия во многом ограничила внедрение принципов нового государственного управления и адаптирует их под внутристрановые условия. Основным фокусом реформ стало качество управления, профессиональная культура служащих и удовлетворенность граждан.

²¹ Таблица составлена автором на основании ряда опубликованных исследований: *Bouckaert G., Nemes J., Nakrosis V., Hajnal G., Tonisson K.* Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee Press, 2008; *Pollitt C., van Thiel S., Homburg V.* New Public Management in Europe // Management Online Review. October 2007. URL: https://www.researchgate.net/publication/228545289_The_new_public_management_in_Europe (accessed: 12.04.2018); *Игнатова Т.В.* Указ. соч.

Очевидно, что внедрение нового государственного менеджмента как идеологии публичного управления не является универсальным рецептом достижения высокого качества государственного управления. Многие развитые европейские страны ограниченно внедряли принципы нового государственного управления, адаптируя их под свои особенности и традиции в организации государственного управления. При анализе важно учесть итоговые показатели эффективности и качества государственного управления и системы государственной службы.

Рассмотрим динамику показателей эффективности государственного управления согласно индексу *GRICS* по оценке Всемирного банка в изучаемых странах (см. Рисунок 1).

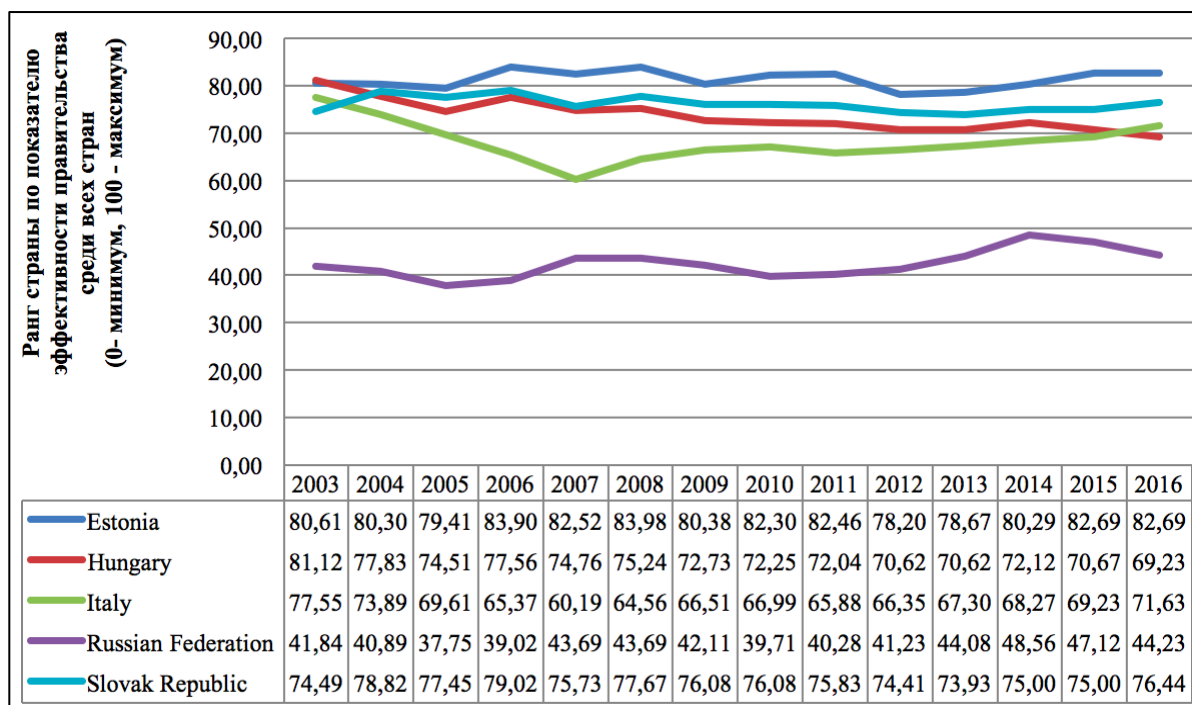


Рисунок 1. Динамика показателя эффективности государственного управления в изучаемых странах в 2003–2016 гг.²²

Как видно из данных Рисунок 1, наиболее высокая эффективность государственного управления наблюдается на протяжении всего рассматриваемого периода в Эстонии. При этом сам показатель остается довольно стабильным. Также примерно одинаков показатель эффективности государственного управления в Словакии, но при этом он ниже, чем в Эстонии. В целом, в начале исследуемого периода (в 2003 г.) все изучаемые страны, кроме России, имели примерно одинаковый показатель

²² Диаграмма составлена автором на основании данных Всемирного банка: Worldwide Governance Indicators // The World Bank [Website]. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> (accessed: 31.01.2018).

эффективности (примерно 75–80), однако в последующие годы эффективность управления в странах изменялась различным образом. В Венгрии эффективность управления постоянно снижалась, в Италии же она, после сильного падения в период с 2003 по 2007 г., начала плавно повышаться, но не достигла значения 2003 г.

В России эффективность государственного управления, начиная с 2003 г. (года начала административных реформ), колебалась вокруг примерно одних и тех же значений (существенно более низких, чем в остальных изучаемых странах). Небольшой рост наблюдался в 2011–2014 гг., далее произошло очередное падение показателя.

Объединив имеющиеся данные по внедрению реформ нового государственного менеджмента и данные по динамике показателей эффективности государственного управления, можно сделать вывод, что высокие показатели или даже рост эффективности государственного управления в изучаемых странах связан с использованием модели нового государственного менеджмента.

Рассмотрим дополнительно показатели эффективности систем государственной службы в изучаемых странах (см. Таблицу 2). По интегральному индексу эффективности государственной службы, формируемому Лондонским институтом государственного управления²³, мы можем оценить результаты функционирования систем госслужбы только в четырех из пяти изучаемых стран (Россия не предоставляет данные для этого индекса). Всего индекс покрывает 31 развитую и развивающуюся страну, в таблице приведены места в итоговом рейтинге Словакии, Венгрии, Италии и Эстонии, а также места в рейтинге с учетом ВВП на душу населения (согласно методике, эта адаптация позволяет учесть финансовые возможности и ограничения страны в создании эффективной системы государственной службы).

Таблица 2. Эффективность систем государственной службы изучаемых стран²⁴

	Место в рейтинге среди 31 страны	Место в рейтинге среди 31 страны с учетом ВВП на душу населения
Венгрия	30	30
Италия	27	27
Словакия	31	31
Эстония	7	1

²³ International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index, 2017. London: Institute for Government, 2017. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/international-civil-service-effectiveness-incise-index-2017> (accessed: 10.04.2018).

²⁴ Таблица составлена автором на основе данных исследования Лондонского института государственного управления.

Таким образом, можно установить, что контекстом формирования и реализации программ в области публичного управления в изучаемых странах являются следующие условия:

1) Венгрия: наследие советской системы управления и образования, длительное снижение качества и эффективности государственного управления, невысокая эффективность государственной службы, отход от принципов нового государственного менеджмента и концентрация только на отдельных реформах в этой сфере, рост государственного вмешательства.

2) Италия: историческое развитие в общемировом русле экономических и политических концепций, сильные традиции правового подхода к публичному управлению в рамках концепции *Rechtstadt*, внедрение принципов нового государственного менеджмента с ограничениями, сильное падение эффективности государственного управления в недалеком прошлом и медленное ее восстановление, невысокая эффективность системы государственной службы.

3) Словакия: наследие советской системы управления и образования, отказ от принципов нового государственного менеджмента в реформировании и движение к «сильному государству» с высоким уровнем вмешательства, стабильный довольно высокий уровень качества государственного управления, невысокое качество государственной службы.

4) Россия: наследие советской системы управления и образования, низкая с тенденцией к падению эффективность государственного управления, отсутствие значимых успехов в реализации реформ в русле нового государственного менеджмента, высокий уровень государственного вмешательства и контроля.

5) Эстония: наследие советской системы управления и образования, стабильно высокая эффективность государственного управления, высочайшая эффективность системы государственной службы, глубокие и интенсивные реформы в русле нового государственного менеджмента.

Проанализируем особенности образовательных программ в сфере публичного управления в изучаемых странах с акцентом на российскую практику.

Традиционно программы подготовки по направлению государственного управления в Восточной Европе концентрируются преимущественно на правовых и институциональных аспектах государственного управления, в то время как публичная политика и государственный менеджмент полностью отсутствовали и остаются относительно новыми сейчас. Исследователи подчеркивают сильную ориентацию

существующих программ на правовые дисциплины²⁵. В частности, эти программы очень часто реализуются факультетами права, особенно в более ранний период. Это объединяет все изучаемые страны Восточной Европы, за исключением Эстонии.

Венгерская система образования в сфере публичного управления характеризуется очень сильным влиянием правового подхода. Программы подготовки, которые можно отнести к сфере публичного управления, активно создаются вплоть до 2010 г. В основном они разрабатываются на факультетах права и зачастую незначительно отличаются от предшествовавших им программ в области административного права, из которых они и были сформированы. Доля правовых дисциплин в учебном плане достигала 60–70% в предыдущие годы и составляет примерно 25% в среднем по различным программам в настоящее время²⁶. Например, курс бюджетирования может ограничиваться изучением бюджетного законодательства, а курс управления человеческими ресурсами — изучением законодательства о государственной службе. В 2012 г. в Венгрии был открыт Национальный университет государственной службы, объединивший подготовку специалистов для военной, правоохранительной и гражданской службы. Он регулируется отлично от других вузов Венгрии, подчинен напрямую Министерству юстиции и не проходит процедуру независимой аккредитации программ подготовки. Исследователи подчеркивают, что объединение подготовки по милитаризованной и гражданской службе в одном вузе, равно как и создание специализированных университетов исключительно для подготовки государственных служащих крайне необычно для мировой практики. Объяснением этому может служить политика действующего правительства, направленная на усиление государства и расширение государственного контроля.

Важно обратить внимание на тот факт, что в Венгрии около 80% содержания общеобязательного экзамена для государственных служащих — это правовые вопросы²⁷. Это становится дополнительным условием сохранения правовой направленности программ.

Приблизительная оценка соотношения предметных областей подготовки в сфере публичного управления по изучаемым странам приведена в Таблице 3. При анализе страновых различий ниже данные таблицы будут использоваться и поясняться.

²⁵ Staroňová K., Gajduschek G. Op. cit.

²⁶ Hajnal G. Illiberal or Simply Unorthodox? Public Administration Education in Hungary and Europe: A Comparative Perspective // Teaching Public Administration. 2016. Vol. 34. Issue 2. P. 205–224. URL: <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0144739415621784> (accessed: 10.04.2018).

²⁷ Ibid.

Таблица 3. Соотношение предметных областей подготовки в сфере публичного управления по изучаемым странам²⁸

	Право	Политология политические науки	Социология	Экономика / Финансы	Менеджмент / Бизнес	Методология	Анализ	Отдельные направления государственной политики	Другое
Словакия	24%	21%	3%	19%	18%	6%	6%	4%	18%
Эстония	5%	25%	3%	7%	11%	13%	16%	6%	11%
Венгрия	26%	20%	0%	13%	16%	4%	7%	4%	11%
Италия	10%	37%	4%	5%	14%	6%	3%	6%	15%
Россия	13%	4%	7%	11%	12%	7%	4%	13%	31%

Доля политологических дисциплин в Венгрии также довольно высока, хотя не превышает этот показатель в других странах. Обращает на себя внимание малая доля дисциплин, связанных с методологией и анализом, наличие которых показывает более современный, менеджеральный подход к публичному управлению. В связи с этим обратим внимание и на отсутствие социологических дисциплин, что в комплексе может косвенно свидетельствовать о малой распространенности традиций взаимодействия государства и общества как в практике управления, так и, вследствие этого, в образовательных подходах.

Образование в сфере публичного управления в Словакии характеризуется сильным влиянием правового подхода. Как и в Венгрии, изучение дисциплин зачастую сводится к рассмотрению соответствующего законодательства, а обучение осуществляется на правовых факультетах. Вместе с тем, ряд более современных программ реализуется экономическими факультетами и факультетами социальных наук и имеет более управленческий характер. В среднем доля правовых дисциплин составляет около 25%. Подчеркнем, что в Словакии отсутствует единый экзамен правового характера для государственных служащих, как это установлено в Венгрии, соответственно, требования подготовки выпускников к нему не могут быть причиной правового характера программ.

В Словакии, согласно законодательству, есть два типа образовательных программ в сфере публичного управления: программы бакалавриата длительностью три года и программы магистратуры длительностью от 4 до 5 лет. Специализированных программ уровня докторантуры (Ph.D.) в сфере государственного или муниципального

²⁸ Таблица составлена автором на основании собственных расчетов и данных ряда исследований: *Cepiku D., Meneguzzo M.* Op. cit.; *Staroňová K., Gajdusček G.* Op. cit.; *Nemec J., Špaček D., Suwaj P., Modrzejewski A.* Does Public Administration Higher Education in CEECs Reflect Demands Created by NPM Reforms? // Review of Economic Perspectives. 2011. Vol. 11. Issue 3. P. 124–140.

управления нет. Программы, связанные с государственным управлением, обычно реализуются в следующих направлениях: публичное управление и региональное развитие, экономика общественного сектора и услуги, публичная политика и публичное управление. По этим областям знаний они и аккредитуются частично независимым совещательным органом при правительстве. Программ, которые относятся к публичному управлению с акцентом на менеджмент, исследования не выявляют²⁹.

Согласно данным Таблицы 3, подход к наполнению программ в Словакии и Венгрии схож. Для Словакии и Венгрии характерно сохранение традиций правового подхода к публичному управлению и малая выраженность управленческого начала, что можно связать с вышеуказанным отходом от реформ в русле нового государственного менеджмента. Важно также обратить внимание на фактическое отсутствие независимой аккредитации образовательных программ в этой сфере в обеих странах, что создает формальные препятствия для изменения программ в направлении менеджерального подхода.

В целом исследователи указывают на то, что программы подготовки в сфере публичного управления в странах Восточной Европы достаточно далеки от общепринятых стандартов подобных программ³⁰ (образцом которых, как мы указывали выше, традиционно считаются программы в США). Помимо отличий от общемировой практики, они значительно отличаются между собой даже внутри одной страны (например, в частных и государственных вузах, а также на различных факультетах). В ряде публикаций делается вывод, что в этом регионе содержание программы в большей степени зависит от научных интересов университета, имеющихся в его распоряжении преподавателей, а также от факультета, открывающего программу, чем от реальных особенностей практики публичного управления в стране и от специфики научной области.

Эстония с самого начала формирования образовательных программ в сфере публичного управления характеризуется значительно меньшим акцентом на правовые дисциплины, чем остальные посткоммунистические страны. При этом как активное проведение реформ с акцентом на уменьшение роли государства, так и особенности соотношения предметных областей в программах (см. Таблицу 3) позволяют указать на воздействие на практику управления и образовательные подходы кардинальной смены самой концепции государства и его роли в обществе (по сравнению с советским

²⁹ Nemes J., Špaček D., Suwaj P., Modrzejewski A. Op. cit.

³⁰ Staroňová K., Gajduschek G. Op. cit.

периодом). Согласно изученным данным, можно сделать вывод о том, что Эстония тяготеет к англосаксонскому пониманию отношений государства и общества и находится в образовательном мейнстриме с точки зрения подготовки государственных служащих. Отсюда значительная роль управленческих, политологических дисциплин и, что важно, современных дисциплин в области анализа программ и политик.

Важно обратить внимание на тот факт, что Эстония проводит международную независимую аккредитацию образовательных программ в сфере публичного управления, начиная с первых попыток их формирования в 1990-х гг.³¹

В Италии программы в сфере публичного управления реализуются на уровне бакалавриата, магистратуры и Ph.D. В основном они сконцентрированы на факультетах экономики и права. Подтверждая исходный тезис о наличии в Италии правовой ориентации программ, исследователи указывают следующее соотношение между программами: с четко выраженной правовой ориентацией — 31%, с ориентацией на экономику и менеджмент — 29,7%, с ориентацией на политические науки и социологию — 11,2%³². При этом, изучая непосредственное соотношение дисциплин в наполнении программ, можно заметить, что доля собственно правовых дисциплин составляет 10%. Это более чем в два раза меньше, чем в Словакии и Венгрии, но при этом Италия все равно считается страной с сильной континентальной традицией и значительной ролью административного права. С одной стороны, следует учесть, что до 70% содержания формально неправовых дисциплин преподается с точки зрения изучения законодательства³³. С другой стороны, можно сделать вывод, что влияние правового подхода в Венгрии и Словакии еще более весомо, чем это было заметно при изучении стран только Восточной Европы. Исследователи отмечают существенное различие в объеме изучения правовых дисциплин между программами бакалавриата и всеми остальными уровнями образования. Фактически в Италии государственные служащие получают первое образование (степень бакалавра) в области права и в дальнейшем «добавляют» необходимые знания и навыки в других областях с помощью программ более высокого уровня. Обращает на себя внимание крайне высокая доля дисциплин, связанных с политическими науками.

Таким образом, изучение особенностей подготовки в сфере публичного управления в Италии позволяет сделать вывод, что традиции понимания роли

³¹ *Randma T.* Public Administration Education in Estonia. Tartu: University of Tartu, 1999.

³² *Cepiku D., Meneguzzo M.* Op. cit.

³³ *Ibid.*

государства здесь влияют на содержание образовательных программ в большей степени, чем иные факторы, включая контекст реформирования.

Российская система образования выделяет направление подготовки (специальность) «Государственное и муниципальное управление» начиная с 1993 г., когда радикальные изменения в социально-экономическом и политическом устройстве страны, связанные с прекращением существования СССР, потребовали формирования новой системы государственной службы. В настоящее время подготовка в данной области ведется на двух уровнях образования (бакалавриат и магистратура), отдельного направления подготовки для уровня аспирантуры по государственному и муниципальному управлению не существует. Совокупность требований, обязательных при реализации основных профессиональных образовательных программ высшего образования, устанавливается Министерством образования и науки РФ в соответствующих образовательных стандартах по направлениям подготовки уровня бакалавриата и магистратуры. Программы проходят государственную аккредитацию в обязательном порядке. Независимая аккредитация не распространена. При этом непосредственно дисциплинарное и методологическое наполнение программ стандартами не устанавливается и формируется на усмотрение вуза. Так же, как и во многих странах, регулятор (в данном случае, Министерство образования и науки РФ) фокусирует внимание на «выходных» квалификационных характеристиках выпускника, а также осуществляет государственную аккредитацию образовательных организаций по программам подготовки. Кроме того, существует ряд вузов (так называемые национальные исследовательские университеты), которые разрабатывают образовательные стандарты самостоятельно.

Российское направление подготовки «Государственное и муниципальное управление» примерно соответствует по структуре и логике обучения, а также по предполагаемой сфере профессиональной деятельности выпускников тем программам, которые в зарубежной образовательной практике относятся к сфере публичного управления или публичного администрирования (*public administration*).

Отметим, что разделение *public administration* и *public policy* как областей знаний и образования в России долгое время фактически не применялось, так как программы, которые могли бы соответствовать сфере *public policy*, просто не существовали. Только с 2015 г. существует федеральный образовательный стандарт по направлению «Публичная политика и социальные науки», соответствующий программам «*Public policy*».

Важно обратить внимание, что после введения в российской образовательной системе категории «укрупненные группы специальностей и направлений подготовки» (УГС) направление «Государственное и муниципальное управление» вошло в УГС «Экономика и управление», что косвенно может свидетельствовать о существующей ориентации на управленческий подход к пониманию публичного управления (как минимум, у Министерства образования и науки РФ), нежели, к примеру, на правовой или социальный. Вместе с тем, ряд исследователей и практиков подчеркивает, что континентальное, теоретико-правовое понимание области государственного управления является главенствующим в отечественном научно-образовательном сообществе специалистов по государственному управлению, будучи отраженным как в образовательных стандартах и учебных планах по государственному и муниципальному управлению, так и во многих публикациях о специфике высшего образования в области государственного управления и его отличии от образования в сфере менеджмента, экономики, права, политологии³⁴.

По данным информационного ресурса Федеральной службы по надзору в сфере образования (Рособрнадзор) «Карта вузов», подготовку по направлению «Государственное и муниципальное управление» (уровень бакалавриата) по состоянию на 2017–2018 учебный год ведут 360 вузов (включая филиалы)³⁵. На уровне магистратуры, по данным того же ресурса, аккредитацию для подготовки по программе «Государственное и муниципальное управление» имеют 220 вузов (включая филиалы).

Для рассмотрения дисциплинарного наполнения в рамках данного исследования не представляется возможным проанализировать все имеющиеся программы, поэтому были отобраны программы 24 вузов, которые можно отнести к крупным, известным и «рейтинговым» вузам (включая национальные исследовательские университеты и федеральные университеты) (см. Приложение). Имеющиеся в данных вузах программы были использованы для оценки соотношения выделенных в зарубежных исследованиях областей знаний в структуре подготовки (см. Таблицу 3).

Прежде всего, анализируя программы подготовки по направлению «Государственное и муниципальное управление» российских университетов, можно заметить значительное разнообразие подходов к формированию учебного плана. В

³⁴ Барабашев А.Г., Гуселетова Е.Л. Указ. соч.

³⁵ Карта вузов // Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки [Сайт]. URL: <http://maps.obrnadzor.gov.ru/application/university> (дата обращения: 31.01.2018).

частности, это касается национальных исследовательских университетов, в меньшей степени связанных образовательными стандартами. Существует заметная дифференциация дисциплинарного наполнения в зависимости от профиля подготовки. Исходя из этого, важно отметить, что данные о соотношении предметных областей в учебных планах из Таблицы 3 представляют собой среднее значение по всем рассмотренным планам, причем некоторые из планов кардинально отличались от остальных.

В целом заметен большой акцент на современные области анализа и оценки у национальных исследовательских университетов. Вместе с тем, в среднем по изученным программам доля аналитических дисциплин значительно ниже, чем в странах с высоким уровнем эффективности системы государственной службы. Можно сделать вывод, что наличие федерального образовательного стандарта в некоторой степени создает ограничения для университетов в модернизации содержания программ.

Для России, как видно из данных таблицы, характерен значительный удельный вес правовых дисциплин, который, тем не менее, не достигает значений Словакии и Венгрии (стран со сходным историческим контекстом), однако превышает показатель Италии, которая традиционно считается носителем правового подхода к публичному управлению. Автор считает необходимым подчеркнуть, что ряд дисциплин, отнесенных в процессе анализа в категорию «Другое», может быть условно включен в правовую категорию. Дело в том, что российские учебные планы содержат значительные блоки дисциплин, которые исследуют организационные, институциональные, функциональные характеристики государственного управления и т.п., и эти дисциплины зачастую представляют собой фактически изучение совокупности нормативно-правовых актов. Доля таких дисциплин, как видно, значительно превышает аналогичный показатель у остальных изучаемых стран. Это может быть как погрешностью координации подходов к анализу и распределения дисциплин по областям знаний, так и свидетельством наличия российских особенностей формирования программ. Данный вопрос требует дальнейшего исследования.

Также заметен крайне низкий показатель доли политических дисциплин и, при этом, значительный блок экономических и управленческих. Если вернуться к рассмотренному вопросу места государственного и муниципального управления в укрупненных группах специальностей и направлений подготовки, то этот результат вполне объясним.

В целом, можно сделать вывод, что в России сильны традиции правового подхода, усугубляемые активным вмешательством государства в образовательную сферу. В университетах, где контроль государства условно «ослаблен», содержание программ имеет менее явную правовую ориентацию. При этом, изучая программы, нельзя не отметить серьезную экономико-управленческую составляющую, что, равно как и в странах Восточной Европы, можно объяснить не только позицией регулятора или консенсусом научно-образовательного сообщества по поводу «ядра» подготовки, но и спецификой факультетов и преподавательского состава, которые реализуют программы (традиционно, это факультеты управления, экономики и т.п.). Заметно расхождение российских программ с программами, к примеру, Эстонии, страны с наиболее высокой эффективностью системы государственного управления из изученных. Акцент на теоретико-правовую составляющую в российских программах — наиболее важное различие.

Подводя итоги анализа, можно сделать следующие выводы:

1) Программы подготовки в сфере публичного управления в изученных странах значительно разнятся между собой. При этом, во-первых, они все в той или иной степени отличаются по наполнению от общепринятых современных международных стандартов образования в данной сфере, разрабатываемых странами с лидирующими позициями по эффективности публичного управления. Исключение составляет Эстония. Во-вторых, очевидно, что программы отличаются не только по странам, но и между собой внутри одной страны. Это зачастую зависит от принадлежности вуза (государственный / частный), факультета, отвечающего за реализацию, наличия государственной стандартизации и других факторов. Следует признать, что для изученных стран пока не существует определенного универсального «ядра» подготовки и содержание программ определяется внешними факторами.

2) Ключевым внешним фактором, влияющим на наполнение программ, можно признать даже не текущий социально-политический контекст (например, реформирование), а более глубокие факторы, например, главенствующую концепцию роли государства, а также осуществляемое в соответствии с ней вмешательство государства в сферу образования (обязательная аккредитация, специализированные вузы, стандарты подготовки и т.п.).

Список литературы:

1. *Барабашев А.Г., Гуселетова Е.Л.* Исследование публичного управления в США: истоки, этапы развития, современное состояние, эволюция образовательных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 66–80.
2. Государственная служба. Комплексный подход / Под ред. А.В. Оболонского. М.: Дело, 2009.
3. *Игнатова Т.В.* Административная реформа в России: переход к новому государственному менеджменту // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2004. № 3–4. С. 23–31.
4. Карта вузов // Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки [Сайт]. URL: <http://maps.obrnadzor.gov.ru/application/university> (дата обращения: 31.01.2018).
5. *Огнева В.В.* Интегративные возможности международного сотрудничества стран СНГ в сфере подготовки кадров государственной службы // Управленческое консультирование. 2014. № 2 (62). С. 7–14.
6. *Balducci M.* Training Civil Servants in the Administrations of Central and Eastern Europe: A Missed Opportunity? // International Review of Administrative Sciences. 1995. No 61. P. 61–72.
7. *Bouckaert G., Nemes J., Nakrosis V., Hajnal G., Tonisson K.* Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee Press, 2008.
8. *Cepiku D., Meneguzzo M.* Public Administration Education in Italy: A Statistical Analysis / DSI Essays Series. 2009. No 6. URL: https://econpapers.repec.org/article/tovdsiess/v_3a6_3ay_3a2009.htm (accessed: 10.04.2018).
9. *Elwood J.W.* A Morphology of Graduate Education for Public Service in the United States. Washington, DC: National Association of Schools of Public Affairs and Administration, 1985.
10. *Fritzen S.A.* Public Policy Education Goes Global: A Multi-dimensional Challenge // Journal of Policy Analysis and Management. 2008. Vol. 27. Issue 1. P. 205–214.
11. *Gajduschek G.* Critical Notes on Four Major Theories of Public Administration as they Appear in Central and Eastern Europe // Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe / Ed. by P. Kovač, G. Gajduschek. Bratislava: NISPAcee, 2015. P. 157–174.
12. *Hajnal G.* Illiberal or Simply Unorthodox? Public Administration Education in Hungary and Europe: A Comparative Perspective // Teaching Public Administration. 2016. Vol. 34.

- Issue 2. P. 205–224. URL: <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0144739415621784> (accessed: 10.04.2018).
13. International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index, 2017. London: Institute for Government, 2017. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/international-civil-service-effectiveness-incise-index-2017> (accessed: 10.04.2018).
 14. *Mosher F.* Democracy and the Public Service. Oxford: Oxford University Press, 1982.
 15. *Nemec J., Špaček D., Suwaj P., Modrzejewski A.* Does Public Administration Higher Education in CEECs Reflect Demands Created by NPM Reforms? // Review of Economic Perspectives. 2011. Vol. 11. Issue 3. P. 124–140.
 16. *Pollitt C., Bouckaert G.* Public Management Reform: A Comparative Analysis — New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
 17. *Pollitt C., van Thiel S., Homburg V.* New Public Management in Europe // Management Online Review. October 2007. URL: https://www.researchgate.net/publication/228545289_The_new_public_management_in_Europe (accessed: 12.04.2018).
 18. *Rabin J., Hildreth W.B., Miller G.J.* Handbook of Public Administration. 3rd ed. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2007.
 19. *Randma T.* Public Administration Education in Estonia. Tartu: University of Tartu, 1999.
 20. *Staroňová K., Gajduschek G.* Public Administration Education in CEE Countries: Institutionalization of a Discipline // Policy and Society. 2016. Vol. 35. Issue 4. P. 351–370.
 21. *Van Dijk G., Thornhill C.* An Undergraduate Curriculum Analysis of Public Administration in Selected Higher Education Institutions // Administratio Publica. 2011. Vol. 19. Issue 1. P. 3–18.
 22. Worldwide Governance Indicators // The World Bank [Website]. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> (accessed: 31.01.2018).
 23. *Wu Xun, Jingwei He.* Paradigm Shift in Public Administration: Implications for Teaching in Professional Training Programs // Public Administration Review. 2009. Vol. 69. Issue s1. P. S21–S28. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1540-6210.2009.02085.x> (accessed: 12.04.2018).

Приложение.

Перечень вузов и число программ, которые были отобраны для рассмотрения дисциплинарного наполнения в рамках исследования

- 1) Воронежский государственный университет (1 программа);
- 2) Кубанский государственный университет (4 программы);
- 3) Московский государственный областной университет (2 программы);
- 4) НИУ Высшая школа экономики (2 программы);
- 5) НИУ Мордовский государственный университет им. Огарева (1 программа);
- 6) НИУ Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого (1 программа);
- 7) НИУ Южно-Уральский государственный университет (1 программа);
- 8) Омский государственный технический университет (1 программа);
- 9) Оренбургский государственный университет (1 программа);
- 10) Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (5 программ);
- 11) Российский государственный гуманитарный университет (1 программа);
- 12) Российский государственный педагогический университет им. Герцена (1 программа);
- 13) Российский государственный социальный университет (1 программа);
- 14) Российский университет дружбы народов (1 программа);
- 15) Российский университет транспорта (1 программа);
- 16) Санкт-Петербургский государственный экономический университет (1 программа);
- 17) Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова (1 программа);
- 18) Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова (1 программа);
- 19) Северо-Кавказский федеральный университет (2 программы);
- 20) Сибирский федеральный университет (1 программа);
- 21) Тульский государственный университет (1 программа);
- 22) Уральский федеральный университет им. первого Президента РФ Б.Н. Ельцина (1 программа);
- 23) Финансовый университет при Правительстве РФ (1 программа);
- 24) Юго-Западный государственный университет (1 программа).

Ivanova M.V.

Public Administration Education in Russia and in European Countries

Marina V. Ivanova — Ph.D., Associate Professor, St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg, Russian Federation.

E-mail: mvipochta@gmail.com

Annotation

The paper presents a comparative analysis, exploring public administration education in Russia and in several Central, Eastern and Western European countries (the Slovak Republic, Estonia, Hungary and Italy). This article will explore the content and context of teaching Public Administration in order to identify the major features of the disciplinary and methodological character of public administration educational programmes. Our ultimate question is to assess whether these programmes reveal some clear, solid public administration identity or there is an observable relation between the content of the programmes in the country and various factors of political and social context. An analysis of existing works in the field reveals the general consensus about the fact that the interdisciplinary nature of Public Administration poses specific challenges to educators. However, many authors argue that, since the discipline does not have measurable boundaries, the content becomes flexible and is influenced by the practice of public administration. Most comparative publications concentrate on English-speaking countries or on groups of relatively similar European countries like Eastern European ones. We think that the comparative analysis containing the countries with significantly different context for public administration education is underrepresented. This article may be considered as an effort to widen the focus of research in the field.

Keywords

Public service, public administration education, comparative analysis.