

**Барабашев А.Г.
Гуселетова Е.Л.**

ИССЛЕДОВАНИЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В США: ИСТОКИ, ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ, ЭВОЛЮЦИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПРОГРАММ*

Аннотация

Данная статья посвящена исследованию особенностей развития публичного управления в США как исследовательской области и как образовательного направления. Уже с самого становления (в конце XIX в.) науки публичного управления, ее изучение здесь отличалось от традиционного европейского. Развитие науки пу-

* Авторы благодарят коллег и партнеров, любезно предоставлявших во время личных встреч ценные сведения, имеющие непосредственное отношение к истории и современному состоянию исследований и образования в сфере публичного управления: профессора Maureen Pirog (главный редактор журнала Journal of Policy Analysis and Management, издаваемого Ассоциацией APPAM, университет штата Индиана, США); профессора Douglas Besharov (бывш. Президент APPAM, Мерилендский университет, США); доктора Erik Devereux (бывш. Исполнительный Директор APPAM); профессора Angela Evans (бывш. зам. Директора Научного Исследовательского Центра Конгресса США, ныне работает в университете штата Техас, США); профессора Iris Geva-May (главный редактор журнала Journal of Comparative Policy Analysis, университет Симона Фрэзера, Канада); профессора Michael Brintall (бывш. исполнительный Директор NASPA, ныне Исполнительный Директор APSA); профессора Jeffrey Straussman (декан Школы им. Н. Рокфеллера – факультета публичного управления университета штата Нью-Йорк, США); профессора Kingsley Hanes (декан факультета публичной политики университета Джорджа Мэйсона, США). Без их свидетельств, в условиях отсутствия цельной, письменно зафиксированной картины развития публичного управления в США как исследовательской области и как образовательного направления написать данную статью было бы невозможно. Все неточности описания истории образования в сфере публичного управления в США тем не менее авторы полностью относят на свой счет.

бличного управления в США всегда исходило из представлений о ней как о науке, имеющей не только теоретический (теоретико-правовой), но и, главным образом, практико-прикладной характер, призванной способствовать улучшению функционирования администрации, профессионализации государственного аппарата, его отделению от политики. Практико-ориентированный подход к изучению данной науки во многом обусловил и особенности формирования системы образования в области публичного управления, характеризующейся нацеленностью на практическую подготовку администраторов, владеющих концептуальными основами публичного управления. Предметом особого внимания авторов статьи являются современное состояние системы образования в данной области и образовательные программы публичного управления и публичной политики в США.

Ключевые слова: публичное управление; публичная политика; администрирование; профессионализм государственных служащих; повышение квалификации; управленческие функции; эффективность управления; государственная служба.

Исследование публичного управления в США как отдельное научное и образовательное направление начало развиваться со времени Вудро Вильсона. В 1887 г. в эссе под названием «Изучение администрации» («The Study of Administration») будущий Президент США впервые ввел понятия «публичное управление» (public governance) и «публичная администрация» (public administration). В данной основополагающей работе В. Вильсон писал: «Цель административной науки заключается в том, чтобы определить, во-первых, в чем заключается деятельность правительства, а во-вторых, как оно должно осуществлять эту деятельность эффективно и с наименьшими финансовыми и энергетическими затратами»¹. Он обозначил 4 теоретических принципа публичного управления, которые должны реализовываться на практике и соблюдаться при ведении образовательной деятельности:

- разделение политических и административных вопросов (хотя на практике провести между ними демаркационную линию достаточно сложно – *авт.*);
- сравнительный анализ политических и бизнес-организаций;
- повышение эффективности государственной службы путем внедрения практик делового администрирования в работу государственных органов;
- повышение эффективности деятельности государственных служащих посредством повышения профессионализма государственных служащих в принятии решений и уровня их квалификации (включая образование).

Таким образом, с первых шагов изучение публичного управления в США отличалось и от традиционного европейского его изучения, когда наука публичного управления рассматривалась как форма административного права, так и от изучения публичного управления как синтеза элементов политологии, административного права, социологии и государственных финансов (позиция Лоренца фон Штейна, 1855 г., Венский университет)². Развитие науки публичного управления в США исходило из представлений о ней как о науке, имеющей не только теоретический (теоретико-правовой),

но и, главным образом, практико-прикладной характер, призванной способствовать улучшению функционирования администрации, профессионализации государственного аппарата, его отделению от политики. Именно поэтому развитие научной области публичного управления пошло в двух основных направлениях: анализ практики публичного управления и развитие теории с учетом этой практики.

Следствием данного «практико-ориентированного» подхода к изучению публичного управления в США стало формирование системы образования в области публичного управления, характеризующейся нацеленностью на практическую подготовку администраторов, владеющих концептуальными основами публичного управления.

В 1911 г. Нью-Йоркское бюро муниципальных исследований организовало первые курсы (школу) повышения квалификации муниципальных служащих, целью которых стал практический тренинг служащих³. В 1914 г. эти курсы перебрались в Сиракузский университет (штат Нью-Йорк), где на их основе была создана первая университетская программа повышения квалификации для государственных служащих, позднее вошедшая в состав Школы (факультета) гражданства и публичного управления им. Максвелла (Maxwell School of Citizenship and Public Administration, существует с 1924 г.⁴). Далее такие программы, вошедшие в состав школ (факультетов) ряда университетов, стали появляться в других штатах США, образуя сеть школ публичного управления.

Дальнейшее развитие системы образования для администраторов пошло по пути разработки разнообразных курсов повышения квалификации с учетом насущных практических потребностей системы управления. Так, с 1930-х гг., в результате Великой депрессии, возникла потребность в уменьшении безработицы, начавшей серьезно угрожать социальной стабильности общества. Вложение государственных средств в программы проведения общественных работ способствовало решению проблемы безработицы и одновременно помогало восстановлению экономики в условиях коллапса частного сектора. Однако программы проведения общественных работ необходимо было администрировать, тем самым расширяя управленческие функции государства. К такому администрированию государственный аппарат не был готов, поскольку здесь требовались новые умения и навыки разработки и реализации программ работ, аудита использования расходуемых на программы средств, координации различных программ. Многочисленные программы повышения квалификации, в том числе полномасштабные образовательные курсы “Master of Public Administration” (MPA), были созданы именно для государственных служащих, занятых администрированием общественных работ. Отсюда, по всей видимости, ведет свое происхождение первоначальная ориентация MPA на выработку компетенций, связанных с администрированием общественных работ.

Нацеленность образования в области публичного управления на практические потребности администрирования, значительные масштабы этого образования, в свою очередь, привели к определенным организационным и научным последствиям. Среди этих последствий отметим два главных:

- 1) в 1939 г. было создано американское сообщество публичного управления American Society for Public Administration (ASPA)⁵. Заявленной целью этой влиятельной организации, объединяющей профессионалов в данной области, являлось содействие развитию науки публичного управления, а также административных процедур и искусства управления;
- 2) обобщение накопленного к этому времени опыта публичного управления, равно как и реализация образовательных программ публичного управления привели к совершенствованию исходной установки на разделение политики и публичного управления. Именно ASPA способствовало формированию подходов, предложенных в 1940–1950-е гг. так называемым вторым поколением ученых в области публичного управления. «Второе поколение» обратило внимание на то обстоятельство, что формальный анализ организационных структур государственных органов, должностного статуса государственных служащих, нормативного регулирования деятельности государственных служащих и государственных органов недостаточен для обеспечения успешной практической работы аппарата: необходимо учитывать «человеческие отношения», социологические и социально-психологические, иные «неформальные» аспекты деятельности организаций⁶.

Бурное развитие исследования операций и системного анализа в годы Второй мировой войны также внесло значительный вклад в формирование новых, более глубоких подходов к управленческой деятельности как допускающей альтернативные решения (из чего впоследствии зародилось направление Policy Analysis как систематическое исследование и сравнение альтернативных вариантов поведения публичных акторов социального процесса). В 1947 г. в Государственном Департаменте США был создан Policy Analysis Office, который возглавил Д. Кеннан, а в 1948 г. была основана Rand Corporation (первый директор – Р. Макнамара, впоследствии министр обороны США). Именно к этому времени относится возникновение теории игр⁷ и начало разработки первых моделей «дифференциальных игр» (задач на преследование, ориентированных в первую очередь на анализ ситуаций военного взаимодействия, так называемые военные игры, в которых участвует несколько «игроков», оптимизирующих стратегии своего поведения⁸).

Лютер Гулик (Luther Gulick), один из основателей ASPA⁹, входивший в состав администрации президента Рузвельта, пожалуй, первым предложил подход к исследованиям в области публичного управления, основанный на анализе эффективности структурных реформ (что напрямую выводит на упомянутую выше идею альтернатив управленческой деятельности). Он дополнил понятие эффективности управления, введя в это понятие не только эффективность управленческих действий, но и эффективность лиц, осуществляющих управленческие действия. Такая эффективность подразумевает профессионализм аппарата. Соответственно, должны соблюдаться критерии профессионализма при выстраивании процедур подбора персонала и контроля исполнения аппаратом своих функций. Л. Гулик определил основные функции государственного служащего: планирова-

ние, организация деятельности, руководство, координация отчетности и бюджетирование. Наконец, Л. Гулик и Л. Арвик (L. Urwick), Г. Саймон (H. Simon), П. Блау (P. Blay), другие представители «второго поколения» ученых (H. Fayol, F. W. Taylor, P. Appleby, F. Goodnow, W. Willoughby) окончательно сформировали представление о трех подходах к развитию науки о публичном управлении: *поведенческом* (школа «человеческих отношений»), *административном* (бизнес-управление и «деловое администрирование») и *организационном* («формальная» школа «рациональной бюрократии»). Их теории опирались на эмпирические данные о человеческой природе, групповом поведении, о различных, в том числе и бизнес-организациях. «Второе поколение» ученых строило свои теории на основе опыта бизнес-управления и делового администрирования. Таким образом ими была сформулирована единая общая теория управления, существующая на границе частного и государственного секторов¹⁰.

Смещение акцентов на неформальные аспекты управления, на бизнес-процессы сопровождалось критикой прежней системы образования в области публичного управления, особенно усилившейся в 1960-е гг. В противовес прежним программам «государственного администрирования» были созданы программы бизнес-менеджерского плана (так называемые бизнес-школы существуют с 1960-х гг., первые из них были созданы благодаря поддержке Фонда Форда¹¹). Прежнее убеждение, что «бизнесмену нужно знать науку только в том случае, если он занимается изданием научных книг», сменилось уверенностью в том, что бизнес-управление должно стоять на научном фундаменте и что публичное управление суть разновидность бизнес-управления, у которого оно должно заимствовать принципы эффективного вложения средств и контроля за их использованием, эффективизации работы персонала. Представлял интересы данных программ Council on Graduate Education in Public Administration (Совет специализированного образования в области публичного управления (CGEPA), созданный в конце 1950-х гг. как «сателлит» ASPA¹²). В то же время, на уровне практики, свертывание общественных работ после окончания Великой депрессии привело к постепенному ослаблению внимания государства к образованию в области публичного управления, что объективно «расчищало дорогу» формированию бизнес-ориентированных подходов.

Возрождение взглядов на публичное управление как отличающееся от бизнес-менеджмента началось с появления нового типа целевых государственных программ (целевые программы закупки вооружений, основанные на триаде «планирование–программирование–бюджетирование», ставшие значимым элементом развития вооруженных сил в бытность Р. Макнамары министром обороны США). В 1961 г. была создана PPBS (Planning, Programming and Budgeting System) – система планирования, программирования и бюджетирования программ. Исполнение целевых государственных программ, в свою очередь, породило в 1970-е гг. убеждение, что бизнес-управление не способно справиться с задачей администрирования дорогостоящих целевых проектов, стратегических по сути, но не сулящих прибыли в обозримом будущем. Кроме того, стало ясно,

что успех в реализации инновационных программ полностью зависит от качества «человеческого капитала», как исполнителей, так и управленцев, от умения принять и реализовать нестандартные стратегические решения, требующие личной инициативы и ответственности.

Критике подверглась не только практика предшествующего администрирования и образовательные программы, но и возникшие ранее теории. В качестве примера саморазрушительной политики государства приводилась дорогостоящая и весьма прибыльная для корпораций, но бесполезная (и даже разрушительная по своим социальным и политическим последствиям) война во Вьетнаме. Главным «лозунгом» стало требование заменить бюрократическое правительство на эффективное, ориентированное на общественные ценности. В 1968 г. Дуайт Валдо (Dwight Waldo) возглавил группу молодых ученых, которые подвергли американское государственное управление жесткой критике за игнорирование ценностей общественного равенства и приверженность существующему порядку вещей. Это движение получило название «Новый публичный менеджмент» (New Public Management)¹³. Идеология этого движения в концентрированном виде выражена в работах В. Нисканена (William Niskanen) и В. Острома (V. Ostrom)¹⁴, в которых NPM сформировалась как новая модель публичного управления, по всему спектру вопросов противостоящая классической модели «рациональной бюрократии».

Развитие публичного управления в данный период времени было также связано с анализом политик и программ, ставшим аналитическим наполнением нового подхода к публичному управлению. В 1967 г. Е. Дрор (Yehezkel Dror) выступил инициатором развития такого научного направления, как политический анализ, который позволял определять эффективность различных государственных программ и политик и создавать более эффективные институты государственного управления¹⁵. В 1971–1972 гг. Э. Ривлин и К. Вайс (Alice Rivlin and Carol Weiss) впервые применили методики всестороннего анализа государственных программ и обозначили проблемы оценки их эффективности в условиях динамично изменяющейся политической среды¹⁶. С этого времени оценка эффективности государственных программ стала неотъемлемой частью их реализации. Параллельно с этим комиссии Гувера (the Hoover Commission), возглавляемой профессором университета Чикаго доктором Л. Браунлоу (Loui Brownlow)¹⁷, было поручено разработать концепцию реорганизации деятельности правительства. Доктор Браунлоу основал в университете фирму по оказанию консультационных услуг правительственным организациям на всех уровнях, которая действовала до начала 1970-х гг. В 1976 г. Питер Дрюкер (Peter F. Drucker) выступил с идеей целеполагания в государственном секторе, которая заключалась в том, что руководитель и исполнитель совместно определяли цели, составляли план их достижения и оценивали результаты¹⁸. Наконец, итогом этих изменений стал Акт реформы государственной службы (Civil Service Reform Act (October 13, 1978, Pub.L. 95-454, 92 Stat. 1111) (CSRA)), который кардинально реорганизовал Федеральную государственную службу в США (принят в 1978 г.)¹⁹.

Новая научная направленность исследований (разработка модели NPM совместно с аналитикой государственных программ и политик) была закреплена созданием в 1967 г. Актом Конгресса США Национальной Академии Публичной Администрации (National Academy of Public Administration), предполагающей персональное членство (на основе тайных выборов). В этой Академии состоит 680 человек. Это ведущие ученые и эксперты-«теоретики», которые предоставляют федеральным и местным властям теоретически обоснованную информацию и рекомендации по формированию и реализации различных проектов в сфере администрирования (включая использование программно-целевых средств).

Естественно, что столь значительным изменениям в исследованиях в сфере публичного управления, в их организационной структуре должны были соответствовать изменения в образовательных программах, в том числе в программах повышения квалификации для гражданских государственных служащих (включая программы МРА). Возрождение этих программ началось во время президентств Кеннеди и Джонсона, в эпоху переориентации государства на нужды граждан и воспитания в гражданах чувства социальной ответственности. В связи с этим акценты в образовательных программах сместились от государственного управления «в чистом, административном виде» и от бизнес-управления на “Good Governance”²⁰. Вместо CGEPA в 1970 г. была создана NASPAA (National Association of Schools of Public Affairs and Administration²¹), призванная сформировать и поддерживать на высоком уровне стандарты исполнения миссий высшего образования в области публичного управления, отделив соответствующие программы и школы (факультеты) от политических и бизнес-программ и школ (факультетов). Надо отметить, что аккредитация программ при NASPA важна для университетов, поскольку она является элементом формирования рейтингов университетов (этим занимается Агентство US News and World Report²²).

Следует подчеркнуть, что именно NASPAA сформировала понимание “Public Affairs” как совокупности областей публичной администрации, публичного анализа управления, планирования городов, исследования городской среды (в целом – «городских проблем»), планирования и развития угледобывающих районов (шире – моногородов), международного управления, природоохранного управления, контроля и правоприменительной практики, криминальной юстиции, исполнения наказаний, администрирования общественных работ, планирования здравоохранения и охраны здоровья, развития местных сообществ. В 1971 г. произошло окончательное размежевание школ публичного управления с бизнес-школами, выразившееся в разделении областей влияния NASPAA и Ассоциации бизнес-школ (AACSB)²³. Именно тогда оформилась и до сих пор существует граница между магистерскими программами публичного управления и магистерскими программами менеджмента. Эта граница проходит по линиям “Power vs Profit”, “Public Management vs Business Management”. За программами Master of Public Administration закрепились сферы подготовки практиков для работы в государственных органах при отсутствии пререквизитных требований к стажу работы. К концу 1970-х гг. количество пред-

ставленных в NASPAA факультетов стабилизировалось на уровне 250–300, а правительственных агентств с ассоциированным членством – на уровне 10, и эта численность сохраняется до сих пор²⁴.

Кроме того, по настоянию Правительства США, в конце 1960-х гг. Фонд Форда дал деньги десяти ведущим университетам (в том числе Harvard University, Duke University, Carnegie Mellon University) на разработку граждански ориентированных, исследовательских, профессионально разнообразных программ образования в области публичного управления²⁵, что серьезно укрепило позиции магистерских программ публичного управления.

Соответственно, в 1970-е гг. наметилась тенденция преимущественного роста количества программ Public Policy²⁶, нежели программ Public Administration, ориентированных на аналитику и теоретические исследования. Параллельно, в собственно исследовательском плане, происходило развитие концепции New Public Management (NPM) с ее акцентами на услуги клиентам и эффективность работы государственных служащих и государственных органов, на новые формы оплаты служебной деятельности, на бюджетирование по результатам.

В 1980 – начале 1990-х гг. в США появилось новое, уже четвертое, поколение теоретиков в области публичного управления. Д. Осборн (D. Osborne) и Т. Гэблер (T. Gaebler) значительно продвинулись в переосмыслении принципов публичного управления, серьезно усилив акценты в модели NPM на сочетание государственных услуг с полномочиями граждан и организаций гражданского общества, на результативность управления, на партнерство и кооперацию государства и бизнеса²⁷. Новая «версия» модели NPM была основана на инновациях в частном секторе и призывала использовать достижения в управлении организациями и ресурсами для совершенствования государственного сектора²⁸. Намного позднее, используя эти представления, вице-президент Ал Гор начал реформу федеральных агентств как государственных органов, отвечающих за предоставление услуг, закрепив тем самым идеи нового публичного управления в среде американской бюрократии.

Однако вскоре стало ясно, что трактовка государственного управления как деятельности по предоставлению услуг неполна и в искаженном виде представляет взаимоотношения государства и граждан. В конце 1990-х гг. Джанет и Роберт Денхардты (Janet and Robert Denhardt) предложили новую модель публичного управления (в отличие от менеджмента), рассматривавшую американцев как граждан, от которых ожидается активное участие в деятельности правительства, в процессах управления²⁹. Граждане должны являться *собственниками правительства*, а не потребителями его услуг. Гражданское общество более не рассматривается как средство для достижения цели, повышения качества услуг. Тем самым, основная идея Нового публичного управления, согласно которой американцы являются не гражданами, а потребителями государственных услуг, в настоящее время считается многими критиками абсолютно неприемлемой, унижающей достоинство граждан. Кроме того, предоставление бесплатных «гарантированных» услуг сопровождается формирова-

нием «дополнительных» платных услуг, тарификацией услуг, что в целом превращает государство в корпорацию, ориентированную на бизнес-поведение.

Таким образом, публичное управление на современном этапе (с начала XXI в.) рассматривает людей как активных участников управления, а не как простые экономические единицы.

С конца 1990-х гг. публичное управление в США стало рассматриваться с трех сторон, охватывающих совокупность взаимоотношений граждан и государства: публичной политики, публичного администрирования и социальных государственных программ. Это породило определенную «образовательную специализацию»: американские университеты стали специализироваться по этим трем направлениям. Академические программы, тяготеющие к *публичной политике*, стали развиваться на факультетах политологии или в специализированных школах (факультетах) публичного управления, например в Сиракузском университете. Программы, тяготеющие к *публичному администрированию*, развиваются, как правило, в школах публичного управления (*schools of public administration*), например Йель и Корнел. Программы *анализа государственных программ* (*public policy analysis*) развиваются в школах публичного и общественного управления (*schools of public affairs*), например Гарвард и Техас. При этом необходимо подчеркнуть, что подготовка специалистов по всем трем направлениям одинаково важна для успешной работы министерств и государственных агентств.

Закрепились эти тенденции в деятельности Ассоциации АРРАМ (*Association for Public Policy Analysis and Management*)³⁰, в настоящее время являющейся лидирующей ассоциацией, объединяющей практически все ведущие факультеты и институты публичного управления США и ряда других стран, причем ее состав постоянно расширяется. Стиль исследовательских конференций АРРАМ – разнообразие тем, причем вопросы администрации, как правило, остаются в стороне. Так, на последней Вашингтонской конференции АРРАМ (ноябрь 2009 г.) не было заявлено ни одной секции о государственном аппарате, об общих административных вопросах (!). На конференциях АРРАМ главенствует изучение управленческих методов, различных исследовательских областей публичного управления (здравоохранение, борьба с бедностью, планирование семьи, управление школами и т.д.) и, кроме того, возможно рассмотрение проблем реализации образовательных программ соответствующей направленности. Разделение сфер ответственности с NASPA, ориентирующейся на проблемы государственного аппарата, администрирования, принято негласно и соблюдается неукоснительно.

Если оценивать в целом ситуацию с программами магистратуры с конца 1990-х по настоящее время, то следует констатировать, что постепенно произошло «предметное размежевание программ публичного управления» на программы в области *Public Administration* и на программы в области *Public Policy*. За программами *Master of Public Administration* закрепилась сфера подготовки практиков для работы в государственных органах при отсутствии пререквизитных требований к стажу работы. В настоящее

время на программах Public Policy совокупно обучаются около 15–20 тыс. студентов в год³¹.

В свою очередь, программы Master Degree in Public Policy (MD in PP) разделились на два подвида, в зависимости от специфики конкретных программ: 1) программы Master of Science in Public Policy (MSc in PP), в рамках которых готовятся аналитики и ученые в области публичного управления «научного профиля». Здесь много курсов естественно-научной (требуется как минимум два естественно-научных базовых курса, которые назначаются самими университетами) и математической (математические модели) направленности; 2) программы Master of Arts in Public Policy (MA in PP), готовящие аналитиков культурологически-гуманитарного профиля в области публичного управления.

Анализ соотношения программ PA и PP, проведенный в 2008 г. Task Force Committee, организованным ASPA, показал, что первые тяготеют к компетентностной ориентации, подготовке к практической деятельности (что включает в себя наличие не только знаний, но и умений и навыков), а вторые – к знаниевой ориентации (подготовка аналитиков, оперирующих моделями и использующих количественные, математические методы)³². В принципе, это может привести к дальнейшей диверсификации программ публичного управления на программы, ориентирующиеся на знаниевую парадигму, и на программы, ориентирующиеся на компетентностную парадигму³³.

В рамках программ MPA в настоящий период времени сформировались программы Executive MPA, целью которых является подготовка практиков высокого уровня, уже имеющих стаж работы в государственных органах не менее двух лет. Данные программы, как правило, необходимы для тех, кто находится в *mid-term positions* и не имеет базового образования по публичному управлению. Базовые курсы программ Executive MPA уплотнены³⁴, возможно усвоение по блокам (кусочный способ реализации программ как сумма сертификатов). Важно понять, что программы Executive MPA не выше MPA и MPP и наличие MPA либо MPP достаточно для карьерного роста выше уровня *mid-term*.

В заключение отметим, что часто встречающееся название школ (факультетов) «Schools of Public Affairs» не означает наличие «третьего направления», существующего наряду с Public Administration и Public Policy, а просто декларирует более широкий профиль этих школ, предлагающих как программы MPA-ориентации, так и MPP-ориентации.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ПРОГРАММЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ В США (*PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY PROGRAMS IN USA*)

В настоящее время в США существует три уровня программ по публичному управлению: бакалавриат, магистратура и докторантура.

Программы бакалавриата

По окончании бакалавриата выпускники американских университетов получают следующие степени:

- Bachelor of Arts (BA) in Public Administration (бакалавр искусств в области публичного управления);
- Bachelor of Science (BS) in Public Administration (бакалавр наук в области публичного управления).

Степени отличаются концентрацией предметов гуманитарного или естественно-научного направления.

Длительность обучения – 4 года.

Основные предметные области:

- основы публичного управления;
- формирование публичной политики;
- право;
- политология;
- связи с общественностью (public affairs).

Специализации:

- рациональное принятие решений в публичном управлении;
- управление общественными организациями;
- публичное управление и политика;
- управление в области здравоохранения;
- управление в области социальной защиты;
- уголовное право (включая практику исполнения наказаний);
- административное право;
- управление персоналом;
- управление городским хозяйством.

Многие программы включают в себя обучение за рубежом, а также стажировки в органах власти или некоммерческих организациях.

Программы магистратуры

Степень магистра публичного управления (MPA) – это профессиональная степень для государственных служащих. Программа магистратуры по публичному управлению готовит управленцев для органов исполнительной власти на местном, ре-

гиональном и федеральном уровнях, а также для неправительственных и некоммерческих организаций. В ходе обучения особое внимание уделяется принципам публичного управления и роли государственных служащих; формированию и реализации государственных программ, организационному управлению и законотворчеству; бюджетированию и финансовому менеджменту; административному праву; управлению персоналом на государственной службе; профессиональной этике; методам анализа. На двухгодичную программу принимаются бакалавры. По окончании программы магистранты защищают диплом.

Со временем программа магистратуры стала более междисциплинарной: в ней появились такие дисциплины, как экономика, социология, право, антропология, политология, региональное планирование и др., которые дают будущим государственным служащим более широкий кругозор и знания, необходимые для более эффективного выполнения их обязанностей. Основные обязательные дисциплины программы включают в себя микроэкономику, государственные финансы, исследовательские методы, статистику, политические процессы и политический анализ, этику, практику публичного управления, лидерство, планирование, оценку государственных программ, управление по результатам. В зависимости от их интереса магистранты могут специализироваться по городскому планированию, управлению чрезвычайными ситуациями, здравоохранению, экономическому развитию, управлению городским хозяйством, местному самоуправлению, образованию, управлению некоммерческими организациями, управлению информационными технологиями, охране окружающей среды, административному праву и т.д. В последние годы произошло сближение магистерских программ по публичному управлению (МРА) и анализу публичной политики (МРР) по базовым дисциплинам, но тем не менее программа МРР больше специализируется на формировании публичной политики и анализе государственных программ, в то время как программа МРА – на реализации государственных программ и публичном управлении.

Существуют также одногодичные программы для государственных служащих, имеющих продолжительный опыт работы и желающих получить дополнительную специализацию или повышение квалификации для занятия более высоких позиций (Executive MPA).

Американские университеты предлагают следующие магистерские степени в области публичного управления:

- Master of Public Administration (MPA);
- Master of Public Affairs (MPAff.);
- Master of Public Policy (MPP);
- Master of Nonprofit Organizations;
- Master of Business Administration in Public Policy.

Как дисциплина публичное управление сравнимо с бизнес-управлением, а степень МРА сопоставима со степенью MBA для тех, кто делает карьеру на государственной службе, а не в бизнесе. Программа МРА уделяет гораздо больше внимания этическим и социологическим аспектам, чем программа MBA, где основной акцент ставится на практическое управление, направленное на обеспечение устойчивости бизнеса.

Докторская степень по публичному управлению основывается на прикладном исследовании в области государственной службы или государственных органов. Требования к докторской диссертации более высокие по сравнению с магистерской диссертацией. По завершении программы и после защиты диссертации выпускники получают степень доктора (DPA).

ЛИТЕРАТУРА

1. National Center for Educational Statistics. Classification of Instructional Programs (CIP 2000): 44.0401 (1990 Crosswalk) Public Administration. US Department of Education, Institute of Education Sciences (Accessed 20 May 2009).
2. Grover Starling, *Managing the Public Sector*, 3rd ed. Chicago: Dorsey Press, 1986; revised and updated by WHR.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Wilson Woodrow. *The Study of Administration* / *Political Science Quarterly* 2. June 1887.
- ² Dubois Hans F.W., Fattore Giovanni (2009). *International Journal of Public Administration*. 32(8). Routledge Taylor & Francis Group. P. 704-727. См. также: http://dominicanrepublic.eu/public_administration_en.html. Интересно, что именно такое, «синтетическое» понимание области государственного управления является главенствующим в отечественном научно-образовательном сообществе специалистов по государственному управлению, будучи отраженным как в проектах ФГОС 3-го поколения, в учебных планах факультетов ГиМУ, так и во многих публикациях о специфике высшего образования в области государственного управления, о его отличии от образования в сфере менеджмента, экономики, права, политологии.
- ³ Report of ASPA's Task Force on Educating for Excellence in the MPA Degree, Part 2. *PA Times Newspaper*, June 2008. P. 21.
- ⁴ <http://www1.maxwell.syr.edu/deans.aspx?id=41>.
- ⁵ <http://www.aspanet.org/scriptcontent/ASPAGeneral.cfm>.
- ⁶ Государственная служба. Комплексный подход. Под ред. А. В. Оболонского. М.: Дело, 2009. С. 25-26. В этом учебном пособии указывается, что исследовательская школа «человеческих отношений» как альтернатива «формальной» школе «классической бюрократии» зародилась в конце 20-х гг. и окончательно сформировалась в 50–60-х гг. XX в. в трудах Г. Саймона (H. Simon), П. Блау (P. Blau), М. Крозье (M. Crozier). В настоящей статье представлена более развернутая и подробная характеристика данного этапа.

- 7 J. von Neumann, O. Morgenstern. The Theory of Games and Economical Behavior. Princeton University Press, 1947.
- 8 R. Isaacs. Differential Games. A Mathematical Theory with Applications to Warfare and Pursuit, Control and Optimization. Office of Chief Scientist, Center for Naval Analysis. John Wiley and Sons, 1965 (перевод: Р. Айзекс. Дифференциальные игры. М.: Мир, 1967).
- 9 Он был четвертым Президентом ASPA, внес значительный вклад в выработку стратегии развития этой ассоциации.
- 10 Fry, Brian R. 1989. Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- 11 Свидетельство профессора Hanes Kingsley.
- 12 <http://www.aspanet.org>.
- 13 Grover Starling. Managing the Public Sector. 3rd ed. Chicago: Dorsey Press, 1986; revised and updated by WHR.
- 14 Niskanen, William A. (1971). Bureaucracy and Representative Government (Chicago: Aldine-Atherton); Niskanen, William A. (1973). Bureaucracy: Servant or Master? (London: Institute of Economic Affairs); V.Ostrom (1989). The Intellectual Crisis in American Public Administration. Tuscaloosa. Более подробно основные принципы NPM, его достоинства и недостатки описаны в книге: Государственная служба. Комплексный подход. Под ред. А. В. Оболонского. М.: Дело. С. 33-35.
- 15 Grover Starling. Managing the Public Sector. 3rd ed. Chicago: Dorsey Press, 1986; revised and updated by WHR.
- 16 Grover Starling. Managing the Public Sector. 3rd ed. Chicago: Dorsey Press, 1986; revised and updated by WHR.
- 17 Emmerich Herbert (Dec., 1963). Comment and Critique: Louis Brownlow and the American Society for Public Administration. Public Administration Review 23 (4): 265–267. См. также: Доклад Президентского комитета по административному управлению Луи Браунлоу, Чарлза Мериэма, Лютера Гулика. – В кн.: «Классики теории государственного управления: американская школа». М.: Изд-во МГУ, 2003.
- 18 Grover Starling. Managing the Public Sector. 3rd ed. Chicago: Dorsey Press, 1986; revised and updated by WHR.
- 19 http://en.wikipedia.org/wiki/Civil_Service_Reform_Act_of_1978.
- 20 Denhardt Robert B. and Janet Vinzant Denhardt (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. Public Administration Review 60(6).
- 21 http://www.naspaa.org/about_naspaa/about/overview.asp.
- 22 <http://grad-schools.usnews.rankingsandreviews.com/best-graduate-schools/top-public-affairs-schools>.
- 23 http://www.naspaa.org/about_naspaa/about/overview.asp.
- 24 http://www.naspaa.org/about_naspaa/members/members.asp.
- 25 Свидетельство профессора Hanes Kingsley.

- ²⁶ С 1967 по 1970 г. появились первые 8 факультетов (школ) Public Policy в следующих университетах и организациях: Harvard University, UC Berkeley, Carnegie Mellon University, University of Michigan, University of Pennsylvania, University of Texas at Austin, University of Minnesota, Rand Graduate Institute (данные получены от профессора М. Пирог).
- ²⁷ Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. University of California Press, 1992.
- ²⁸ Public Administration Review, Vol. 56, №. 3. May–June, 1996. P. 247–255.
- ²⁹ Denhardt Robert B. and Janet Vinzant Denhardt (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. Public Administration Review 60(6).
- ³⁰ АРРАМ возникла в 1978 г. как результат соглашения 15 ведущих университетов США относительно нового содержания области публичного управления, ее научных ориентиров. См.: <https://www.appam.org/>
В настоящее время в АРРАМ состоит 105 институциональных и около 2 тыс. индивидуальных членов. АРРАМ публикует Journal of Policy Analysis and Management, занимающий 2-е место в международном индексе цитирования журналов в области публичного управления (всего в данном индексе представлено 27 журналов) и 14-е место в международном индексе цитирования журналов в области экономики (всего в данном индексе представлен 191 журнал). На факультетах–членах АРРАМ в год защищается около 250 диссертаций (PhD) по публичному управлению. – Из презентации М.Пирог, главного редактора данного журнала, доклад на пленарном заседании Международной конференции ГУ-ВШЭ, 7 апреля 2010 г.
- ³¹ Свидетельство профессора М. Пирог.
- ³² Report of ASPA’s Task Force on Educating for Excellence in the MPA Degree, Part 2. PA Times Newspaper, June 2008, P. 21-23.
- ³³ См.: Барабашев А.Г., Масленникова Е.В. Образование в сфере публичного управления: компетентностная парадигма (журнал: Вестник МГУ. Серия Управление. – В печати).
- ³⁴ Как правило, осуществляется концентрированное прохождение программ Executive MPA за один год.