



САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

# ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ (PUBLIC ADMINISTRATION)

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ  
ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА

Под редакцией **Г. А. Меньшиковой, Н. А. Пруеля**

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования  
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,  
обучающихся по экономическим направлениям и специальностям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе  
[biblio-online.ru](http://biblio-online.ru)

Москва ■ Юрайт ■ 2016

УДК 32(075.8)  
ББК 66.3я73  
О75

**Ответственные редакторы:**

**Меньшикова Галина Александровна** — кандидат экономических наук, доцент кафедры социального управления и планирования факультета социологии Санкт-Петербургского государственного университета;

**Пруель Николай Александрович** — доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой социального управления и планирования факультета социологии Санкт-Петербургского государственного университета.

**Рецензенты:**

*Захаров Н. Л.* — доктор социологических наук, профессор кафедры управления персоналом Санкт-Петербургского государственного экономического университета;

*Клюев А. В.* — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой социологии и социальной работы Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, почетный работник высшей школы.

075 **Основы государственного и муниципального управления (Public Administration)** : учебник и практикум для академического бакалавриата / отв. ред. Г. А. Меньшикова, Н. А. Пруель. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 340 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-5675-7

В учебнике рассмотрен комплекс теоретических и практических проблем государственного и муниципального управления, дан социологический анализ его зарубежных и российских практик. Отличием учебника является акцент на описании особенностей современного этапа — Public Administration, включая активное участие населения в принятии управленческого решения, публичность информации и др. Существенная новизна данного учебника заключается в его комплексно-ориентированном подходе, проявляющемся в разработке разнообразных заданий для самостоятельной подготовки студентов.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования. Тексты нормативных правовых актов приводятся по состоянию на 5 мая 2015 г.

*Учебник предназначен для бакалавров; также будет полезен для студентов разного уровня подготовленности (магистров и аспирантов).*

УДК 32(075.8)  
ББК 66.3я73

*Информационно-правовая поддержка  
предоставлена компанией «Гарант»*



ISBN 978-5-9916-5675-7

© Коллектив авторов, 2015  
© ООО «Издательство Юрайт», 2016

# Оглавление

Авторский коллектив.....	7
Принятые сокращения.....	8
Предисловие .....	10

## РАЗДЕЛ I. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

<b>Глава 1. Государственное и муниципальное управление как объект научного изучения.....</b>	<b>17</b>
1.1. Основные подходы к пониманию сущности государственного управления...17	
1.2. Методологические основы необходимости государственного управления ....23	
1.3. Государственное управление как особая область труда и сфера деятельности .....	26
1.4. Муниципальное управление: понятие, генезис взглядов ученых .....	29
1.5. Отличительные черты менеджмента в публичном и частном секторах.....	35
<i>Контрольные вопросы</i> .....	37
<i>Практические задания</i> .....	38
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	38
<b>Глава 2. Процесс институционализации государственного управления... 39</b>	
2.1. Понятие государства как социального института.....	39
2.2. Генезис взглядов на природу и формы государственного управления как социального института .....	43
2.3. Система институтов государственного управления.....	46
2.4. Управляемость государства как предмет современного научного анализа...48	
<i>Контрольные вопросы</i> .....	51
<i>Практическое задание</i> .....	51
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	52
<b>Глава 3. Принципы и модели в государственном управлении..... 53</b>	
3.1. Принципы государственного управления .....	53
3.2. Основные модели государственного управления .....	58
3.3. Иерархия, рынок, сети как механизмы государственного управления .....	70
<i>Контрольные вопросы</i> .....	76
<i>Практические задания</i> .....	77
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	78
<b>Глава 4. Ценности и интересы в системе государственного управления... 79</b>	
4.1. Место ценностей в системе государственного управления .....	79
4.2. Эффективность и справедливость государственного управления.....	82
4.3. Государственное управление и организованные интересы .....	85
<i>Контрольные вопросы</i> .....	89

<i>Практическое задание</i> .....	90
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	90
<b>Глава 5. Бюрократия. Государственная гражданская служба. Состав и структура государственных служащих. Реформа государственной службы</b> .....	<b>91</b>
5.1. Бюрократия: понятие и социологические подходы к определению .....	91
5.2. Государственная гражданская служба как социальный институт .....	94
5.3. Система государственной гражданской службы Российской Федерации .....	97
5.4. Постоянное улучшение работы государственных служб как безусловное требование современности .....	100
<i>Контрольные вопросы</i> .....	105
<i>Практические задания</i> .....	105
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	105
<b>Глава 6. Коррупция в системе государственного управления</b> .....	<b>106</b>
6.1. Понятие коррупции .....	106
6.2. Генезис взглядов на коррупцию .....	109
6.3. Практика борьбы с коррупцией в разных странах.....	111
6.4. Антикоррупционное законодательство Российской Федерации .....	113
<i>Контрольные вопросы</i> .....	116
<i>Практические задания</i> .....	117
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	118
<b>Глава 7. Разработка и принятие решений в системе государственного управления</b> .....	<b>119</b>
7.1. Управленческое решение: социологический подход к понятию .....	119
7.2. Разработка и принятие управленческих решений: технологический ракурс... ..	122
7.3. Государственные решения: подходы к анализу и особенности механизма принятия и реализации.....	127
7.4. Трудности и конфликты, возникающие в ходе реализации государственных решений.....	129
<i>Контрольные вопросы</i> .....	136
<i>Практические задания</i> .....	136
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	136
<b>Глава 8. Региональное управление: современные проблемы и пути их решения</b> .....	<b>137</b>
8.1. Понятие и особенности регионального управления .....	137
8.2. Система регионального управления за рубежом.....	141
8.3. Региональное управление в Российской Федерации: основные проблемы и направления.....	146
8.4. Новые технологии управления регионами в Российской Федерации: программы развития, агломерация, кластеры.....	152
<i>Контрольные вопросы</i> .....	155
<i>Практические задания</i> .....	155
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	156
<b>Глава 9. Программы как современные технологии государственного планирования и управления</b> .....	<b>157</b>
9.1. Планирование как обязательное условие прогрессивного развития современного общества .....	157

9.2. Программы как основной метод планирования развития в государстве...	161
9.3. Структура государственных программ Российской Федерации .....	163
9.4. Оценка государственных программ: типы оценок и методика проведения программной оценки .....	166
<i>Контрольные вопросы</i> .....	170
<i>Практические задания</i> .....	170
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	170

**Глава 10. Особенности организации управления в муниципальных органах власти в Российской Федерации .....** 171

10.1. Модели муниципального управления как отражение сложности мирового государственного устройства .....	171
10.2. Муниципальное управление в Российской Федерации: принципы, функции и типы .....	174
10.3. Институциональные практики организационных форм управления .....	178
10.4. Современные проблемы деятельности муниципального управления в Российской Федерации .....	182
<i>Контрольные вопросы</i> .....	183
<i>Практические задания</i> .....	184
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	184

**Раздел II. PUBLIC ADMINISTRATION КАК СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Глава 11. Теория Public Administration: понятие и основные этапы ....** 187

11.1. Понятие и отличительные черты Public Administration.....	187
11.2. Public Administration как область научного знания о государственном управлении .....	190
11.3. Public Administration как междисциплинарная наука .....	193
11.4. New Public Administration как направление управленческой науки XXI века.....	195
<i>Контрольные вопросы</i> .....	196
<i>Практические задания</i> .....	197
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	197

**Глава 12. Административные реформы как воплощение принципов Public Administration .....** 198

12.1. Административные реформы как обязательный атрибут современного государственного управления .....	198
12.2. Основные направления и результаты административных реформ за рубежом .....	201
12.3. Основные направления административных реформ в Российской Федерации.....	205
<i>Контрольные вопросы</i> .....	209
<i>Практические задания</i> .....	210
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	210

**Глава 13. Публичное управление как отличительный признак New Public Administration .....** 211

13.1. Понятия «публичность» и «публичное управление» .....	211
--	-----

13.2. Генезис форм обозначения и проявления публичности.....	216
13.3. Практики институционализации публичного пространства.....	220
13.4. Формы участия населения в государственном управлении.....	224
<i>Контрольные вопросы</i> .....	227
<i>Практические задания</i> .....	227
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	228
<b>Глава 14. Механизм реализации принципов Public Administration .....</b>	<b>229</b>
14.1. Регулятивное управление как коммуникативная основа Public Administration .....	229
14.2. Децентрализация управления: направления и технологии внедрения...	233
14.3. Место социального контроля в управлении .....	236
14.4. Государственные закупки как антикоррупционная технология .....	240
14.5. Основные направления бюджетной реформы .....	245
<i>Контрольные вопросы</i> .....	248
<i>Практические задания</i> .....	249
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	249
<b>Глава 15. Электронное правительство: понятие и оценка качества его функционирования .....</b>	<b>250</b>
15.1. Понятие «электронное правительство» .....	250
15.2. Веб-сайты государственных учреждений .....	254
15.3. Оценка качества работы электронного правительства .....	257
15.4. Методики оценки сайтов .....	261
<i>Контрольные вопросы</i> .....	264
<i>Практические задания</i> .....	264
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	265
<b>Глава 16. Доверие как показатель качества государственного управления .....</b>	<b>266</b>
16.1. Доверие как важнейший маркер социальной системы .....	266
16.2. Методики и показатели оценки доверия в Российской Федерации .....	270
16.3. Сравнительный анализ показателей доверия в разных странах.....	273
<i>Контрольные вопросы</i> .....	276
<i>Практические задания</i> .....	276
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	276
<b>Глава 17. Активность населения как участника экономических отношений .....</b>	<b>278</b>
17.1. Общественная солидарность как мега-институт социального управления...278	
17.2. Обслуживание как основа современного производства и потребления... 281	
17.3. Общественные институты контроля за качеством производства и обслуживания .....	284
17.4. Социологические исследования как метод независимой научной экспертизы качества обслуживания.....	288
<i>Контрольные вопросы</i> .....	293
<i>Практическое задание</i> .....	293
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	293
<b>Словарь терминов .....</b>	<b>294</b>
<b>Приложения.....</b>	<b>299</b>

## Авторский коллектив

**Борисов А. Ф.** — гл. 4 (совместно с Е. А. Васильевой);

**Васильева Е. А.** — гл. 4 (совместно с А. Ф. Борисовым); гл. 5; гл. 6 (совместно с В. А. Малышевым); гл. 12 (совместно с В. А. Малышевым, Г. А. Меньшиковой);

**Волчкова Л. Т.** — гл. 11, 13, 15, 17 (совместно с Г. А. Меньшиковой); гл. 14 (совместно с Г. А. Меньшиковой, Н. А. Пруелем);

**Денисова Ю. В.** — гл. 1 (совместно с Г. А. Меньшиковой, С. В. Рассказовым);

**Малышев В. А.** — гл. 6 (совместно с Е. А. Васильевой); гл. 12 (совместно с Е. А. Васильевой, Г. А. Меньшиковой);

**Меньшикова Г. А.** — гл. 1 (совместно с Ю. В. Денисовой, С. В. Рассказовым); гл. 7 (совместно с Ю. В. Меркурьевой); гл. 8 (совместно с А. А. Мироновой); гл. 11, 13, 15, 17 (совместно с Л. Т. Волчковой); гл. 12 (совместно с Е. А. Васильевой, В. А. Малышевым); гл. 14 (совместно с Л. Т. Волчковой, Н. А. Пруелем);

**Меркурьева Ю. В.** — гл. 7 (совместно с Г. А. Меньшиковой);

**Миронова А. А.** — гл. 8 (совместно с Г. А. Меньшиковой);

**Пруель Н. А.** — гл. 9; гл. 14 (совместно с Л. Т. Волчковой, Г. А. Меньшиковой);

**Рассказов С. В.** — гл. 1 (совместно с Ю. В. Денисовой, Г. А. Меньшиковой); гл. 3;

**Рубцова М. В.** — гл. 2;

**Санжимитупова Т. А.** — гл. 16.

Руководитель авторского коллектива — **Г. А. Меньшикова.**

## Принятые сокращения

### 1. Нормативные правовые акты<sup>1</sup>

**Конституция РФ** — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

**УК РФ** — Уголовный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ

**Закон о гражданской службе** — Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

**Закон о МСУ** — Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

**Закон о противодействии коррупции** — Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

### 2. Органы власти<sup>2</sup>

**МВД России** — Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Минобороны России** — Министерство обороны Российской Федерации

**ФСБ России** — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

### 3. Прочие сокращения

**ВВП** — валовой внутренний продукт

**ВТО** — Всемирная торговая организация

**ВЦИОМ** — Всероссийский центр изучения общественного мнения  
гл. — глава(-ы)

**ГОЭЛРО** — Государственный план по электрификации России

**ИКТ** — информационно-коммуникационные технологии

**ИЧК** — индекс человеческого капитала

**МБРР** — Международный банк реконструкции и развития

---

<sup>1</sup> При самостоятельном изучении нормативных правовых актов, упоминаемых в учебнике, необходимо учитывать изменения и дополнения, которые были внесены в них с момента вступления в действие. С официальными текстами документов можно ознакомиться на Официальном интернет-портале правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

<sup>2</sup> Наименования органов власти сокращены в соответствии с Перечнем полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти, утвержденным распоряжением Администрации Президента РФ № 943 и Аппарата Правительства РФ № 788 от 16.07.2008.



**МСУ** – муниципальное управление  
**НИИ (НИУ) ВШЭ** – научно-исследовательский институт (научно-исследовательское учреждение) Высшей школы экономики  
**ООН** – Организация Объединенных Наций  
**ОРВ** – оценка регулирующего воздействия  
**ОЭСР** – Организация экономического сотрудничества и развития  
**п.** – пункт(-ы)  
**РФ** – Российская Федерация  
**СМИ** – средства массовой информации  
**СССР** – Союз Советских Социалистических Республик  
**ст.** – статья(-и)  
**США** – Соединенные Штаты Америки  
**ч.** – часть(-и)  
**ЮНСИТРАЛ** – Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли

## Предисловие

Особенности современного общества и государства выводят именно социологию на «передний фронт борьбы» за качество жизни и управления. Юридическая, экономическая, политологическая науки предлагают лишь инструменты для формирования рационального (справедливого, максимально безопасного) государственного устройства. Социология же определяет главное — а что нужно обществу? Основатель социологии Огюст Конт призывал: «Знать, чтобы мочь, думать, чтобы действовать». С этих позиций и был написан данный учебник. Его авторы хотели не просто передать знания об обществе и государстве, но также и дать инструменты для их анализа, равно как и навыки гражданского действия.

Данный учебник существенным образом отличается от других, написанных на тему государственного и муниципального управления. Его авторы — преподаватели факультета социологии Санкт-Петербургского государственного университета, соответственно, они акцентируют внимание на социологическом ракурсе тематики. При доминировании юридических или политологических подходов к изложению закономерностей государственного управления наш подход представляется новым и интересным.

Авторам учебника видится актуальным и акцент на анализе именно современного этапа (состояния) государственного управления. За рубежом его идентифицируют как *Public Administration*. Мы сохраняем это название, поскольку оно, во-первых, привычно для мировой науки и, во-вторых, образно. В самом термине заложены базовые отличия современного государственного устройства: активное общественное участие в управлении (*Public*) и стремление к рациональной организации административной системы (*Administration*).

В учебнике нашли отражение такие новые ракурсы изложения темы, как административная реформа, открытое правительство, формы и методы общественного участия в управлении, коррупция и т.д. Нельзя не признать, что эти знания составляют важнейшие элементы гражданской культуры. Обязанность гражданина — знать, что происходит в стране, в которой он живет, и принимать посильное участие в ее развитии и совершенствовании. Социологи как социальные эксперты призваны изучать процессы развития, выявлять их восприятие обществом как предпосылку к переменам. Сравнительная социология позволяет анализировать практики решения проблем в разных странах. Она научно объясняет, почему то, что происходит успешно в одной стране, не всегда ведет к положительному результату в другой.

Авторы учебника, имея большой стаж педагогической работы, постарались сделать текст одновременно и теоретически глубоким, опирающимся

на мнения ученых разных времен и стран, и современным, т.е. построенном на новом материале, и интересным, наполненным историческими примерами, описанием практического опыта и статистической информацией.

Учебник состоит из двух разделов. В первом разделе содержится анализ общих закономерностей формирования государственного управления как социального института и функционирующей системы. Авторы глав попытались в доступной форме изложить как традиционные, так и современные подходы. Так, новое видение государства отражено в описании его институциональной природы (гл. 2). С позиций математических формул описаны принципы и механизмы государственного управления (гл. 3). В главе о ценностях и интересах (гл. 4) представлены малоизученные практики воздействия на процесс принятия решения (лоббирование и корпоративные интересы). Думается, что с интересом будут прочитаны главы о системе государственной службы (гл. 5) и коррупции, а точнее — о возможностях ее преодоления (гл. 6). Крайне полезно посмотреть на определенные закономерности в процедуре принятия управленческих решений (гл. 7), выявив в них объективное поле конфликта интересов, проявляющегося в форме сопротивления им персоналом. Система государственного управления рассматривается во взаимодействии с региональным и муниципальными уровнями, учитывая новации на каждом из них. Бесспорно, крайне актуальна тематика гл. 8, посвященной региональному управлению. В ней наряду с анализом кризиса региональных отношений в Российской Федерации описан и мировой опыт (агломерация, кластеры, программы развития), изучение которого могло бы помочь в преодолении указанного кризиса. Глава 9 обогатит знаниями о программах как важном инструменте современного государственного управления, предоставит информацию об их составе в нашей стране, научит основам их оценивания. Понимание сложности процесса становления местного самоуправления и обоснование позитивных перемен составляют основу гл. 10.

Второй раздел учебника системно раскрывает особенности нынешнего этапа функционирования государственного устройства — *Public Administration*. В целом за его основу были взяты зарубежные теории и практический опыт государственного строительства. Думается, что необходимо различать понятия государственного управления, *Public Administration*, *Public Management* и *New Public Administration*. Нельзя не согласиться, что пока литературы, раскрывающей суть и особенности *Public Administration*, явно недостаточно, хотя за рубежом она насчитывает тысячи монографий. В пособии кратко охарактеризованы классические работы, а в Приложении приведены «золотые списки» базовых американских и европейских первоисточников (гл. 11). Считаю, что феномен публичности, который заменяет в современном рыночном государстве понятие «общественный», должен найти свое обоснование и быть воспринят российской наукой (гл. 12). Заинтересованный читатель найдет в тексте описание современных технологий управления государством (гл. 14): открытые (электронные) правительства, обоснование новых принципов его функционирования, таких требований, как публичность, прозрачность (*Transparency*) и подотчетность (гл. 14 и 15). В учебнике описаны новые способы государственного управ-

ления, такие как оценка регулирующего воздействия (ОРВ), публичные слушания, государственный заказ, регламенты процедур и численности персонала государственной службы. Они не только отражают направление административных реформ (гл. 13), но и выражают самую суть инноваций — активизацию форм участия населения в управлении. Полагаем, что в результате их внедрения изменится ситуация в стране и повысится уровень доверия населения к правительству (гл. 16). В заключительной главе раскрывается потенциал населения как участника экономических отношений. Являясь потребителем услуг, люди в современном обществе создают основу горизонтальных управленческих коммуникаций.

Очень надеемся, что интерес у читателей вызовет описание зарубежных сравнительных исследований, в частности мониторинги информации ЭОСР — *Government at a Glance*. Активно использовались материалы Федеральной службы государственной статистики, а также данные отделения статистики факультета экономики НИИ (НИУ) ВШЭ (частично они приведены в приложении). В ряде глав, включая гл. 9, 16, 17, описаны возможности социологической науки для формирования объективной информации о состоянии дел в обществе.

Учебник изначально предназначался для академического (университетского) бакалавриата. Однако думается, что он будет полезен и обучающимся (бакалаврам, магистрантам и аспирантам) прикладных вузов, а также слушателям курсов повышения квалификации и программ профессиональной подготовки. Модульный характер изложения (выделение информационных блоков) делает его восприятие удобным для читателя любого уровня обучения: и для бакалавров, и для магистров. Представляется, что достаточно широк и профиль тематики: это государственное и муниципальное управление, менеджмент, социология.

Авторы надеются внести этой работой свой вклад в становление гражданского общества в России, описав формы общественного участия в принятии государственных решений, доказав их необходимость и научив навыкам их воплощения на практике. Многие разделы пособия будут интересны читателям как источник общей информации о потенциале государственных возможностей вне связи с процессом обучения в высшей школе.

Хочется поблагодарить издательство «Юрайт», которое выявило потенциал кафедры социального управления и планирования факультета социологии Санкт-Петербургского государственного университета как новаторов социологического подхода при анализе системы государственного управления и поддержало публикацию в рамках предложенного ракурса изложения тем и проблем.

В ходе изучения материалов учебного пособия студенты (читатели) должны:

**знать**

- систему государственного устройства РФ;
- основы механизма государственного управления;
- особенности различных типов государственного устройства, включая *Public Administration*, *Public Management* и *New Public Administration*;

- современные концепции, описывающие механизм принятия управленческого решения на уровне государства;
- особенности управления и проблемы различных уровней государственного устройства: центральное правительство, региональное и муниципальное управление;
- вклад классиков социологии (О. Конта, Г. Спенсера, Т. Парсонса, Э. Дюркгейма, П. Штомпки, М. Крозье) и других представителей этой науки в рационализацию системы государственного управления;
- суть и направления административных реформ в Российской Федерации и за рубежом;

#### ***уметь***

- использовать потенциал социологических знаний для анализа проблем управления;
- находить и использовать статистический и фактологический материал по управленческой проблематике, пользуясь открытыми базами данных стран ОЭСР, МБРР и т.д.;
- применять математический аппарат для анализа социальных проблем;
- видеть и оценивать проявления социальных инноваций в управлении: регламентов, ОРВ, публичных слушаний и т.д.;

#### ***владеть***

- навыком гражданского поведения (участие в общественных слушаниях и обсуждениях, реализация права пользования государственными услугами, включая право на информацию о работе государственных учреждений, представление себя как эксперта и др.);
- навыком социального анализа происходящих процессов и явлений в сфере государственного управления;
- методикой оценивания качества веб-сайтов организаций (органов власти и управления) как маркеров их открытости;
- навыком получения информации о социологических центрах, направлениях их исследований и получаемых ими результатах в области государственного управления и гражданской активности населения.



**Раздел I**  
**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ:**  
**ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**







# Глава 1

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ НАУЧНОГО ИЗУЧЕНИЯ

---

В результате изучения главы студент должен:

***знать***

- основные подходы к определению содержания понятия «государственное управление»;
- основные этапы становления государственности;
- размеры государственных служб как сегмента занятости населения;
- основные профессиональные и личностные требования к современному чиновнику;
- отличия местного и муниципального управления;
- понятие «государственный менеджмент» и его преимущества как метода организации государственных учреждений;

***уметь***

- применять логику исторического анализа для понимания динамики государственного устройства;
  - определять отличия менеджмента в публичном и частном секторах;
- владеть***
- навыком сравнительного анализа формулировок понятий на примере определения «государственное управление»;
  - навыком определения социальной роли МСУ.
- 

### 1.1. Основные подходы к пониманию сущности государственного управления

Государственное управление — важнейшее научное понятие, при анализе которого исследователи объясняют особенности организационного устройства государства в разных странах и в разные периоды времени, описывают деятельность людей, включенных в эту систему, и предлагают пути повышения эффективности их работы.

Не секрет, что именно система государственного управления предопределяет благополучие и возможность быть счастливыми для жителей страны. Можно привести много примеров, когда население стран, не обладающих ни большими территориями, ни запасами природных ресурсов, живет лучше тех, кто имеет эти преимущества. Это означает, что их общество организовано лучше, т.е. найдены более эффективные технологии управления им, что государство лучше выполняет свои функции.

Именно государство формирует и поддерживает порядок, аккумулируя через налоговую систему часть доходов населения и направляя ее на решение злободневных нужд и задач, решая тем самым текущие проблемы и параллельно формируя стратегию развития. А. Линкольн писал: «Законная задача правительства — делать для сообщества людей все то, что им нужно, но что сами они, выступая каждый в своем индивидуальном качестве, не могут сделать совсем или не могут сделать хорошо».

Несмотря на то что роль государства как важнейшего социального института, создающего порядок в социальных системах и организующего их развитие, давно осознана и многократно описана, конкретный механизм функционирования государства остается нерешенной научной и практической проблемой. Спорной остается структура органов, входящих в государственную систему (речь идет о неясности распределения полномочий — предметов ведения — между ними). Недостаточно изучен механизм их функционирования и взаимодействия между собой. Самая сложная и практически лишь поставленная задача — поиск путей повышения качества управления и эффективности работы звеньев государственной власти. В ходе сравнительных исследований, сопоставляя механизмы управления разных стран, их действия в конкретных ситуациях, ученые пытаются найти ответ, почему одни государства могут и предоставляют своим жителям высокие жизненные стандарты, возможности социальной самореализации и профессионального роста, в то время как в других сохраняются социальные болезни прошлого: безработица, социальное неравенство, коррупция и др., а люди эмигрируют.

### **Из истории формирования системы государственного управления**

На всех этапах истории общества стремились поддерживать порядок, минимизировать социальные конфликты. Первоначально, на ранних этапах развития цивилизации, этим занимались отдельные его представители — вожди, которые в силу социального положения и образования могли решить эту сложную задачу. Понятно, что, учитывая минимальный контроль со стороны остального населения, они, наводя порядок, не забывали и себя. При этом можно назвать много правителей, которые хотели и сумели обеспечить развитие нации. Они расширяли территории государства, проводили реформы, способствовавшие развитию производства и улучшению жизни народа.

Стремление общества найти такую форму правления, при которой были бы созданы максимально возможные условия для поддержания порядка и принятия лучших решений, воплотилось в постоянной смене форм государственного устройства. Так, в Древней Греции и Древнем Риме, где благодаря рабскому труду одних было достигнуто процветание и высокий уровень образованности других, возникла такая форма социального правления, как республика. Позитивная роль государства описана и поддерживалась учеными Древней Греции и Рима. Аристотель («Политика»), Платон («Государство» и «Законы»), Сократ, Демокрит и другие авторы дали систематизированное описание роли государства.

Республика — передовая по тем временам форма управления — не могла просуществовать долго. По мере отказа от рабского труда ее сменил средневековый порядок, построенный на доминировании церкви над государством. Страх перед Богом и прямое подчинение церкви заставляли людей работать,

но борьба религий между собой приводила к межконфессиональным войнам и гибели тысяч людей. Воплощением этой тенденции можно считать Крестовые походы. Возврат (в XIII—XIV вв.) к признанию роли государства как основополагающего института рассматривается позитивно, как способ защиты от войн и конфликтов.

Формирование суверенных государств, поддерживающих порядок и препятствующих войнам, прежде всего внутренним, а также пытающихся реализовать принцип «лучше для всех» (*common best*), способствовало усилению роли правителя, или абсолютной монархии. Институт монархии в прошлом был вполне обоснован. Это — возможность доверить принятие решение одному, но подготовленному и обученному, призванному служить народу и защищать его. Однако абсолютный характер монархии нуждался в использовании широких возможностей коллективного контроля и соучастия в принятии решения. Так, сначала в Англии (1215), а позднее и на материковой Европе полномочия абсолютной монархии ограничиваются. Принимаются хартии, требующие от правителей отчетов об их решениях перед представителями знати и элиты.

Индустриальная эпоха прошла в поисках эффективного управления государством по нескольким направлениям. Так, искились пути совершенствования деятельности государя, что, в частности, нашло отражение в появлении работы Н. Макиавелли «Государь» (1513), где описаны дозволенные и нежелательные для правителя методы управления. Позднее Ш. Монтескье в трактате «О духе законов» (1748) предложил законодательно закрепить взаимные обязательства между правителем и населением.

Органы государственного управления стали предметом активного изучения во Франции и Германии (XVIII—XIX вв.) в рамках науки **камералистики**. *Kameralien* в переводе с немецкого означает «наука государственного управления», а само слово происходит от латинского *camera*, означавшего коллегию (консультативный орган), ограничивавшую верховное (канцлерское) правление. Перечислим некоторых авторов и их работы, что позволит представить научные интересы того времени: **Никола Деламар** (1639—1723), королевский комиссар в г. Шатле — «Трактат о полиции» (в 4-х томах); **Жан Анри Дьедонне фон Юсти** (1700—1771), опубликовавший серию работ по государственным финансам; **Лоренц фон Штейн** (1815—1890) написал *Die Verwaltungslehre* («Теория государственного управления» в 8 томах); **Жак Пеше** (1758—1830) — «О полиции и муниципалитетах» (1789); **Чарльз-Жан Боннен** (1772—1846) — «Принципы государственного управления» (1812); **Жан-Жильбер Ийберт** (1784—1856) — «Административные нравы» (1825).

Возможность и необходимость контроля за органами государственной власти и управления были обоснованы в конце XIX в., когда в США В. Вильсон и Ф. Дж. Гуднау, обобщив накопленные знания, создали особую область научного знания — *Public Administration*, раскрывающую пути построения эффективной и социально ориентированной системы государственного управления.

Именно в этот период государственное управление стало формироваться как особая область научного знания, хотя ей еще не хватало законов, особых методов изучения, чтобы быть признанной самостоятельной наукой. Нельзя не отметить, однако, что полем научных исследований государственное управление стало раньше, чем менеджмент предприятия.

---

Подведем итог и обозначим те общетеоретические подходы к государственному управлению, которые сформировались на начало XX в. Это:

- понимание сущности государства и описание его обязательных черт;
- выявление причин возникновения государства;

- описание базовых форм правления;
- выделение типов и особенностей современных государств;
- обоснование принципа разделения властей, власти как основополагающего института государства и управленческого процесса.

Позднее (первая половина XX в.) исследователи определили сущность политической власти; описали органы управления государством, а также, используя принципы научного менеджмента, выявили этапы принятия административного решения.

Многие вопросы, особенно практического характера, не решены вплоть до настоящего момента: как сделать власть социально ориентированной; как научиться отбирать в органы управления самых честных, умных и деятельных; как организовать взаимосвязь государственных решений и социальных запросов, сделав управление публичным, открытым для оценивания и критики; как учесть особенности национальных традиции и условий при проведении реформирования государственных систем и др.

Особенно актуально решение вопросов об эффективном государственном устройстве для нашей страны. Проведя многообразные реформы, — рыночные, административные, территориальные, — наше правительство, несмотря на провозглашенную открытость, не готово стать полем научного изучения. Факт обслуживающей роли государства в России декларируется, но не реализуется.

В табл. 1.1 приведены определения понятия «государственное управление», предложенные зарубежными и российскими учеными, а студентам предлагается самим выявить разницу в подходах.

Сопоставляя эти определения, нельзя не видеть принципиальной разницы в подходах. Если в российских определениях (1–7) в большей или меньшей мере воплощается принцип доминирования интересов государства, то в зарубежных исходят из обратного. Здесь государство обязано проводить экономически целесообразную и социально оправданную политику и организовывать соответствующую деятельность.

Механизм государственного устройства является неотъемлемой стороной сущности государства: вне и без государственного механизма нет и не может быть государства. Механизм (или аппарат) государства — это целостная и иерархическая система органов или учреждений, на практике осуществляющих государственную власть, функции и задачи государства. Сами понятия «механизм» и «аппарат» можно считать синонимами, отмечая при этом, что употребление термина «аппарат» предполагает актуализацию его состава, т.е. совокупности органов и служб, а, говоря о механизме, акцентируется внимание на его деятельности, т.е. технологиях воздействия (взаимодействия).

Государственный аппарат любой страны состоит из органов управления (они наделены управленческими полномочиями, принимают решения и отвечают за их реализацию) и учреждений (не имеющих правовых полномочий, действующих в связи с решениями, принятыми органами управления, но отвечающих за качество деятельности).

### Определения государственного управления<sup>1</sup>

Формулировка понятия «государственное управление»	Источник цитирования	Выявление стержневого акцента	Отраслевой ракурс
1. Практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу	<i>Атаманичук Г. В.</i> Теория государственного управления : курс лекций. 2-е изд., доп. М. : Омега-Л, 2004. С. 38	Объяснение полномочий государства по отношению к населению	Юридический
2. Целенаправленное организующее и регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей	<i>Глазурова Н. И.</i> Система государственного управления. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 13		
3. Деятельность по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях выполнения его организационно-регулирующих и служебных функций как в обществе в целом, так и в отдельных его частях	Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. М. : Статут, 2000. С. 64		
4. Процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти	<i>Рой О. М.</i> Система государственного и муниципального управления : учеб. пособие. СПб. : Питер, 2003. С. 13		
5. Исполнительно-распорядительская деятельность, осуществляемая с использованием метода власти и подчинения	<i>Батышко В. Т.</i> Административное право : конспект лекций. Таганрог : ТТИ ЮФУ, 2008. С. 23		

<sup>1</sup> Последние две графы заполняются студентами. Характеристика первого определения дана для примера.

Формулировка понятия «государственное управление»	Источник цитирования	Выявление стержневого акцента	Отраслевой ракурс
6. Осуществляемая на профессиональной основе деятельность особой группы людей (государственных и муниципальных органов власти, должностных лиц) в политико-административной системе, реализующих волю государства на основе законов и иных нормативных правовых актов по предоставлению и обеспечению конституционных прав (и обязанностей) граждан, предоставлению общественных услуг по принципу равноправия граждан в целях построения правового социально-ориентированного государства	URL: <a href="http://www.telenir.net/gosudarstvo_i_pravo/sistema_gosudarstvennogo_upravlenija/r3.php#metkadoc2">http://www.telenir.net/gosudarstvo_i_pravo/sistema_gosudarstvennogo_upravlenija/r3.php#metkadoc2</a> (дата обращения: 07.06.2015)		
7. Деятельность органов государственной власти и их должностных лиц по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического решения	Определение с сайта «Википедия»		
8. Это (1) профессиональная практика управленцев и (2) академическая дисциплина, исследующая, критикующая и развивающая эту профессиональную практику, а также служащая подготовке кадров для нее	Государственное управление : словарь-справочник (по материалам «International Encyclopedia of Public Policy and Administration»). СПб., 2001. С. 138		
9. Наиболее очевидная функция правительства: это правительство в действии; это исполнительный, оперативный, наиболее заметный аспект правительства и, безусловно, имеет такую же историю, как и само правительство	<i>Вильсон В.</i> Наука государственного управления. 1886. Цит. по: Классики теории государственного управления: американская школа. М., 2003. С. 24		
10. Это в значительной степени вопрос квалифицированного администрирования	<i>Пендлтон Херринг Е.</i> Государственное управление и общественные интересы. 1932. Цит. по: Классики теории государственного управления: американская школа. М., 2003. С. 102		

Структура государственного аппарата отражает особенности страны, воплощая ее культурные (этнические, религиозные) отличия, политико-территориальное устройство (унитаризм, федерализм, наличие автономных территориальных образований), тип (монархию или парламент) или форму государственного устройства. Последнее учитывает сложившуюся структуру органов политической власти (парламента, Государственной думы, Великого национального собрания Турции и т.д.), оперативного управления (министерств, агентств и т.п.), судебной системы, а также прилегающие правительственные органы: Счетную палату РФ, омбудсменов и др. Она зависит от роли партий, развитости института разделения властей, зрелости гражданского общества.

Деятельность исполнительной власти также организуется по-разному. Большинство стран (США, Франция, Бразилия, Россия и др.) имеют республиканскую форму правления, где парламент, избранный населением прямо или через представителей, организует работу исполнительной власти. В ряде стран сохраняются абсолютные (Саудовская Аравия, Оман) или формальные (Великобритания, Япония) монархии. Их правители внешне управляют исполнительной властью, но на деле выбирают премьер-министра и заслушивают его регулярные отчеты, высказывая свои замечания. Страны, имеющие парламент, по-разному соотносят права по управлению исполнительной властью между ним и президентом. В ряде государств (Франция, Россия, США) роль президента выше, чем парламента. Их называют президентскими республиками.

*Итак, отметим, что выделяется два подхода к трактовке государственного управления, причем каждый из них важен: первый (широкий) рассматривает его как управление национальной социальной системой (кратко он был представлен в тексте данного параграфа); второй (узкий) — как «деятельность, заключающаяся в разработке и реализации политики правительственных и иных государственных органов, а также управление организациями и людьми, так или иначе вовлеченными в этот процесс»<sup>1</sup>. Он будет доминировать в остальных главах учебника.*

*Представляется, что оба ракурса важны и нужны, потому что первый объясняет содержание и социальные функции государства, позволяет сравнивать его институциональную природу в разные времена и в разных странах, выявляя факторы и обстоятельства, их предопределившие, а второй имеет большую практическую направленность. Он доминирует в западной науке, где анализ явлений предопределен утилитарными задачами: возможностью улучшения, экономией, ростом эффективности.*

## **1.2. Методологические основы необходимости государственного управления**

И все-таки, зачем нужно государство? Разве одного общества не хватит, чтобы поддерживать порядок и регулировать поведение людей с помощью социальных институтов, ценностей и норм? Какие конкретно функции выполняет государство как часть социальной системы?

---

<sup>1</sup> Государственное управление : словарь-справочник (по материалам «International Encyclopedia of Public Policy and Administration»). СПб. : Петрополис, 2001. С. 138.

«Некоторые авторы настолько смешали общество с правительством, что оставили очень незначительное или вовсе отсутствующее различие между ними; между тем они не только отличаются, но имеют разные начала. Общество производится нашими желаниями, а правительство — нашими “злостями”; первое позитивно способствует нашему счастью через объединение наших стремлений, второе — негативно, ограничивая наши пороки. Одно содействует общественным отношениям, другое — создает различия. Первое — заступник, второе — палач»<sup>1</sup>. Эти строки в 1776 г. написал Томас Пэйн, который считал, что если бы все люди соблюдали мораль, то для них правительство не требовалось бы. Однако оно необходимо, поскольку «импульсы совести» не исполняются людьми «ясно, всеобще и обязательно».

Развивая эту мысль, Иеремия Бентам отмечал, что «природа поставила человечество под управление двух верховных властителей: страдания и удовольствия». Соотношение между ними выражается в виде полезности, посредством которой он предлагал оценивать любые действия частного лица или «всякую меру правительства». Под полезностью он понимал «принцип, который одобряет или не одобряет какое бы то ни было действие, смотря по тому, имеет ли оно... стремление увеличить или уменьшить счастье той стороны, об интересе которой идет дело, или... содействовать или препятствовать этому счастью». Сказанное может относиться как к индивиду, так и к обществу. Принцип полезности формализует и ограничивает деятельность правительства, которая выделась в содействии «счастью общества посредством наказаний и награды»<sup>2</sup>.

По мнению классика политической экономии Джеймса Стюарта — автора всемирно известного труда «Исследование о принципах политической экономии» (1767), государственный деятель должен принимать во внимание, что свободные люди участвуют в общественных делах, как правило, исходя из их частного интереса. При этом принцип свободы предполагает, что человек «управляется общими хорошо известными законами, не зависящими от непостоянной воли какого-либо одного человека или группы людей, и установленными таким образом, чтобы не быть измененными кроме как в общем установленном порядке»<sup>3</sup>. Стюарт видел во вовлечении всех в реализацию задуманного правительством плана создания такой системы администрирования, которая «наиболее согласуется с интересом каждого индивидуума», лучший способ управления обществом.

Идеи необходимости государства и «искусства государственного управления» нашли свое развитие и в работах известного социолога Мишеля Фуко. Выполнив ретроспективный анализ созданных к середине XX в. идей государственного управления (точнее сказать — правления), он положил начало направлению исследований, получившему название *gouvernementalité*, или «проправительственное мышление». Этот неологизм, составленный из слов

---

<sup>1</sup> *Paine T.* Common Sense: Addressed to the Inhabitants of America. The 2nd ed. Philadelphia : Printed and sold by R. Bell in Third Street, MDCCLXXVI. P. 1, 2, 6.

<sup>2</sup> *Бентам И.* Введение в основания нравственности и законодательства. М. : РОССПЭН, 1998. С. 9—11, 93.

<sup>3</sup> *Steuart J.* An Inquiry into the Principles of Political Economy. Vol. I. Book II Of Trade and Industry. Basil : Printed and sold by J. J. Tournaisen, MDCCXCVI. P. 217, 312.



«управлять» и «образ мышления», им понимался как учение «о рациональности правительства, о генезисе и технологиях современного (либерального) государственного правления»<sup>1</sup>.

В рамках подхода М. Фуко «осуществление власти состоит в “сопровождении поведения” [*conduite des conduites*] и в приспособлении к вероятностям». В нем речь идет не столько о столкновении соперников или о взаимных обязательствах сторон, сколько о порядке управления, а управлять — значит «структурировать возможное поле действия других», т.е. «воздействие на действия». Сказанное означает, что в основе властных отношений лежат социальные связи<sup>2</sup>. Примерно с XVIII в. властвование правительства «над вещами и над людьми» вытесняется управлением интересами. Под ними понимается «сложная игра интересов: индивидуальных и коллективных, общественной полезности и экономической выгоды, равновесия рынка и режима государственной власти, это сложная игра основополагающих прав и независимости управляемых». При таком подходе правительство «есть то, что манипулирует этими интересами»<sup>3</sup>.

С конца XIX в. основополагающей линией, предопределяющей методологическое обоснование роли государства, становится марксизм, исходя из которого государство — это орудие защиты интересов правящих классов. «Политическая власть в собственном смысле слова, — писали К. Маркс и Ф. Энгельс, — это организованное насилие одного класса для подавления другого»<sup>4</sup>. «Государство, — утверждал Ф. Энгельс, — есть не что иное, как машина для подавления одного класса другим, и в демократической республике ничуть не меньше, чем в монархии»<sup>5</sup>. Примерно в такой же терминологии описывал роль буржуазного государства и В. И. Ленин.

Роль государства как создателя особой идеологии актуализировалась неомарксистами: А. Грамши, Луи П. Альтюссером, М. Хоркхаймером, Т. Адорно и Г. Маркузе. Так, Альтюссер в своей работе «Государственные идеологические аппараты» писал, что «основные аппараты государства: идеологические и репрессивные... Идеология конструирует людей в воображаемые субъекты, они — не акторы. Идеология дает свою версию реальности... Ни одни СМИ не могут быть объективными... Идеология — это искаженная дефиниция реальности и картины классовых отношений, которая не навязывается, а является всеобъемлющим и намеренным культурным явлением»<sup>6</sup>. В навязывании идеологии потребительства, поп-культуры, секса и насилия неомарксисты видели разрушающую роль государства.

<sup>1</sup> Хестанов Р. Арканы либерального правительства // Прогнозис. 2010. № 1. С. 212.

<sup>2</sup> Фуко М. Субъект и власть // Фуко М. Интеллектуалы и власть. Избранные политические статьи, выступления и интервью : в 3 ч. М. : Праксис, 2000. Ч. 3. С. 181, 184.

<sup>3</sup> Фуко М. Рождение биополитики. Курс лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1978–1979 учебном году. СПб. : Наука, 2010. С. 65.

<sup>4</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Манифест Коммунистической партии // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения : в 50 т. 2-е изд. М. : Госполитиздат, 1955. Т. 4. С. 447.

<sup>5</sup> Энгельс Ф. Введение к работе К. Маркса «Гражданская война во Франции» // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения : в 50 т. 2-е изд. М. : Госполитиздат, 1962. Т. 22. С. 200–201.

<sup>6</sup> Альтюссер Л. Идеология и идеологические аппараты государства (заметки для исследования) // Неприкосновенный запас. 2011. № 3 (77).

*Критический подход к государству преобладал вплоть до середины XX в., когда по мере внедрения демократических принципов — выборность, гласность, обязательность контроля и др. — функции государственного управления существенно изменились. Новая природа государственного управления, идентифицируемая как Public Administration, будет описана во втором разделе учебника.*

### **1.3. Государственное управление как особая область труда и сфера деятельности**

Государственное управление — это важная область трудовой деятельности людей.

Современное общество отличается высокой численностью государственных служащих, о чем говорят данные мировой статистики. Так, в 2006 г. на 1 тыс. чел. во Франции приходилось 71,7 чиновников (работников центральных и региональных структур власти и управления), в США — 70,4, в Японии — 33,4, в Норвегии — 27,4, в Южной Корее — 18,5. Численность чиновников в России составляла в 2013 г. 1 млн 455 тыс. чел., или 1,9% всей рабочей силы страны, т.е. 102 чиновника на 10 тыс. чел. населения<sup>1</sup>. Противопоставлять нашу страну другим не имеет смысла, поскольку у нас другие критерии отнесения работников к государственным служащим. За рубежом (США) критерием отнесения является источник финансирования. Все, чей труд оплачивается из бюджета, относятся к государственным служащим. В отличие от них, в нашей стране принято разделение работников государственных учреждений на государственных служащих и «просто» служащих. Обе категории финансируются из бюджета, однако труд первых в большей мере связан с управлением страной, а труд второй группы — с обслуживанием населения.

В табл. 1.2 приведены данные о доле государственных служащих, занятых в централизованных органах государственного управления в 2001 и 2011 гг. в общем объеме государственных служащих.

*Таблица 1.2*

#### **Доля занятых в централизованных органах правительств по странам в общем объеме государственных служащих (2001 и 2011 гг.), %<sup>2</sup>**

Страна	2001 г.	2011 г.	Страна	2001 г.	2011 г.	Страна	2001 г.	2011 г.
Норвегия	30	30	Израиль	16	16	Словакия	10,5	9
Дания	29,5	29	Австралия	15	15	Новая Зеландия	9	9
Швеция	28,5	25,5	Ирландия	15	16	Польша	10	9
Финляндия	22	22	США	15	14,5	Швейцария	9	9

<sup>1</sup> Труд и занятость в России. Официальное издание. М. : Росстат, 2013. С. 203–218.

<sup>2</sup> Government at a Glance 2013 : доклад. Р. 102. URL: <http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm> (дата обращения: 24.04.2015).

Страна	2001 г.	2011 г.	Страна	2001 г.	2011 г.	Страна	2001 г.	2011 г.
Франция	22	22	Италия	15	14	Германия	11	11
Венгрия	20	19,5	Чехия	13	13	Чили	9	9
Эстония	19,5	19,5	Испания	12	13	Мексика	11	9
Люксембург	16	17	Португалия	14	12	Греция	7	8
Великобритания	18	18	Нидерланды	12,5	12,5	Япония	8	7
Бельгия	17	17	Австрия	12	10,5	Российская Федерация	20	17,5
Канада	17,5	16,5	Турция	—	11	Южная Африка	9	9

Важным условием труда государственных служащих являются их профессиональные характеристики. Существует два вида работников государственных аппаратов: служащие и государственные служащие. Первые не обязаны иметь квалификацию в области государственного управления и могут иметь другие разнообразные специальности: юриспруденция, социология, экономика и т.д., вторые — обязаны ею обладать.

Профессиональная структура государственных служб предопределена Законом о гражданской службе, который выделил важнейшие требования как к ней самой (гл. 5), так и ко всем работникам. В этом законе выделены два основных типа государственных служащих: федеральные служащие и служащие субъектов РФ. При этом в ряде стран, например США, выделяются еще и работники муниципальных органов власти.

Труд государственных служащих рассматривается как особая профессия, требующая специальной подготовки, равно как и постоянного совершенствования навыков, что достигается постоянным образованием и повышением квалификации. Закон о гражданской службе накладывает определенные ограничения на труд государственных служащих. Так, им нельзя заниматься оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной или другой творческой. Запрещено не просто заниматься предпринимательской деятельностью, но и использовать свое служебное положение для содействия другим лицам за вознаграждение в любой форме, быть представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы. Нельзя использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, служебный автотранспорт и другое государственное имущество или информацию. Нельзя участвовать в забастовках, манифестациях и иными действиями противостоять функционированию государственных органов, а также являться членами партий и религиозных организаций. Запрещено работать вместе родственникам, если они должны находиться в прямом подчинении. Нельзя использовать служебную информацию и служебное положение в личных целях, а также давать не согласованные обязательства и обещания.