

На правах рукописи

Лапина
с.с.

Лапина Вера Алексеевна

**Совершенствование государственной службы
в системе государственного управления
субъекта Российской Федерации**

**Специальность 23.00.02 - политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии
(политические науки)**

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Чита - 2004

Диссертация выполнена на кафедре государственного и международного права Читинского государственного университета

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Бейдина Татьяна Евгеньевна

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
Дробышевский Владимир Станиславович

кандидат исторических наук, доцент
Симатов Андрей Анатольевич

Ведущая организация: Бурятский государственный университет

Защита состоится «29» сентября 2004 года в «13» часов на заседании диссертационного совета К 212.299.03 при Читинском государственном университете по адресу: 672039, Чита, ул. Александрово-Заводская, 30.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Читинского государственного университета.

Автореферат разослан «29» сентября 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат социологических наук,
доцент



Романова Нелли Петровна

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Государственная служба всегда играла важную роль в истории России. Активизация поиска наилучшей системы государственного управления наблюдается в современной России с 1992 г., что обусловлено демократическими процессами модернизации российского государства и общества, связанными с изменениями политических институтов, в том числе и института государственной службы. Роль государственной службы в укреплении государственного устройства трудно переоценить, поэтому наблюдается особый интерес к проблемам государственной службы со стороны политологов, государствоведов, политиков. Крупномасштабная реорганизация системы и структуры органов власти, осуществляемая поэтапно, не закончена.

Процесс формирования новых систем государственного управления неразрывно связан с реформой государственной службы. На протяжении всего периода существования российской государственности осуществлялось преобразование государственного аппарата в связи с изменениями политико-правовых связей государственной власти и гражданского общества, совершенствованием концептуальных основ функционирования государства.

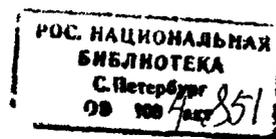
Политическая воля современного государства, определяющая пути реформирования государственной службы, способствует своевременному решению государственно-служебных проблем. К ним относятся несовершенство федерального законодательства о государственной службе, рост численности государственных служащих, большое количество служащих, возраст которых приближается к пенсионному, дефицит женщин на высших руководящих должностях и т.д.

В соответствии с принципом федерализма государственная служба в Российской Федерации разграничивается на федеральную государственную службу и государственную службу субъектов Российской Федерации. Государственная служба в субъектах Российской Федерации определена общими принципами, целями и задачами, предполагающими учет региональных особенностей и местных традиций.

Необходимость теоретического переосмысления способов улучшения функционирования государственного аппарата на региональном уровне в условиях политического обновления управления обусловила актуальность предпринятой диссертационной работы.

Таким образом, исследование государственной службы как политического института, направленного на совершенствование государственного управления в целях укрепления суверенного российского государства и развития гражданского общества, имеет важное теоретическое и практическое значение, что и определяет актуальность и значение диссертационного исследования.

Степень изученности проблемы исследования. Исследуемая в диссертации проблема носит комплексный характер. Различные аспекты этой



проблемы в той или иной мере получили отражение в научной литературе. Государственная служба и государственное управление освещались в советский период В.М. Манохиным, Д.Н. Бахрахом и другими¹. На современном этапе развития политической науки осуществлялись исследования, посвященные вопросам государственной службы - Г.В. Атаманчуком, К.С.Бельским, Ю.С. Васютиным, В.Г. Игнатовым, В.С. Комаровским, В.А. Мальцевым².

Основные проблемы реформирования государственной службы субъектов Российской Федерации освещаются в трудах ученых - А.А. Гришкова, А. Шарова, А.А. Хохлова³. Значительный интерес с научной точки зрения представляют сборники научных статей по проблемам управления персоналом государственной службы, так как кадровый менеджмент играет важную роль в модернизации государственной службы субъектов Российской Федерации - В.М. Анисимов, П.В. Журавлев, С.В. Шершня и другие⁴. Большое значение для

¹ Служба в государственных и общественных организациях. Межвуз. сборник научных трудов / Под ред. Бахраха Д.Н. и др. - Свердловск; Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе // Советское государство и право. - 1991. - №12. - С. 90-98.

² Атаманчук Г.В. Государственная служба как сфера управления // Проблемы теории и практики управления. 1992. №4. - С. 15; Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М., 1996; Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание и принципы // Государство и право. 1996. № 18. - С. 10; Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы // Проблемы становления государственной и муниципальной власти в России. Екатеринбург. 1995. - С. 16; Вельский К.С. О концепции реформы государственной службы в России // Государство и право. 1994. № 4. - С. 24; Васютин Ю.С. Профессиональное образование кадров государственной службы и местного самоуправления. Орел. 1998; Проблемы соотношения федеральных и региональных структур / Ю.С. Васютин, В.Н. Иванов. Орел. 1997; Васютин Ю.С. Политический опыт в системе политологического анализа. М. - Орел. 2001; Игнатов В.Г. Государственный служащий современной России: социально-политический анализ деятельности и ценностных ориентации / В.Г. Игнатов, С.О. Майборода, А.В. Понеделков, А.М. Старостин. Ростов на Дону 1997; Игнатов В.Г. Государственная и муниципальная служба РФ: декларируемые принципы и действительные ценностные ориентации // Ценностные основания государственной власти и управления на рубеже веков: докл. и сообщ. на межрегиональн. науч.-практ. конф., апр. 2000 г. Ростов на Дону. 2000. Вып. 2. - С. 8-14; Мальцев В.А. Государственный служащий современного типа. М. - Новгород. 1995.

³ Гришкова А.А. Проблемы совершенствования правового регулирования государственной службы в Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление: докл. науч.-практ. конф. К 30-летию ИПК госслужбы 26-28 марта 1998 г. 4.1. М.: 1998; Сравнительный анализ правового регулирования государственной службы субъектов Российской Федерации // Государственная служба России: Ежегодник-96: науч. тр. РАГС / Рос.акад.гос. службы: Под ред. А.М. Емельянова. М., 1997; Государственная служба. 2001. № 3. - С. 16; Шаров А. Законодательство субъектов Российской Федерации о государственной службе // Рос. юстиция. 1996. № 7. - С. 40; Хохлов А.А. Социология кадрового обеспечения органов власти: теоретико-методологический аспект. Орел. 1997.

Лукияненко А. Е. Персонал государственного аппарата: проблемы управления и стабилизации. М., 1997; Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. М., 2000; Хохлов А.А. Кадровые процессы в системе государственной власти. М., 2000.

дальнейшей разработки данной темы исследования имеют опубликованные результаты научных исследований кафедр РАГС и материалы ее межкафедральных научных конференций, работы В.Д. Граждана, А.И. Турчинова¹.

Отдавая должное значительному вкладу отечественных ученых в разработку проблем реформирования государственной службы, нельзя не отметить, что есть необходимость обобщить и систематизировать, а в некоторых случаях и переосмыслить разработанные ранее подходы с учетом новой социально-политической обстановки.

Теоретико-методологической основой исследования является использование общетеоретических положений, изложенных в научных трудах по государственному и муниципальному управлению, политологии, системе государственного управления. В ходе исследования рассматривался политологический (Ю.С. Васютин, Г.В. Атаманчук, В.Г. Игнатов, А.Е. Лукьяненко, В.М. Манохин, Д.Н. Бахрах), социологический (М. Вебер, П.Сорокин), исторический (В. О. Ключевский, В.П. Мельников), правовой (Ю.А. Тихомиров, В.Д. Граждан, А.Н. Шаров, Ю.Н. Стариков, С.А. Волгин) подходы к трактовке понятия государственного управления и государственной службы. Важную роль сыграли теории политической регионалистики, политических систем. Методологическую часть исследования составили объективно-методологический метод познания государственного управления и государственной службы, единство конкретно-исторического и концептуального изучения явлений и процессов, системный подход.

Методы исследования. В качестве общенаучных методов применялись анализ, синтез, аналогия и сравнение. В работе использованы проблемный, системный, сравнительный, исторический методы, институциональный и нормативный методы. Комплексное использование перечисленных методов позволяет раскрыть реальную объемную картину политических, социально-правовых процессов, оказывает действенную помощь в выявлении проблем, стоящих перед гражданским обществом и государственной службой в Российской Федерации и их решений.

Нормативную правовую базу диссертационной работы составляют Конституция Российской Федерации, Федеральные законы «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31.07.1995 №119-ФЗ, «О системе государственной службы в Российской Федерации» от 27.05.2003 №58-ФЗ, Указы и распоряжения Президента Российской Федерации, законы и иные нормативные акты Читинской области.

Ежегодник-97: Государственная служба России. М., 1997; Государственная служба России. Научные труды РАГС (1997). М., 1998; Российское государство и государственная служба на современном этапе. Материалы научно-практической конференции. Декабрь 1993. М., 1999; Граждан В.Д. Государственная служба как профессиональная деятельность. М., 1997; Турчинов А.И. Профессиональная и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. М., 1997; Турчинов А.И. Государственная служба России: проблемы становления и развития: материалы методологического семинара. М., 2001.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составляют материалы научно-практических конференций, периодической печати, статистические, социологические данные, информационно-нормативные данные кадровых служб и отдельных управлений органов государственной власти Читинской области. Основу работы представляет фактический материал, касающийся государственной службы Читинской области.

Цель диссертационной работы заключается в выявлении сущности государственной службы в системе государственного управления в Российской Федерации и в субъекте РФ, анализ проблем, политических тенденций развития, противоречий, приоритетных направлений совершенствования государственной службы субъекта РФ, вызванных структурными и функциональными изменениями в процессе политического развития современного российского общества.

Задачи исследования:

- изучение места государственной службы в системе государственного управления;
- анализ политической необходимости и причин проведения реформы государственной службы, а также факторов, влияющих на эффективность ее проведения;
- определение места и роли государственных служащих в социальной структуре региона;
- исследование сущности политико-правовых основ реформы государственной службы;
- выявление основных направлений совершенствования государственной службы региона и выработка рекомендаций и предложений.

Объектом исследования является система государственного управления субъекта Российской Федерации — Читинской области.

Предмет исследования - механизм функционирования государственной службы субъекта Российской Федерации - Читинской области.

Рабочая гипотеза заключается в предположении того, что для эффективного развития государственного строительства Российской Федерации важное значение имеет становление и развитие политико-правового регулирования основ реформы государственной службы субъекта Российской Федерации.

Научная новизна исследования:

- Диссертационная работа носит проблемно-теоретический и практический характер и представляет собой специальное политико-правовое исследование государственной службы, применительно к субъекту Российской Федерации - Читинской области.
- В результате систематизации научных идей и концепций, определяющих суть понятий государственное управление и государственная служба, определены роль и место государственных служащих в социальной структуре региона.

- Поставлены и рассмотрены проблемы государственной службы Российской Федерации, в частности, субъекта Российской Федерации — Читинской области.

Дан анализ законодательства, касающегося реформирования государственной службы.

- Разработаны рекомендации по дальнейшему совершенствованию государственной службы Читинской области.

В результате проведенного исследования на защиту выкосятся **следующие положения:**

1. Государственная служба в России напрямую определяется спецификой государственного устройства и его составляющей - формой правления. Институт государственной службы на современном этапе только проходит этап становления, что связано с переходным характером российского общественного развития.

2. Реформирование государственной службы в Читинской области идет в общем контексте с федеральным реформированием государственной службы. Необходимость совершенствования государственной службы в субъекте Российской Федерации обусловлена следующими проблемами: большое количество руководителей и специалистов, возраст которых приближается к пенсионному; недостаточное количество специалистов с профильным управленческим образованием (всего 7%); на государственной службе преобладают женщины — $\frac{3}{4}$ всех работающих; приток молодых кадров затруднен из-за невысокого денежного содержания по группе младших и старших должностей; недостаточное количество руководителей и специалистов в возрасте 35-40 лет, имеющих опыт профессиональной деятельности в современных экономических условиях.

3. В качестве организационных мер по повышению эффективности государственной службы региона предлагается:

- стимулирование труда государственных служащих Читинской области;
- расширение открытости государственной службы перед институтами гражданского общества.

4. Правовыми мерами, направленными на повышение эффективности государственной службы Читинской области предлагается регулировать:

- формирование целостной системы управления государственной службой Читинской области - создание органа исполнительной власти по управлению государственной службой Читинской области;

- приведение социального положения государственного служащего в соответствие с характером, ответственностью и сложностью возлагаемых на него задач;

- повышение правовой ответственности государственных служащих;
- подготовка и принятие соглашения о единой кадровой политике на территории субъекта Российской Федерации, совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих

кадров посредством организации мониторинга и проведения аналитической работы по заявленным проблемам.

Практическая значимость диссертационного исследования и апробация его результатов. Материал, обобщенный и систематизированный в диссертации, сделанные на его основе выводы, использованы работниками органов государственной власти - Управлением государственной службы и кадров аппарата Администрации Читинской области; Комитетом здравоохранения Читинской области; Региональной службой по тарифам Читинской области; Комитетом по труду и социальному развитию Читинской области. Учитывая широкое изучение проблем государственной службы, данное исследование прошло апробацию в качестве учебно-методического пособия для студентов и преподавателей Читинского государственного университета, Читинского филиала Дальневосточной Академии государственной службы, Читинской государственной медицинской академии при разработке и преподавании курсов политологии, социологии, истории, государственного и муниципального управления, теории государственного управления.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, библиографического списка использованной литературы и приложений.

II. Основное содержание диссертации

Во *введении* обосновывается актуальность темы, определяется предмет и объект исследования, цель и задачи. Рассматривается степень научной разработанности проблемы, эмпирическая и теоретико-методологическая база, излагается научная новизна и практическая значимость исследования.

Первая глава - «**Теоретические основы государственного управления и государственной службы**» посвящена теоретическим представлениям об организации и функционировании системы государственного управления; взаимосвязи государственного управления с государственной службой.

В *первом параграфе* главы - «**Теоретико-методологические аспекты государственного управления и государственной службы**» рассмотрено понятие *управление*. Под управлением понимают не стихийное, а целенаправленное воздействие со стороны людей на те объекты, которые поддаются государственному регулированию.

При оценке управления выделяются два его вида: социальное и политическое. Государственное управление является разновидностью социального управления, характеристикой которого является властно-распорядительная деятельность. России присущ политический характер государственного управления.

Объектом государственного управления является общество, а субъектом - государственный аппарат, у которого должна быть компетенция, то есть круг

полномочий того или иного органа власти. Возникает особый слой людей, занимающихся управленческой деятельностью и находящихся на государственной службе. Специфика деятельности служащего в государственных органах состоит в том, что он не создает непосредственно материальных ценностей. Предметом его труда является информация, которая и есть средство воздействия.

Современные реформы привели к изменению роли государственных служащих. Они становятся главной силой, обеспечивающей эффективность государственного управления. Принимая те или иные государственные решения, государственная служба носит политический характер.

Во *втором параграфе* - «**Принципы государственного управления и государственной службы**» - рассмотрены основы или принципы, на которых стоит государственное управление и государственная служба.

Принципами в научной теории называются основные положения, с помощью которых выстраивается теория и объясняются анализируемые факторы. Принципы государственного управления могут изменяться в зависимости от изменчивости социально-экономической ситуации.

Государственное управление строится на принципах: государственной политики; объективности; целесообразности; обратной связи; принцип демократизма; законности, принятия государственных решений.

Государственное управление - сложная политико-правовая система со многими самостоятельными органами и службами.

Значимость принципов государственной службы состоит в том, что в них выражаются сущность, основное содержание, характерные свойства государственной службы, ее место и роль в системе государственного управления и жизни общества.

Изучение принципов государственной службы позволяет сделать вывод о том, что в них детализируются три основных принципа государственной службы:

- законность;
- демократизм;
- профессионализм.

Таким образом, конституционные и организационно-правовые принципы отражают характерные черты государственной службы в процессе деятельности государственных служащих по обеспечению полномочий государственных органов.

Третий параграф - «**Взаимосвязь функций управления и государственной службы**» - посвящен выявлению специфики функций государственного управления и государственной службы.

Функции государственного управления - это реальные, целенаправленные, регулирующие, контролирующие и другие подобные воздействия, влияния на управляемые явления; это и средство оценки результатов труда государственных служащих, позволяющее определить, что,

какими способами, в процессе каких взаимодействий с обществом осуществляется управление социальными процессами, отношениями.

Все функции управления тесно связаны друг с другом и взаимно дополняют друг друга.

В литературе встречаются различные классификации функций управления, даже взаимоисключающие.

Российская школа управления выделяет следующие универсальные функции: целеполагание, анализ, прогнозирование, планирование, организацию, координацию, мотивацию, учет и контроль, коммуникацию, принятие решений.

Применительно к сфере управления государственной службой можно считать, что функции - это основные направления содержания управленческой деятельности органа государственной власти, его кадровой службы.

К специфическим функциям государственной службы относятся: административная, функция прогнозирования, социальная, повышения качества служебной деятельности, мотивации, информационно-аналитическая.

Государственная служба носит, прежде всего, социальный характер, что определяется тем, что она функционирует в интересах граждан Российской Федерации и гражданского общества и, следовательно, главной функцией государственной службы является служение ее кадров интересам граждан, гражданского общества и государства.

Таким образом, государственное управление как деятельность многопланова. По своей сути - это деятельность целенаправляющая, организующая, регулирующая, активизирующая и контролирующая, подчиненная решению общественно значимых задач. Это и комплекс специфических, управленческих отношений, складывающихся внутри государственной службы.

Вторая глава - **«Объективные и субъективные региональные факторы государственного управления и государственной службы»** - посвящена анализу государственной службы в исторической ретроспективе, раскрытию места и роли государственных служащих в социальной структуре Читинской области и проблемам управления государственной службой региона.

В первом параграфе — **«Исторический аспект развития государственной службы в Российской Федерации и в Читинской области»** - проведен ретроспективный анализ формирования государственной службы, начиная с первых этапов оформления российской государственности и завершая современностью.

Государственная служба начинает складываться с возникновением государства. Модель государственной службы определялась структурой и полномочиями органов государственной власти, появившихся в результате проведения очередного реформирования государственного и местного управления. В России - это отражение административного реформирования, в большинстве случаев непродуманного и скоропалительного.

Особенности российской государственной службы до 1917 г.:

1) наиболее развитой была ветвь исполнительной власти, потому что российское государство на протяжении всей своей истории было жестко централизованным государством с мощным исполнительным аппаратом;

2) неизменность характера государственной службы на протяжении всего периода ее существования: бюрократизация государственного аппарата, отсутствие равного доступа граждан на государственную службу, неясность критериев оценки работы служащих, взяточничество, пренебрежение нравственными нормами;

3) использование европейского опыта построения государственной службы неоднократно использовался европейский опыт, перенесенного без каких либо изменений в российскую действительность;

4) зависимость процесса реформирования государственной службы в значительной степени от внешнеполитических факторов. Кроме этого, государственная служба создавалась в целях обеспечения внутренней стабильности и поддержания централизованного управления на территории огромного российского государства;

5) наличие правовой базы реформирования государственной службы.

После Октябрьской революции 1917 г. русская государственная служба была ликвидирована. Была сформирована новая советская бюрократия. Зародилась *номенклатура* - политико-бюрократический господствующий класс советского общества. Основным ее принципом был принцип отбора кадров по политическим качествам, личной преданности начальнику.

Обобщая недостатки советской государственной службы, следует выделить главное - отсутствие демократической кадровой политики и соблюдение принципа партийности при отборе кадров, а также отсутствие должного правового регулирования вопросов государственной службы.

Проведение реформы государственной службы в Российской Федерации обусловлено постановкой новых государственных задач, реформой государственного управления, созданием новых конституционно-правовых основ, реформой всей экономической и политической системы.

Формирование законодательства о государственной службе в субъектах стало возможным после вступления в силу Конституции Российской Федерации 1993 г. Ст. 72 Конституции Российской Федерации относит вопросы создания законодательства о государственной службе субъектов Российской Федерации к совместному ведению Центра и регионов.

Необходимо отметить, что создание Закона Российской Федерации «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31.07.1995 г. в качестве базовой основы привело к утрате самобытности региональных законов о государственной службе. Нормы указанного закона отражены во всех нормативных актах субъектов Российской Федерации.

Во *втором параграфе* - «**Место и роль государственных служащих в социальной структуре региона**» - анализируется социально-экономическое

положение Читинской области. К особенностям развития Читинской области необходимо отнести следующие:

- основной потенциал области создавался, исходя из потребностей страны в целом - обеспечение железнодорожных перевозок, освоение ресурсов края;

- Читинская область остается горнорудной, горнодобывающей;

- экономический кризис в 90-х годах поразил Восточное Забайкалье гораздо сильнее, чем многие другие регионы;

- Читинская область является депрессивным регионом, т.е. территорией, обладающей достаточным экономическим потенциалом, но охваченной в результате структурного кризиса устойчивым снижением производства, реальных доходов и растущей безработицей;

- дотационность бюджета;

- приграничное размещение, граница с бурно развивающимся Китаем, а также с Монголией;

- более низкий уровень жизни по сравнению с другими субъектами Российской Федерации.

Из особенностей социально-экономического положения Читинской области можно определить место и роль государственных служащих в социальной структуре региона:

- 1) государственная служба считается престижной, как в материальном, так и в социальном плане;

- 2) государственные служащие рассматривают свою работу как общественно значимую;

- 3) большинство государственных служащих удовлетворено результатами своей работы;

- 4) одной из главных причин увольнения с государственной службы является невысокая заработная плата по младшей группе должностей в первые годы работы.

В третьем параграфе — «Проблемы управления государственной службой в регионе» - приведен анализ вопросов, касающихся управления государственной службой в Читинской области.

В Читинской области создан механизм регулирования государственной службой как один из критериев эффективности управления. Структурой, ведающей вопросами государственной службы и кадров является Управление государственной службы и кадров. За последние годы проделана большая работа по улучшению кадрового состава государственных служащих Читинской области.

По мнению большинства руководителей, на государственной службе области качество кадрового состава отвечает необходимым требованиям и позволяет эффективно выполнять возложенные на органы государственной власти полномочия.

Вместе с тем, необходимо особо выделить тенденции и проблемы, обозначившиеся на государственной службе Читинской области:

1) преобладание руководителей и специалистов, возраст которых приближается к пенсионному;

2) недостаточное количество специалистов с профильным управленческим образованием (только 7% государственных служащих имеют высшее образование по специальности «Государственное и Муниципальное Управление»);

3) доминирование на должностях руководителей мужчин, женщины занимают должности специалистов (составляют $\frac{3}{4}$ всех работающих);

4) в связи с невысоким денежным содержанием по группе старших и особенно младших должностей затруднение притока молодых кадров;

5) несоизмеримость денежного содержания с ответственностью руководителей и специалистов при принятии и реализации управленческих решений;

6) дефицит руководителей и специалистов в возрасте 35-40 лет, имеющих профильное образование и опыт профессиональной деятельности в современных экономических условиях.

В *третьей главе* — «**Реформирование государственной службы в общей системе изменения государственного управления**» - рассматриваются основные этапы становления государственной службы, связанные, прежде всего, с изменением законодательной базы, касающейся государственной службы и политических аспектов преобразования государственной службы.

В *первом параграфе* - «**Федеральное законодательство, регламентирующее государственную гражданскую службу Российской Федерации**» - рассматриваются новые положения в законодательстве о государственной службе, которые происходят в современной России.

Реформирование государственной службы, наряду с проводимыми в стране судебной-правовой, правоохранительной, военной, образовательной реформами, рассматривается как приоритетное направление в области государственного строительства. Особенно тесная связь преобразований в области государственной службы осуществляется в ходе начавшейся административной реформы.

После провозглашения в 1990 г. государственного суверенитета Российской Федерации, распада в 1991 г. СССР, в России была создана новая, значительно более широкая нормативная база государственной службы.

В августе 1995 г. вступил в силу Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». Это своего рода фундамент, на котором должна строиться современная система норм, регулирующая государственную службу, причем норм не только юридических, но и этических, заложенных в российских исторических традициях.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», законодательство Российской Федерации о государственной службе основано на Конституции Российской Федерации, данном Федеральном законе, федеральных законах и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также

конституций, уставов, законов и других нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Замысел формирования нового законодательства о государственной службе России предполагает, что оно будет осуществляться поэтапно, на основе плана первоочередных мероприятий Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации.

На подготовительном этапе (2000 г. - середина 2001 г.) формировался общий концептуальный подход к осуществлению модернизации института государственной службы страны в целом. Он завершился принятием Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации и федеральной программы, необходимого финансового и ресурсного обеспечения.

На первом этапе (с 2001 г. и до принятия Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации») осуществлялись разработка и утверждение программы реформирования государственной службы, ее правовых, организационных, финансовых и методических основ, упорядочение и оптимизация структуры государственной службы, а также принятие рамочного Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

На втором этапе, с 2004 г. - до конца 2005 г. будут апробированы, нормативно оформлены и изменены механизмы функционирования государственной службы, стабилизирована ее система, оптимизирован состав государственных служащих.

В дальнейшем, на третьем этапе (с 2006 г.) будет осуществляться практическая реализация норм, заложенных в федеральных законах и нормативных правовых актах, принятых в рамках реформирования государственной службы, а также выстраивание новой системы государственной службы Российской Федерации.

Во втором параграфе - «Основные направления реформирования государственной гражданской службы в Читинской области» - рассмотрена нормативная правовая база, регламентирующая деятельность государственной службы региона.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» государственная служба включает в себя федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации и государственную службу субъектов Российской Федерации, находящуюся в их ведении.

Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» установлено, что субъект Российской Федерации имеет лишь один вид государственной службы - гражданскую службу. Более того, четко определено, что правовое регулирование государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Этим положением определяется регулирование отношений государственной гражданской службы

субъектов Российской Федерации федеральным законом и законами субъектов Федерации.

Закон Читинской области «О государственных должностях и государственной службе Читинской области №55 - 340 был принят Читинской областной Думой 11 июля 1996 г. В связи с изменением нормативной правовой базы Российской Федерации, регламентирующей прохождение государственной службы, совершенствовался и данный закон области. В частности, после принятия Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», которым в соответствии с Конституцией Российской Федерации были определены правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой в Российской Федерации и ее субъекте, в него были внесены соответствующие изменения.

В связи с этим претерпело изменение и название Закона Читинской области - «О государственных должностях и государственной гражданской службе Российской Федерации». В соответствии с законодательством Российской Федерации данным законом области был установлен правовой порядок замещения государственных должностей Читинской области, организации и прохождения государственной гражданской службы области и правовое положение лиц, замещающих государственные должности Читинской области.

В целях реализации Закона Читинской области «О государственных должностях и государственной гражданской службе Читинской области», разработана и совершенствуется необходимая нормативная правовая база, регламентирующая деятельность государственной службы Читинской области.

Перечень нормативных правовых актов, отраженных в данном параграфе диссертационного исследования, в настоящее время определяет политику функционирования государственной гражданской службы Читинской области, а также процесс ее реформирования.

Указом Президента Российской Федерации «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 — 2005 гг.)» органам государственной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано в пределах своих бюджетных средств разработать и утвердить программы реформирования государственной службы субъектов Российской Федерации.

В целях совершенствования областной государственной службы, постановлением Администрации Читинской области от 03.06.2003 №169 - А/п областная программа «Реформирование государственной службы Читинской области (2003 -2005 гг.)» была утверждена.

Целью данной программы является повышение эффективности государственной службы Читинской области, оптимизация затрат на государственных служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной службы области.

Что касается системы управления государственной службой Читинской области, то 28.02.2002 г. был принят Закон Читинской области «Об Администрации Читинской области», где закреплена структура Администрации Читинской области.

В целом кадровая политика Администрации Читинской области направлена на поддержание принципа стабильности кадров государственных служащих. Требование стабильности кадрового корпуса вызвано необходимостью постоянства государственно-служебных отношений, поддержания и развития профессионализма государственных служащих, социальной защищенности, обеспечения их уверенности в своих силах и психологической раскрепощенности в целях эффективного функционирования областной государственной службы, достижения устойчивого развития Читинской области.

В третьем параграфе - **«Меры по повышению эффективности государственной службы региона»** - автором представлены предложения по улучшению деятельности государственной службы Читинской области:

- создание комплексной правовой основы регулирования государственной службы, включающей в себя упорядочение вопросов прохождения государственной службы на основе служебных (долгосрочных и краткосрочных) контрактов, поступления на государственную службу на основе конкурсов, зачисления в кадровый резерв, введения классных чинов областной государственной службы, а также дополнительных мер по социально-правовой защите государственных служащих;

- приведение системы государственной службы в соответствие со сложившимися социальными, экономическими, культурно-историческими условиями;

- разработка эффективных механизмов функционирования государственной службы и реализации кадровой политики;

- приведение социального положения государственного служащего в соответствие с характером, ответственностью и сложностью возлагаемых на него задач;

- разработка механизмов предупреждения, выявления и устранения условий и обстоятельств, способствующих распространению коррупции, злоупотреблениям, конфликту интересов на государственной службе;

- выработка мер по совершенствованию оплаты труда государственных служащих, финансово-экономического и материально-технического обеспечения государственной службы;

- разработка дополнительных гарантий и льгот;

- формирование целостной системы управления государственной службой - создание органа исполнительной власти по управлению государственной службой;

- разработка и утверждение требований к государственным служащим области по актуальным направлениям административной реформы и реформирования государственной службы Читинской области;

- обеспечение разработки нового поколения учебно-программной документации для организации профессиональной переподготовки и повышения квалификации по вопросам совершенствования работы государственного аппарата, стиля и методов работы государственных служащих, информатизации управленческой деятельности;

ежегодное проведение мониторинга состояния подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих с представлением Главе Администрации (губернатору) Читинской области аналитической записки;

- заключение соглашения о единой кадровой политике на территории субъекта Российской Федерации между органами государственной власти области, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления городов и районов области;

- создание базы данных о перспективных управленцах;

- разработка системы мероприятий по информированию населения региона и широкого круга специалистов о деятельности органов государственной власти по вопросам кадровой политики;

- разработка и осуществление программы подготовки кадров молодых управленческих работников на основе модели «школа - вуз - структуры государственного и муниципального управления».

В *заключении* диссертации приводятся краткие выводы и подводятся итоги исследования.

1. Реформирование государственного управления и, соответственно государственной службы, происходило, как правило, в переломные моменты истории. Управленческий характер государственной службы объясняет ее неразрывную связь со структурой и полномочиями государственных органов.

2. Создание государственной службы, адекватной состоянию и перспективам развития России в начале 90-х гг. предопределилось объективными и субъективными предпосылками: началось создание социального государства; внедрялся принцип разделения государственной власти; изменялась система государственного управления; многие ранее существовавшие виды службы упразднены, особенно в сфере управления экономикой; возникла многопартийность, потребовавшая отделения партийной деятельности от государственной службы.

3. Государственная служба в современный период не приобрела еще необходимой достаточности, определенности, законченности. Эта служба функционирует во многом на основе циклического воспроизведения некоторых связей и отношений, существовавших в дореформенный период.

4. Особое место в системе государственного управления занимает государственная служба субъектов Российской Федерации, так как основная часть государственных служащих, не относящихся к милитаризованным сферам, сосредоточена именно в субъектах Федерации.

5. Во второй половине 90-х гг. в государственной службе Читинской области накопился ряд проблем: отсутствовали целостность системы

государственной службы; она осуществлялась как служба в отдельном органе государственной власти, т.е. носила ведомственный характер; снизились эффективность и престиж государственной службы; слабо использовались современные технологии государственного управления; непоследовательно проводилась кадровая политика; были не сформулированы механизмы профилактики коррупции; статус государственных служащих не соответствовал возлагаемой на них большой ответственности; усиливалась бюрократизация и информационная закрытость деятельности органов государственного управления; не были разработаны пути взаимодействия государственной и муниципальной службы. Такие тенденции характерны и для государственной службы в целом. Поэтому возникла необходимость реформирования государственной службы Российской Федерации.

6. Совершенствование государственной службы в системе государственного управления субъекта Российской Федерации предполагает:

- формирование целостной системы управления государственной службой в контексте реализации положений административной реформы и реформы государственной службы Читинской области;

- осуществление единого контроля и мониторинга по вопросам организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих посредством подготовки, анализа и оценки ежегодных аналитических материалов о состоянии системы повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных служащих области;

- организацию профессиональной деятельности по взаимодействию органов государственной власти субъекта Российской Федерации по разработке и осуществлению программ подготовки кадров молодых управленческих работников на основе модели «школа — вуз — структуры государственного и муниципального управления».

7. Эффективность функционирования государственной службы Читинской области необходимо осуществлять на основе единства управления государственной службой области; координации деятельности подразделений органов государственной власти области по вопросам государственной службы и кадров; взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований области по вопросам единства подходов в реализации кадровой политики; открытости государственной службы для граждан и гражданского общества, через активацию работы по информированию населения региона о деятельности органов государственной власти по вопросам кадровой политики.

8. Реализация указанных предложений способствует совершенствованию государственной службы в соответствии с требованиями, определенными нормативными правовыми актами о государственной службе, созданию условий для повышения престижа государственной службы на уровне субъекта Российской Федерации.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

1. Лапина В.А. Социальная адаптация государственного служащего в современных условиях. // Первые Забайкальские социологические чтения. Материалы конференции. - Чита: ЧитГТУ, 2002. - 4.2. - С. 164-168.

2. Лапина В.А. Проблема молодых кадров в государственной службе. // Молодежь Забайкалья: интеллект и здоровье: VII международная молодежная научная конференция, Чита, 3-4 апреля 2003 г.: Тез. докл.: ЧГМА, 2003. - 4.2. - С.9-11.

3. Лапина В.А. Эффективная государственная служба как фактор устойчивого развития региона. // 3-я научно-практическая конференция «Забайкалье на пути к устойчивому развитию: ресурсы, экология, управление», ч.4. - Чита: ЧитГТУ, 2003. - С.3-11.

4. Лапина В.А. Государственная служба в системе государственного управления. // VIII международная молодежная научно-практическая конференция «Молодежь Забайкалья: творчество и прогресс», ч.2. - Чита: ЧитГУ, 2004. - С.32-36.

5. Лапина В.А. Эффективная государственная служба как главный элемент выхода региона из кризиса. // Вторые Забайкальские социологические чтения, ч.3. - Чита: ЧитГУ, 2004. - С.59-66.

№ 2 1 2 5 6

Лицензия ЛР № 020525 от 02.06.97 г.

Сдано в производство 20.10.2004 г.

Уч.-изд. л. 1

Тираж 100 экз.

Усл. печ. л. 0,9

Заказ № 100

Читинский государственный технический университет
672039, Чита, ул. Александровско-Заводская, 30

РИК ЧитГТУ