**СОДЕРЖАНИЕ**

Введение…………………………………………………………………2

Глава 1 Государственная служба в РФ:

современное состояние, проблемы и перспективы …………………...2

1.1 Понятие государственной службы …………………………………2

1.2 История государственной службы в РФ (после 1991 г.) ………….6

1.3 Современные проблемы государственной службы………………..8

Глава 2 Анализ федеральной программы реформирования

государственной службы ……………………………………………….10

2.1 Содержание реформирования государственной службы…………11

2.2 Содержание проблемы и обоснование необходимости ее

решения программными методами ……………………………………14

2.3 Цель, задачи, сроки и основные этапы реализации

Программы ……………………………………………………………..22

2.4 Система мероприятий, предусмотренных Программой…………23

2.5 Ресурсное обеспечение Программы …………………………… ..29

2.6 Реализация Программы и контроль за ходом выполнения

предусмотренных ею мероприятий ………………………………….30

2.7 Ожидаемые результаты реализации Программы……………….31

Заключение …………………………………………………………… 32

Список используемой литературы …………………………………...34

**ВВЕДЕНИЕ**

Государственная служба появилась в системе социальных отношений как необходимое условие для нормальной жизнедеятельности общества и как средство обеспечения других видов социальной деятельности.

Вопросы управления государственной службой включены современным российским законодательством в комплекс отношений, подлежащих регулированию с точки зрения обеспечения ее эффективной организации.

Современная государственная служба РФ представляет собой правовую материю, которая находится в постоянном движении: она изменяется, дополняется, идёт поиск новых инструментов в разрешении существующих проблем, разрабатываются новые нормативные акты, регламентирующие государственно-служебные отношения. Перечисление проблем государственной службы России свидетельствует о том, что в этой области в будущем должны произойти важнейшие изменения.

Целью данной курсовой работы является анализ федеральной программы реформирования государственной службы

***Глава 1 Государственная служба в РФ: современное состояние, проблемы и перспективы***

**1.1 Понятие государственной службы**

Государственная служба появилась в системе социальных отношений как необходимое условие для нормальной жизнедеятельности общества и как средство обеспечения других видов социальной деятельности, прежде всего производства, обеспечения производства главным образом в интеллектуальном отношении. Недаром долгое время под службой вообще понималась сфера умственного труда. Однако в настоящее время такой тезис отвергается в качестве критерия для отграничения службы от других видов социальной деятельности.

Решающим фактором здесь является объект воздействия в процессе осуществления деятельности. Служба есть трудовая деятельность для других людей. Объектом воздействия в процессе службы выступает человек, личность, притом воздействие это — непосредственное, а человек — конкретный индивидуум. Служба зародилась и, развивалась вместе с обществом, в рамках общества и для общества.

Государственную службу можно рассматривать как объект теоретического исследования, с одной стороны, и в плане нормативно-правового понимания, с другой. Теоретически гoсударственная служба может быть представлена в аспектах: социальном, политическом, социологическом, правовом, организационном, нравственном. В правовом смысле исследуется юридическое установление государственно-служебных отношений, при реализации которых и достигается практическое выполнение задач государственной службы.

Государственная служба — сложный социально-правовой институт. Этот институт представляет собой систему правовых норм, регламентирующих государственно-служебные отношения, т.е. права, обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих, прохождение госyдарственной службы, порядок возникновения и прекращения служебных отношений. С точки зрения традиционной теории под государственной понимается служба в государственных учреждениях, предприятиях, организациях и объединениях.

Нынешнему нормативно-правовому закреплению государственной службы в качестве службы только в государственных органах способствует сложившееся в теории мнение о ее публичности. Так, в процессе государственной службы возникают публично-правовые отношения, «состоящие в том, что поступивший в аппарат государственного управления находится на службе не только в соответствующем органе, но и у государства в целом»; а суть государственной службы в этом плане состоит в «формировании властно-управленческих взаимоотношений между государством и обществом».

Государственная служба по самому своему названию производна от понятия «государство» и от доступной народу государственной идеи, воплощаемой им в определенном типе государственности. Она является прежде всего институтом ведения публичных (государственных) дел, что находит правовое закрепление как во внутреннем законодательстве России, так и в международных правовых актах. Основываясь на нормах Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, государственную службу следует определять. как институт равнодоступного и непосредственного участия граждан в ведении государственных дел.

Государственная служба в Российской Федерации (РФ) создана в соответствии с положениями Конституции РФ об осуществлении власти народа непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Государственная служба является комплексным публичным, социальным правовым, организационным институтом и профессиональной деятельностью. В качестве комплексного публичного и социального института государственная служба обеспечивает государственное управление, а также интеграцию и обслуживание интересов личности, общества и государства. Как правовой институт, государственная служба строится на основе законов и других нормативных правовых актов, образующих в совокупности законодательство о государственной службе РФ. Организационное строение государственной службы означает распределение государственной службы по функциям, видам, уровням, а также осуществление государственной службы в различных органах государственной власти. Наконец, граждане РФ, приверженные ценностям и интересам общественного служения, обладающие соответствующими потребностями и качествами, обеспечивают профессиональное исполнение функций государственного управления, что означает осуществление государственной службы как профессиональной деятельности.

Государственная служба может осуществляться как в государственных органах, так и в отдельных государственных учреждениях и организациях.

Традиционным в научной литературе стало определение государственной службы, данное Манохиным В.М. : «государственная служба представляет собой одну из сторон деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также сама деятельность этого личного состава - государственных служащих по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства».

Лазарев Б.Ю. определяет государственную службу как «…служение государству, т.е. выполнение по его поручению и за плату от него деятельности по реализации задач функций государства в государственных органах».[[1]](#footnote-1)

С точки зрения современного законодателя, государственная служба в РФ - это профессиональная деятельность, состоящая в выполнении государственными служащими федеральных органов государственной власти РФ и субъектов РФ компетенции этих органов, установленной в законодательных и иных нормативных актах.

Статья 2 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ» понимает под государственной службой профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. В этом определении можно выделить следующие аспекты: 1) государственная служба представляет собой профессиональную деятельность, т.е. деятельность являющуюся для государственного служащего профессией и, как правило, она связанна с выполнением им в качестве основного вида деятельности специальных полномочий; 2) в рамках осуществляемой деятельности происходит реализация компетенции государственных органов; 3) эта деятельность направлена на обеспечение функционирования государственных органов; 4) такая деятельность представляет собой исполнение должностных обязанностей, т.е. в данном случае очевиден личностный аспект понятия государственной службы, так как обязанности принадлежат не государственной службе, не должности, а самому государственному служащему.

Закон относит к государственной службе исполнения должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности категорий «Б» и «В».

Итак, легальное (т.е. установленное в Федеральном законе «Об основах государственной службы РФ») истолкование понятия государственной службы позволяет утверждать, что государственная служба - это профессиональная деятельность служащих в государственных органах представительной, исполнительной и судебной власти.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством в практически функциональном смысле государственная служба представляет собой основанную на законе деятельность персонала государственных органов представительной исполнительной и судебной власти, состоящую в реализации государственной власти в различных сферах общественной жизни в целях выполнения задач и функций государства.

**1.2 История государственной службы в РФ (после 1991 г.)**

История государственной службы в РФ насчитывает 4 этапа. 1-й этап (1991 — 1996 гг.): отказ от советской (партийно-номенклатурной) системы государственной службы, а также создание новых кадровых служб и учебно-научных (обеспечивающих подготовку, переподготовку и повышение квалификации гocyдарственных служащих) учреждений. Были созданы: Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ (Росглавкадры), РАГС — Академия государственной службы при Президенте РФ (вместо Академии общественных наук при ЦК КПСС), появились первые институты и факультеты университетов, в которых начали готовить студентов по специальности «Государственное и муниципальное. управление». Была заложена нормативная правовая база государственной службы РФ (в первую очередь, был принят Федеральный закон «Об Основах государственной службы РФ», 1995 г.).

2-й этап (1997 — осень 1999 г.): активизация усилий по административной реформе, предпринятая в рамках Администрации Президента РФ и завершившаяся подготовкой Концепции административной реформы (основные положения которой бы- ли озвучены в Послании Президента Б. Н. Ельцина Федеральному собранию весной 1998 г.). Одним из разделов Концепции

административной реформы был раздел по государственной службе. Именно здесь были впервые проанализированы системные недостатки существующей государственной службы, и (с целью исправления этих недостатков) представлен замысел превратить государственную службу РФ в профессиональную государственную службу гражданского общества.

3-й этап (зима 1999 — весна 2000 гг.): разработка Концепции реформы государственного управления РФ в Центре стратегических разработок («Центр Г. Грефа») в качестве составной части предвыборной программы В. В. Путина как кандидата в Президенты РФ. Частью этой Концепции стало Техническое Задание (т. е. технический текст, включающий в себя предлагаемый план мероприятий и очередность их выполнения) по разделу «Государственная служба». На этом этапе впервые был изучен вариант развития государственной службы с отсутствием преобразований («стихийное развитие без реформ») и показаны негативные последствия та- кого развития событий, были рассмотрены различные варианты перехода к профессиональной государственной службе гражданского общества и был выделен приоритетный вариант возможной реформы (кадровые преобразования с акцентом на развитие образовательных программ для государственных служащих).

4-й этап (ноябрь 2000 г. — настоящее время): Поручение Президента РФ В. В. Путина о подготовке до 1 мая с. г. Концепции реформирования государственной службы РФ, создание рабочих групп по подготовке Концепции и Плана мероприятий в Правительстве РФ, Совете Безопасности РФ, военных структурах. Создание объединенной рабочей группы под эгидой Администрации РФ. Утверждение Структуры Концепции и подготовка самого текста. Новым является перенос акцентов на реформирование функциональных аспектов государственной службы и материального стимулирования и обеспечения при одновременном сохранении комплекса образовательных мероприятий. Это означает расширение и углубление замысла реформы.

**1.3 Современные проблемы государственной службы**

Современное состояние государственной службы РФ характеризуется значительным количеством накопившихся проблем и противоречий, обусловленных становлением государственности

РФ и возникновением гражданского общества, а также переходным состоянием экономики страны. Хотя структура государственной службы РФ в основном задана, эта структура не описывает целостную систему.

1. Отсутствует единая целостная система государственной службы. Функционирование государственной службы осуществляется в качестве службы в отдельном государственном органе как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта РФ. То, что работодателем для государственного служащего является не государство в целом в лице отдельного государственного органа, а сам государственный орган, приводит к местническому расколу государственной службы и потенциальному исполнению локальных (принятых отдельными органами власти или же на уровне субъекта РФ) нормативных правовых актов в ущерб федеральным.

2. Отсутствует система законодательного регулирования (рамочное регулирование) для различных видов государственной службы, а также для субъектов РФ. Законодательство о государственной службе РФ не упорядочено, нет объемлющего Закона (Кодекса) о государственной службе.

3. Неэффективна государственная кадровая политика в гocyдарственной службе, что выражается в:

— высокой текучести кадров, в частности вследствие частных изменений структуры органов исполнительной власти, сокращений и изменений перечня министерств, госкомитетов и других органов;

— отсутствии механизма перевода государственного служащего из одного вида службы в другой с сохранением его статуса (особенно из военной в гражданскую государственную службу);

— недостаточном уровне профессионализма государственных служащих и несовершенной системе их профессиональной подготовки, переподготовки и повышении квалификации кадров;

— несоответствии материального обеспечения законодательным ограничениям и ответственности, возлагаемой на них. В особенности оплата (денежное содержание) государственных служащих не связана с эффективностью их работы и не стимулирует увеличивать эту эффективность;

— неэффективности действующих антикоррупционных мер и их слабой разработанности;

— неполноте статуса государственных служащих отдельных видов государственной службы;

— отсутствии унификации основных гарантий государственных служащих различных видов и уровней государственной службы и в ряде случаев их декларативным характером;

— разрозненности элементов системы управления государственной службы РФ вследствие отсутствия федеральных органов (федерального органа), обладающих функциями управления государственной службой РФ. Нет «кадровой вертикали», что приводит к отсутствию селекции кадрового резерва и работы с кадровым резервом;

— неупорядоченности внутренней организации государственной службы и регламентации деятельности государственно- го служащего. Без регламентов деятельности государственные служащие получают свободу действия по собственному усмотрению, что увеличивает возможности коррупции;

— декларативном характере взаимосвязи с муниципальной службой. В действительности, единство требований к государственной и муниципальной службе пока остается на уровне не реализованных пожеланий.

В целом состояние государственной службы в настоящее время характеризуется ее низкой эффективностью в сравнении с те- ми затратами, которые общество и государство несут при обеспечении государственной службы; недостаточной гибкостью и приспособленностью к решению задач гражданского общества и формирования рыночной экономики; невосприимчивостью к новым методам и формам организации, планирования, ресурсного обеспечения и стимулирования деятельности государственных служащих.

**ГЛАВА 2 *Анализ федеральной программы реформирования государственной службы***

Россия находится у порога очередной и, может быть, самой трудной реформы — реформы государственной службы. Остро встал вопрос о ее модернизации. Современное состояние общества, а вернее, его деградация, перемещение и вытеснение страны на периферию мирового сообщества говорят о неэффективности существующей модели государственной службы РФ. Если и дальше эта тенденция будет развиваться, то России грозит опасность распада, либо зависимости от других, более динамичных и развитых государств. Дальше мириться с нарастающей деградацией государственного аппарата России нельзя.

**2.1 Содержание реформирования государственной службы**

В настоящее время в РФ сложилась ситуация, при которой реформирование государственной службы является приоритетным направлением реформ. Основное направление реформирования — кардинальное повышение эффективности и качества государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, содействие экономическому прогрессу (становлению рыночной экономики), повышение качества оказываемых государством услуг, рациональное использование государственных ресурсов и улучшение положения государственных служащих, конкурентоспособность профессии государственного служащего на федеральном и региональных рынках труда. Реформирование государственной службы в РФ должно обеспечить создание целостной системы государственной службы, с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей РФ, а также тенденций мирового развития.

Реформирование системы государственной службы РФ в соответствии с замыслом создаваемой ныне Концепции предполагает:

— определение и уточнение функционирования государственной службы. Предстоит изменение работодателя для государственных служащих и утверждение новых типовых контрактов, в которых работодателем выступает государство в лице отдельного государственного органа. Планируется создание системы должностных регламентов, исключающих произвол в служебной деятельности государственных служащих. Будут изменены категории государственной службы и выделены в явном виде категории руководителей и их советников («политический уровень») с ограничением по количеству таких лиц в государственных органах, а также категории профессиональных государственных служащих, подбираемых и продвигающихся по службе на основании их профессиональных заслуг и достоинств. Будет произведено новое разделение государственных служащих по группам и по классным чинам, что позволит унифицированно соотносить служащих разных видов службы и наладить систему карьерного роста;

— создание системы органов по управлению государственной службой РФ («кадровой вертикали»). Эти органы призваны проводить независимую от отдельных органов власти (ведомств) аттестацию; осуществлять работу с кадровым резервом; формировать и вести реестр должностей; производить досудебное рассмотрение споров, связанных с прохождением государственной службы; проводить конкурсы на замещение вакантных должностей; создавать комиссии по этике государственной службы (в том числе по борьбе с коррупцией) и руководить работой таких комиссий; издавать нормативные правовые акты в пределах своей компетенции;

— создание единой системы нормативных правовых актов, регулирующих государственную службу РФ, а также отмена тех положений, которые противоречат целям и задачам реформ. В частности, предполагается принятие федерального закона «О федеральной государственной службе» (название условно), Кодекса государственной службы, разработка Этического кодекса государственной службы;

— принятие неотложных финансово-экономических мер и совершенствование материально-технического обеспечения государственной службы. Среди этих мер предполагается максимально возможный перевод косвенных мер материального вознаграждения (всевозможные льготы) в прямые; признано необходимым развивать социальное и медицинское страхование вместо системы специализированных медицинских учреждений и т.д.; стимулирование по результатам работы должно быть значительно усилено в сравнении с регулярной заработной платой; для ключевых категорий служащих будет проведено увеличение (значительное) оплаты их труда с целью восстановления конкурентоспособности профессии государственного служащего на федеральном и региональных (местных) рынках труда; бессрочные (постоянные) контракты постепенно для большинства категорий государственных служащих будут переведены в срочные (ограниченные по времени) контракты; будет развиваться «электронное правительство» — введен электронный документооборот, включая электронную (цифровую) подпись; будут пересматриваться нормы распределения (обеспечения) служебных принадлежностей, включая нормы размещения (по площади);

— изменение образовательной системы первичной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Будет введен открытый конкурсный порядок выбора образовательных учреждений, ведущих все образовательные программы. При профессиональной подготовке и повышении квалификации государственных служащих, замещающих должности руководителей и их заместителей, будет использоваться потенциал профильных академий, а также университетов и академических институтов. Будет предусмотрен «боковой вход» на ведущие позиции государственной службы категорий «советники» и «профессионалы» для ученых и специалистов в области государственного управления по областям специализаций государственных органов. Планируется прекращение финансирования системы второго высшего образования и направление средств на интенсивные краткосрочные программы повышения квалификации. Предполагается запрет на занятие должностей начиная со старших для лиц, не обладающих профессиональным высшим образованием в областях управленческой специализации данного государственного органа.

Картину возможных преобразований необходимо дополнить планом мероприятий. Конечно, этот план должен быть уточнен и постоянно корректируется. Однако в целом возможен следующий сценарий:

Предполагается проведение ряда мероприятий по нормативному правовому обеспечению (принятие рамочного федерального закона и по возможности Кодекса государственной службы как всеобъемлющего закона), финансово-экономических мероприятий (изменение зарплаты в соотнесении с мерами материального стимулирования, введение новой системы контрактов), функциональных мероприятий (новые категории и группы должностей), организационных мероприятий (создание системы органов по управлению государственной службой РФ с целью возложения на них ответственности за дальнейшее реформирование).

В среднесрочной перспективе апробируются, осваиваются и окончательно оформляются механизмы функционирования государственной службы.

В долгосрочной перспективе развиваются механизмы функционирования государственной службы, стабилизируется и оптимизируется состав государственных служащих.

2.2 Содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами

В Российской Федерации сложились конституционные основы государственной службы как механизма государственного управления, принципиально отличающегося от действовавшей ранее административной системы управления.

В 1992 - 2002 годах осуществлялась подготовка нормативных правовых актов в сфере государственной службы. Приняты Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации", законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регламентирующие отдельные виды федеральной государственной службы, а также государственную службу субъектов Российской Федерации.

Общая численность государственных служащих и иных работников федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, образованных в соответствии с Конституцией Российской Федерации (далее именуются - государственные органы), а также муниципальных служащих и иных работников органов местного самоуправления на начало 2002 года составила 1053,1 тыс. человек, в том числе установленная численность государственных служащих и иных работников федеральных органов исполнительной власти - 315,1 тыс. человек. За период с 1992 года по 2002 год численность государственных служащих и иных работников в этих органах увеличилась в 1,8 раза, в основном на региональном уровне. Этот рост обусловлен формированием в соответствии с Конституцией Российской Федерации государственных органов, обеспечивающих развитие рыночной экономики, в том числе налоговых, финансовых, по вопросам занятости населения, миграции и других, а также органов местного самоуправления.

В общей численности государственных служащих и иных работников государственных органов, а также муниципальных служащих и иных работников органов местного самоуправления государственные служащие и иные работники органов исполнительной власти, а также муниципальные служащие и иные работники местного самоуправления (925,1 тыс. человек) составляли 89 процентов, из них в федеральных органах исполнительной власти было занято 30 процентов, в том числе в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти - 28 процентов.

Установленная численность федеральных государственных служащих центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти составляла 24,9 тыс. человек, а их территориальных органов - 290,2 тыс. человек.

В государственных органах субъектов Российской Федерации замещали государственные должности 153,3 тыс. человек, муниципальные должности в органах местного самоуправления - 283,7 тыс. человек.

С 1998 года отмечается снижение численности государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. В 2001 году численность государственных служащих федеральных органов исполнительной власти уменьшилась по сравнению с 1995 годом на 4,9 процента. При этом наблюдается рост численности государственных служащих государственных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих органов местного самоуправления.

В 1999 году на 1000 человек населения России приходилось 2,8 государственного служащего федеральных органов исполнительной власти, в Великобритании - 5,2, США - 3,9 государственного служащего, а на 1000 человек занятого населения соответственно - 6,4, 11,3 и 7,9 государственного служащего.

В процессе реформирования государственной службы предполагается оптимизировать численность государственных служащих путем внедрения на государственной службе новых методов управления.

На государственной службе сложилась половозрастная структура, не соответствующая половозрастной структуре занятого населения страны.

Так, на начало 2002 года в общей численности государственных служащих, замещающих государственные должности, женщины составляли более 70 процентов, в органах исполнительной власти - 71,8 процента, в аппаратах органов судебной власти и прокуратуры - 67,6 процента, в аппаратах органов законодательной власти - 55,8 процента, аппаратах иных государственных органов - 55,4 процента. Такой сравнительно высокий процент женщин в аппаратах государственных органов объясняется преобладанием женщин на государственных должностях, отнесенных к старшим и младшим группам должностей.

Средний возраст государственных служащих, замещающих государственные должности, составлял 40 лет. Несколько моложе кадровый состав в аппаратах федеральных судов и органов прокуратуры Российской Федерации (средний возраст - 37 лет).

Лица пенсионного возраста среди государственных служащих составляли 3,5 процента. Более 30 процентов государственных служащих в аппаратах законодательных и иных государственных органов имели возраст 50 лет и старше, из них лица пенсионного возраста в этих органах составляли соответственно 11,1 процента и 6,9 процента.

Основная часть государственных служащих в возрасте до 30 лет замещали государственные должности, отнесенные к старшим и младшим группам должностей (соответственно 49,6 и 38,7 процента). Высшие и главные государственные должности категории "В" замещали 0,6 процента государственных служащих в возрасте до 30 лет.

Среди государственных служащих, замещающих высшие и главные государственные должности категории "В", возрастная группа до 30 лет наиболее широко представлена в аппаратах федеральных судов и органов прокуратуры Российской Федерации, где более трети государственных служащих составляли лица этой возрастной группы.

Большинство лиц (29,9 процента), замещающих государственные должности, имели стаж работы в государственных органах от 5 до 10 лет, около 25 процентов - свыше 15 лет. В аппаратах органов законодательной власти стаж работы свыше 15 лет имели 42 процента лиц, замещающих государственные должности, в органах исполнительной власти, аппаратах органов судебной власти и прокуратуры - 24 процента, в других государственных органах - 38 процентов.

Таким образом, в течение 10 лет произойдет высвобождение более половины государственных служащих, замещающих ключевые должности, при невозможности замещения этих должностей следующим поколением государственных служащих, имеющих достаточный опыт работы на государственной службе и необходимую квалификацию.

Образовательный уровень государственных служащих характеризуется следующими параметрами.

На начало 2002 года доля государственных служащих, имеющих высшее профессиональное образование, составляла 73 процента. При этом 40 процентов государственных служащих имели высшее образование по специальностям экономического и управленческого профиля, 22 процента юридическое образование, 18 процентов - высшее техническое образование. Для сравнения: на 1 января 1999 г. государственные служащие с высшим профессиональным образованием указанного профиля составляли соответственно 35,4, 19,6 и 21,2 процента.

Сохраняется тенденция к увеличению числа государственных служащих, чье профессиональное образование не соответствует квалификационным требованиям по замещаемой должности.

Так, не имеют профессионального образования 26,7 тыс. человек, или 4,6 процента от численности государственных служащих, замещающих должности, имеющие зачастую обеспечивающие функции.

В настоящее время переподготовка и повышение квалификации федеральных государственных служащих осуществляются за счет средств федерального бюджета. В соответствии Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2002 год" ассигнования на эти цели составили 417,5 млн. рублей, в том числе на государственный заказ, на основе которого осуществляются переподготовка и повышение квалификации федеральных государственных служащих центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти, - 68,5 млн. рублей. При этом средства на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в федеральном бюджете не предусматриваются.

В 2001 году среднемесячная начисленная заработная плата (денежное содержание и выплаты социального характера) государственных служащих всех уровней составила 4,8 тыс. рублей.

Уровень среднемесячной заработной платы государственных служащих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2001 году был в 1,4 раза выше, чем уровень среднемесячной заработной платы государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

По сравнению с трудом руководителей и специалистов органов управления в негосударственном секторе экономики труд государственных служащих недооценен. Небольшая дифференциация в оплате труда государственных служащих слабо стимулирует эффективность их служебной деятельности.

По экспертным оценкам, оплата труда главных менеджеров (руководителей организаций и их заместителей) в 10 - 15 раз, старших менеджеров (руководителей структурных подразделений организаций) в 710 раз, менеджеров (специалистов, руководителей отдельных проектов) в 3-7 раз, администраторов (исполнителей проектов) в 1,5 - 3 раза превышает оплату труда государственных служащих, замещающих соотносимые должности.

Такая разница в размерах оплаты труда между государственными, муниципальными служащими и работниками негосударственного сектора экономики затрудняет привлечение на государственную, муниципальную службу квалифицированных специалистов и руководителей, приводит к оттоку государственных служащих в негосударственный сектор экономики (особенно это касается наиболее востребованных профессий и возрастных категорий), что снижает эффективность деятельности государственных органов, ухудшает профессиональный и половозрастной состав государственных служащих.

В ходе осуществления работы по приведению нормативно-правовых основ системы государственной службы в соответствие со сложившимися общественными отношениями и новыми экономическими условиями предполагается проведение оптимизации оплаты труда государственных служащих в целях приближения ее уровня к уровню оплаты труда руководителей и специалистов органов управления в негосударственном секторе экономики, что обеспечит конкурентоспособность государства как работодателя и улучшит профессиональный и половозрастной состав государственных служащих.

Сложившееся состояние государственной службы порождает следующие негативные тенденции ее развития.

Ухудшается профессиональный состав государственных служащих в связи с низкой средней заработной платой и ее существенной дифференциацией по государственным органам. Усиливается дефицит государственных служащих в возрасте до 45 лет, имеющих опыт работы в современных экономических условиях. Одновременно происходит снижение престижа государственной службы как вида профессиональной деятельности. Сохраняется преобладание государственных служащих с непрофильным образованием. Мужчины преобладают на должностях руководителей, а женщины - на должностях специалистов. Нехватка квалифицированных кадров сочетается с наличием незаполненных вакансий, что в первую очередь связано с низкой оплатой труда государственных служащих.

Поступление граждан на государственную службу и должностной (служебный) рост государственных служащих в большей степени зависят от личного отношения к ним руководителя государственного органа, нежели от их профессионального уровня и деловых качеств. Частая смена руководителей государственных органов нередко приводит к очередному изменению структуры этих органов и неоправданному увольнению государственных служащих.

Во многих случаях качество подготавливаемых документов является неудовлетворительным. Деятельность государственных органов недостаточно регламентирована и слабо контролируется со стороны гражданского общества.

Утратили силу прежние нормы морали и идеологического воздействия, регулировавшие поведение работников органов государственной власти и управления и ставившие барьеры на пути злоупотреблений, коррупции и произвола в этих органах. Пока еще не выработаны новые правила служебного поведения (профессиональной этики) государственных служащих и законодательные механизмы их реализации.

Не устранены недостатки в области подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих. Имеющиеся образовательные учреждения в целом не обеспечивают необходимый уровень профессиональной подготовки государственных служащих.

Недостаточно используется положительный зарубежный опыт развития государственной службы.

Для преодоления указанных негативных тенденций необходимо обеспечить решение следующих проблем государственной службы:

нарушение принципа единства государственной службы и системы управления ею на федеральном и региональном уровне;

неразработанность законодательных механизмов взаимосвязи государственной и муниципальной службы;

наличие противоречий и пробелов в законодательстве Российской Федерации о государственной службе;

несоответствие социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности;

низкая эффективность деятельности государственных органов;

слабое использование современных технологий государственного управления, в том числе отвечающих задаче реализации масштабных государственных программ и проектов;

низкая эффективность правовых и организационных мер контроля деятельности государственных органов со стороны гражданского общества;

недостаточная эффективность кадровой политики в сфере государственной службы;

сохранение консервативной системы подготовки и профессионального развития государственных служащих;

недостаточная ресурсная обеспеченность государственной службы.

Все эти проблемы тесно связаны между собой и не могут быть решены в отдельности. Реформирование государственной службы следует проводить в рамках концепции сбалансированного развития, и оно не должно состоять из одномоментных кардинальных изменений существующей государственной службы. Последовательность и постепенность являются принципами современного реформирования государственной службы.

Для решения названных проблем в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 24 ноября 2000 г. N Пр-2331 разработана и утверждена 15 августа 2001 г. N Пр-1496 Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, в соответствии с которой и разработана настоящая Программа.

2.3 Цель, задачи, сроки и основные этапы реализации Программы

Цель Программы - повышение эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, оптимизация затрат на государственных служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной службы.

Для достижения этой цели необходимо решить следующие задачи:

создание условий для оптимального организационно-правового обеспечения государственной службы;

определение обязанностей, полномочий и мер ответственности государственных служащих на основе должностных (служебных) регламентов;

внедрение новых методов планирования, финансирования, стимулирования и оценки деятельности государственных служащих, рациональное использование ресурсов в системе государственной службы;

обеспечение открытости государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства;

применение эффективных методов подбора квалифицированных кадров для государственной службы, оценки результатов служебной деятельности государственных служащих, а также создание условий для их должностного (служебного) роста;

реализация программ подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих;

внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих;

создание оптимальных материально-технических условий для эффективного функционирования государственной службы и исполнения государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей;

обеспечение развития системы управления государственной службой.

Программа имеет среднесрочный характер и будет реализовываться в 2003 - 2005 годах.

Этапы реализации Программы:

2002 год - подготовительная работа по реализации Программы;

2003 - 2005 годы - разработка нормативно-правовой базы системы государственной службы, проведение финансово-экономических мероприятий, экспериментов и осуществление пилотных проектов по применению новых подходов к организации федеральной государственной службы, проведение мониторинга реформирования государственной службы, а также использование в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления положительных результатов указанных экспериментов и пилотных проектов.

2.4 Система мероприятий, предусмотренных Программой

Программой предусмотрены конкретные мероприятия по перечню согласно приложению и основные направления их реализации.

Для решения поставленных в Программе задач предусмотрены мероприятия по следующим направлениям:

совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы по вопросам реформирования государственной службы;

проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов по применению новых подходов к организации федеральной государственной службы и обеспечению деятельности федеральных государственных служащих;

совершенствование подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;

создание материально-технических условий для эффективного функционирования федеральной государственной службы;

формирование системы управления государственной службой.

*Совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы по вопросам реформирования государственной службы*

Необходимость законодательного регулирования вопросов государственной службы предусматривается Конституцией Российской Федерации. Однако целостная и комплексная система правового обеспечения государственной службы в Российской Федерации отсутствует.

Недостатком правового регулирования государственной службы в Российской Федерации является неполное законодательное регулирование государственно-служебных отношений.

Правовые основы видов федеральной государственной службы урегулированы различными законодательными актами Российской Федерации, которые не соответствуют друг другу.

В субъектах Российской Федерации по вопросам государственной службы приняты различные законодательные акты, которые в ряде случаев противоречат законодательству Российской Федерации.

Таким образом, не создана комплексная нормативно-правовая база, которая в полной мере обеспечивала бы выполнение возложенных на государственную службу задач и функций в соответствии с Конституцией Российской Федерации и общепризнанными принципами и нормами международного права.

В целях создания целостной системы государственной службы назрела необходимость законодательного закрепления ее единых правовых основ.

Необходимо разработать и принять приоритетные федеральные законы и иные нормативные правовые акты о системе государственной службы Российской Федерации, о видах государственной службы, о местном самоуправлении и муниципальной службе.

Эти законодательные и нормативные правовые акты должны обеспечить единый подход к правовому регулированию и организации государственной и муниципальной службы, совершенствованию системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих, открытости государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, внедрению современных методов прогнозирования, финансирования, оценки, стимулирования, материально-технического обеспечения государственной службы, управлению государственной службой.

Кроме того, требуется проведение экспертизы существующей законодательной и нормативно-правовой базы государственной службы, приведение ее в соответствие со сложившимися общественными отношениями и новыми экономическими условиями.

*Проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов по применению новых подходов к организации федеральной государственной службы и обеспечению деятельности федеральных государственных служащих*

В Российской Федерации сохраняются консервативные подходы к организации федеральной государственной службы, которые не в состоянии обеспечить ее эффективное функционирование и надлежащее качество оказания государственными служащими гражданам и организациям государственных услуг.

В целях совершенствования организации федеральной государственной службы и обеспечения деятельности федеральных государственных служащих необходимо внедрение современных технологий управления, включающих в себя новые методы планирования и финансирования деятельности федеральных государственных органов, стимулирования федеральных государственных служащих, а также системы показателей и критериев оценки деятельности аппаратов федеральных государственных органов и их подразделений.

Для решения этих задач требуется проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов по применению новых подходов к организации федеральной государственной службы в отдельных федеральных государственных органах. На основании мониторинга результатов этих экспериментов и пилотных проектов будет осуществляться внедрение современных технологий управления в систему государственной службы в целом.

В рамках реализации настоящей Программы предусматривается проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов:

по апробации новых методов планирования деятельности федеральных государственных органов, системы показателей и критериев оценки деятельности федеральных государственных служащих;

по применению методов программно-целевого финансирования отдельных федеральных государственных органов, ориентированного на повышение эффективности деятельности этих органов и федеральных государственных служащих;

по использованию балансового метода учета ресурсов и современных форм оценки эффективности произведенных федеральными государственными органами бюджетных расходов;

по применению служебных контрактов;

по созданию и использованию системы профессионального развития, подготовки и переподготовки федеральных государственных служащих;

по отработке механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих.

*Совершенствование подготовки, переподготовки и повышения квалификации федеральных государственных служащих*

Основная цель совершенствования подготовки, переподготовки и повышения квалификации федеральных государственных служащих - рост их профессионального уровня.

Для достижения поставленной цели необходимо:

создать эффективный механизм подбора кадров для федеральной государственной службы, обеспечения должностного (служебного) роста федеральных государственных служащих на основе их профессиональных заслуг и деловых качеств;

повысить престиж федеральной государственной службы и авторитет федеральных государственных служащих;

создать систему непрерывного профессионального образования федеральных государственных служащих, совершенствовать стандарты и программы подготовки и профессионального развития кадров федеральной государственной службы на основе открытого конкурсного отбора этих программ, а также образовательных учреждений;

осуществлять управление развитием профессиональных качеств федеральных государственных служащих;

обеспечить обновление и плановую ротацию кадрового состава федеральной государственной службы;

формировать на конкурсной основе кадровый резерв федеральной государственной службы и обеспечивать его эффективное использование;

соблюдать объективность в оценке результатов деятельности федеральных государственных служащих при проведении аттестации или квалификационного экзамена.

*Создание материально-технических условий для эффективного функционирования федеральной государственной службы*

Основной целью данного направления является рациональное использование материально-технических ресурсов на федеральной государственной службе, а также обеспечение надлежащих условий для качественного исполнения федеральными государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей и оказания ими гражданам и организациям государственных услуг.

Реализация поставленной цели предполагает решение следующих задач:

анализ имеющейся материально-технической базы федеральной государственной службы;

разработка стандартов служебных мест федеральных государственных служащих и нормативов их размещения, а также нормативов материально-технического обеспечения федеральной государственной службы;

подготовка предложений по строительству, реконструкции и техническому оснащению зданий и помещений центрального аппарата федеральных государственных органов.

*Формирование системы управления государственной службой*

Система управления государственной службой необходима для обеспечения единства государственной службы Российской Федерации, взаимодействия государственных органов со структурами гражданского общества, координации деятельности государственных органов по вопросам поступления на государственную службу, прохождения и прекращения государственной службы, а также профессионального развития государственных служащих.

Достижение поставленной цели осуществляется на основе:

единства системы управления государственной службой Российской Федерации и ее разделения на федеральный уровень и уровень субъекта Российской Федерации;

координации деятельности подразделений государственных органов по вопросам государственной службы и кадров;

взаимодействия с органами местного самоуправления;

открытости системы управления государственной службой для граждан и гражданского общества.

2.5 Ресурсное обеспечение Программы

Объем финансирования Программы в 2003 - 2005 годах составляет 539,1 млн. рублей, в том числе:

в 2003 году - 231,7 млн. рублей;

в 2004 году - 164 млн. рублей;

в 2005 году -143,4 млн. рублей.

Средства из федерального бюджета на реализацию Программы предусматривается выделить Управлению делами Президента Российской Федерации (координатору Программы - Администрации Президента Российской Федерации) с последующей передачей их государственным заказчикам.

Расходы на финансирование Программы будут уточняться при подготовке проекта федерального бюджета на соответствующий год.

Для реализации мероприятий, предусмотренных Программой, также могут быть привлечены средства Всемирного банка, а также средства, полученные в результате оказания технического содействия зарубежных стран и международных организаций. Указанное техническое содействие может быть использовано для экспертного сопровождения предусмотренных Программой мероприятий в области научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в соответствии с законодательством Российской Федерации об иностранной технической помощи (содействии).

При получении положительных результатов в ходе осуществления отдельных мероприятий, предусмотренных Программой, средства на их реализацию предусматриваются с учетом возможностей бюджетов всех уровней на соответствующий год.

2.6 Реализация Программы и контроль за ходом выполнения предусмотренных ею мероприятий

Реализация Программы осуществляется за счет средств федерального бюджета на основе государственных контрактов (договоров), заключаемых в установленном порядке государственными заказчиками с исполнителями мероприятий, предусмотренных Программой, и на основе соглашений, заключаемых с соответствующим субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием.

Исполнители мероприятий, предусмотренных Программой, Министерство труда и социального развития Российской Федерации, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство имущественных отношений Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, научно-исследовательские, образовательные и иные организации, определяемые на конкурсной основе в установленном порядке.

Организацию реализации Программы и контроль за выполнением предусмотренных ею мероприятий осуществляет координатор Программы.

Координатор Программы обеспечивает проведение государственной политики в области реформирования государственной службы посредством координации утвержденных федеральных и региональных программ, связанных с развитием государственной службы, взаимодействие государственных органов, органов местного самоуправления по реализации Программы.

Координатор Программы рассматривает материалы о ходе ее реализации и ежегодно уточняет мероприятия, предусмотренные Программой, объемы их финансирования, а также утверждает развернутый перечень предстоящих мероприятий.

В целях обеспечения организации реализации Программы государственные заказчики представляют координатору Программы предложения и обоснования по первоочередным мероприятиям для их финансирования в очередном финансовом году, а также предложения по использованию средств, полученных в результате оказания иностранной технической помощи (содействия).

Государственные заказчики осуществляют разработку технических заданий на проведение конкурсов и тендеров на реализацию мероприятий, предусмотренных Программой. Конкурсный отбор осуществляется конкурсными комиссиями, которые формируются в установленном порядке.

Контроль за ходом реализации Программы осуществляет координатор Программы.

2.7 Ожидаемые результаты реализации Программы

В результате реализации Программы должно быть обеспечено:

* приведение нормативно-правовой базы системы государственной службы в соответствие со сложившимися общественными отношениями и новыми экономическими условиями;
* создание профессиональной государственной службы на основе принципов учета и оценки результатов служебной деятельности государственных служащих;
* внедрение должностных (служебных) регламентов государственных служащих;
* достижение качественного уровня исполнения государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг;
* создание условий для открытости и подконтрольности деятельности аппаратов государственных органов и государственных служащих гражданскому обществу;
* создание основы для совершенствования финансово-экономического обеспечения федеральной государственной службы;
* повышение эффективности кадровой политики в системе государственной службы в целях улучшения кадрового состава федеральной государственной службы;
* внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих;
* повышение профессионального уровня федеральных государственных служащих;
* оптимизация численности федеральных государственных служащих;
* создание материально-технических условий для эффективного исполнения федеральными государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей;
* формирование системы управления государственной службой.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Современное развитие законодательства позволяет утверждать, что Россия находится на пути возрождения института профессионального чиновничества. Этот институт, основываясь на профессионализме, способностях, политическом нейтралитете служащих и качественном исполнении служебных обязанностей, во многих странах обеспечивает стабильное государственной управление и является важнейшим фактором сохранения и развития государственности.

Реформирование государственной службы обусловлено многими факторами, главными из которых являются:

- необходимость реформ системы государственного управления и создания новой государственности в РФ;

- обеспечение действия принципа разделения государственной власти на законодательную, судебную и исполнительную;

- осуществление правовой реформы;

- проведение экономической и хозяйственной реформы;

- укрепление органов федеральной государственной власти;

- укрепление органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;

- создание государственного и муниципального аппарата в субъектах РФ;

- необходимость выработки концепции и практическое осуществление новой государственной кадровой политики;

- проведение в проведении организационно-правовых мероприятий в федеральных и региональных органах государственной власти;

- кардинальное изменение действующего и создание нового законодательства о государственной службе.

Правовое регулирование государственно-служебных процессов в настоящее время отстаёт от темпов развития тенденций и закономерностей в реформировании системы государственного управления, аппарата государства, муниципальных органов. Государственная служба как правовой институт должна обеспечить стабильное управление; она может играть определённую роль в стабилизации социально-политической жизни, разрешении политических конфликтов, уравновешивании действий различных политических сил.

**Список используемой литературы:**

Зенков М.Ю. Правовое обеспечение государственной и муниципальной службы: УМК, - Новосибирск: СибАГС, 2002

Зенков М.Ю. правовое обеспечение государственной и муниципальной службы: Учебное пособие Часть 1, часть 2. – Новосибирск: СибАГС, 2002

Окуньков Л. А. Комментарии к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств. – М., 1998

Закон о государственной службе Новосибирской области от 19.06.1996 г.

1. Конституция Российской Федерации

Указ Президента российской федерации о федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)»

1. Лазарев Б.М. «Государственная служба» / М.., 1993г., стр.5-6 [↑](#footnote-ref-1)