



На правах рукописи

2

ЛАМАНОВ Евгений Николаевич

**ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12 00 14 –
административное право, финансовое право,
информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

1 6 4 0 7 2 0 0 8

Москва – 2008

Диссертация выполнена на кафедре теории права, государства и организации правоохранительных органов Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Курский государственный технический университет»

- Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор
Прокошин Василий Алексеевич
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор
Козбаненко Виктор Анатольевич
кандидат юридических наук, доцент
Пашин Андрей Леонидович
- Ведущая организация:** **Московский государственный институт
международных отношений
(Университет) МИД России**

Защита состоится 27 ноября 2008 года в 12 часов на заседании диссертационного совета Д – 502 006.01 по юридическим наукам в ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу. 119606, г Москва, проспект Вернадского, 84, корп. 1, ауд 3370

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАГС.

Автореферат разослан 27 октября 2008 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



Е.Ю.Киреева

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы диссертации. Приоритетом устойчивого функционирования государственной гражданской и муниципальной служб в субъектах Российской Федерации становится обретение ими нового качества развития и адекватная инновационная активность. Формирование резерва эффективных управленческих кадров в единстве со стратегией развития системы служб в регионах, нацеленное на реализацию инновационного потенциала теории организации, права и управления, является важнейшей задачей, инициирующей данное исследование.

Фундаментальные изменения в административно-правовой науке, обусловленные инноватизацией технологий управления, становятся в мире юридической инноватики не целью, а средством развития государственной гражданской и муниципальной служб. Причем, изменения происходят под влиянием базовых условий конкурентоспособности в сфере служебных отношений, роста числа конкурентов и источников конкуренции. Использование прогрессивных информационных технологий, необходимость сокращения затрат времени на оказание новых услуг населению и, следовательно, на ускоренное получение служащими инновационных знаний, обеспечивающих высокое качество услуг, объективно ведут к поиску и подготовке высокообразованных специалистов в области внедрения нового, передового. Все это требует преодоления неповоротливости самой системы образования, не переориентированной на рынок труда в регионах. Необходимы разработка и реализация целостной системы организационно-управленческих инноваций развития государственной и муниципальной служб в субъектах Федерации.

Задачи преодоления архаичности кадровых служб, инертности значительной части чиновничества, сдерживающей развитие инноваций в нашей стране, невозможно решить без региональной инновационной стратегии заданного развития, базирующегося на использовании человеческого капитала, интеллектуальных ресурсов и высоких информационных технологий. Именно этот процесс должен стать важнейшим фактором ускорения служебно-правовых трансформаций под воздействием стратегии развития России до 2020 года¹, равно как и региональной стратегии страны. Дея-

¹ «О стратегии развития России до 2020 года» выступил Президент РФ В. В. Путин на расширенном заседании Государственного совета // Российская газета. 2008. 9 февраля.

тельность субъектов Федерации, обладающих солидным инновационным потенциалом, в действительности не характеризуется пока существенным профессиональным ростом служащих, их ответственностью за внедрение инноваций в свою работу.

Необходимость теоретического переосмысления принципов, источников формирования кадров государственной и муниципальной служб в субъектах Федерации с учетом тенденций и перспектив развития России, региональных особенностей и местных традиций, отечественного и зарубежного опыта государственного управления – все это требует интеграционного подхода к разработке нормативно-правовой базы регулирования кадровых процессов в стране. Решение проблем развития государственной и муниципальной служб на вышеуказанных направлениях, установление причинных связей между происходящими реформационными процессами и последствиями, оказывающими положительное влияние на благосостояние граждан, защиту их прав и свобод, определяют актуальность предпринятого диссертационного исследования

Степень разработанности проблемы.

Правовые аспекты исследуемой темы в контексте выработки кадровой политики нашли отражение в трудах видных отечественных ученых-юристов в разные периоды российской государственности

Концептуальные идеи конституционного и административного права сформулированы в трудах С А Авакьяна, А П Алехина, Г В Атаманчука, И Н Барцица, С В Бошно, Л Ф Болтенковой, А В Васильева, В Г Вишнякова, А Г Гуриновича, Р В Енгибаряна, Т В Закупень, А Д Керимова, Л М Колодкина, И В Котелевской, Ю К Краснова, Г В Мальцева, А А Муравьева, А Ф Ноздрачева, И В Понкина, В А Прокошина, А Д Селюкова, Ю А Тихомирова, Н Ю Хаманевой, И Д Хутинаева, Н М Чепурновой, Ю Л Шульженко и др. В своей совокупности труды вышеуказанных ученых послужили теоретической основой настоящего диссертационного исследования

Многоплановые проблемы государственной службы решают ученые-административисты Д Н Бахрах, И Л Бачило, К С Бельский, И И Веремеенко, Б П Елисеев, Н М Казанцев, В А Козбаненко, В М Манохин, А В Оболонский, Ю Н Старилев и др

Ряд ученых, признавая публично-правовой характер государственной службы, рассматривает ее с позиций как административного, так и трудового права (З К Александрова, М А Бочарникова, А М Куренной, Л А. Чиканова, В Ш Шайхатдинов и др)

Научно-познавательный потенциал государственной и муниципальной служб содержится в научных работах ученых – историков, политологов и социологов В В Бакушева, В В Воробьева, А И Ионовой, В С Комаровского, И П Марченко, Л А Обуховой, Е В Охотского, В А Сулемова, А И Турчинова, В Н Южакова, Р А Явчуновской и др

С позиций сравнительного изучения статуса гражданских служащих интерес представляют работы зарубежных ученых – Г Брэбана, Ж Веделя, Д Гарнера, Ж Гримо, Б Гурней, Ш Деббаша, К Дэйвиса, Р Драго, Н Оуэна, Р Шафхаузера, Ж -Шевалье, К Экштайна и др

Несмотря на наличие значительного числа работ по проблемам публичной службы, в настоящее время ощущается потребность в монографическом исследовании взаимосвязи правовых основ участия граждан в управлении делами государства и его неотъемлемой сферы – развития государственной и муниципальной служб, обусловленного региональной модернизацией этих служб. Фактически остается нерассмотренной на монографическом уровне зависимость научной обоснованности принимаемых решений от служебно-правовых инноваций, а также от совершенствования жизнедеятельности государственных и муниципальных служащих.

Отсутствие в российской правовой науке инновационных работ, направленных на исследование управленческих, нормативно-правовых аспектов системных трансформаций, происходящих в служебных отношениях, сделало необходимым использование новой законотворческой и правоприменительной практики их развития.

Об инновационном характере законов, рассчитанных на модернизацию, радикальное изменение ситуации в правоприменении со стороны чиновников, говорил Д А Медведев в ходе предвыборной кампании и в последующих публичных выступлениях. Даже «на замену губернаторов нет скамейки запасных. Мы каждый раз ломаем голову, как найти кадры для замещения должностей в регионах. При этом и переход толковых чиновников из регионов в центр и наоборот, из центра в регионы, крайне редкое явление», – подчеркивал Президент Российской Федерации, выступая на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров в подмосковных Горках 23 июля 2008 года¹

¹ См. Стенограмма выступления Д А Медведева на V Красноярском экономическом форуме 15 февраля 2008 г // Российская газета. 2008. 16 февраля

Следовательно, выбранная тема диссертационного исследования нуждается в разработке, исходя из приоритетов мобильности, новых правовых регуляторов государственно-служебных отношений (создание эффективно действующих моделей обмена кадровыми резервами между регионами, президентской квоты кадров и кадровой политики в целом, достойного уровня денежного содержания государственных и муниципальных служащих, планирования карьеры, непрерывного профессионального роста) Весьма ощутима потребность в обобщении практики совершенствования государственной гражданской и муниципальной служб в субъектах Федерации и выработке рекомендаций, предложений, в особенности по вопросам предотвращения коррупции, усиления юридической ответственности чиновников, укрепления этических начал в деятельности государственных и муниципальных служащих

Объектом исследования являются организационно-управленческие и правовые отношения, возникающие в процессе инновационного развития государственной гражданской и муниципальной служб в субъектах Российской Федерации

Предмет настоящего исследования составляют процессы развития системы государственной гражданской и муниципальной служб в субъектах Федерации на основе использования инновационных факторов в управлении

Цель диссертационного исследования – разработка теоретических и методологических положений, обновляющих существующие подходы к разработке организационно-управленческих средств обеспечения инновационного развития государственной гражданской и муниципальной служб в субъектах Российской Федерации

Достижение цели обеспечивается решением следующих задач:

- исследовать сущностную основу управленческо-служебных инноваций и связь данной категории с развитием государственной гражданской и муниципальной служб, с ликвидацией дефицита управленческих кадров,
- обосновать методологический подход к выбору инновационных проектов эффективного развития служебно-правовых отношений в региональном разрезе управления по результатам, чтобы преодолеть кадровый застой, который сказывается на судьбе конкретных дел, ведет к значительным убыткам и порождает коррупционные риски,
- разработать систему принципов инновационного развития государственной гражданской и муниципальной служб в комплексе служебно-правовых отношений, связанных с реализацией прав граждан на равный

доступ к этим службам и на участие в управлении делами государства,

– предложить процедуру формирования плана стратегического развития государственной гражданской и муниципальной служб в субъекте Федерации с применением организационно-управленческих инноваций,

– сформировать рекомендации по разработке стратегии инновационного развития государственной гражданской и муниципальной служб в субъектах Федерации в единстве с механизмом реализации и новой методикой оценки ее эффективности

Методологической основой исследования является диалектико-материалистический метод познания правовых и социально-управленческих процессов. Также широко используются системный подход, структурно-функциональный анализ, сравнительно-правовой и социологический методы, единство конкретно-исторического и концептуального изучения правовых факторов общественного развития, юридические средства толкования нормативных актов

В диссертации использованы труды отечественных и зарубежных ученых по вопросам государственного и муниципального управления, проблемам организационно-управленческого обеспечения инновационного развития служебно-правовых отношений в субъектах Российской Федерации

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, правовые акты ее субъектов и другие нормативные правовые акты, статистические материалы

Научная новизна диссертационного исследования состоит в исследовании теоретико-практических положений, механизмов, новых подходов к кадровой политике, а также средств формирования стратегии инновационного развития государственной гражданской и муниципальной служб в процессе управления по результатам, которые основываются на не использовавшихся ранее ресурсах регионов, на прогрессивных и нестандартных управленческих решениях, позволяющих получать наивысший эффект. Наиболее существенными результатами, содержащими элементы научной новизны, являются следующие

– предложена авторская концепция теоретико-правовых основ развития государственной гражданской и муниципальной служб в регионах, которая представляет собой совокупность научно обоснованных взглядов и представлений об изменении статуса этих служб в государственном меха-

низме и совершенствовании правовых отношений служащих, складывающихся на инновационной основе в процессе поступления, прохождения и прекращения службы,

– исследована и раскрыта взаимосвязь права граждан на равный доступ к государственной и муниципальной службам в субъектах Федерации с их правом на участие в управлении делами государства,

– уточнена категориальная сущность административно-правовых институтов, составляющих методологические основы реформирования государственной и муниципальной службы, в том числе, раскрыто понятие инновационного развития государственной и муниципальной служб на основе соотношения инновации и новшества, их места в региональных служебно-правовых отношениях. Речь идет о творческой деятельности служб и служащих в виде нового подхода к работе, качеству и надежности услуг, функциональные, правовые характеристики и свойства которых позволяют занять государственным (муниципальным) учреждениям, их служащим устойчивые конкурентные позиции на региональном рынке услуг. Такое определение охватывает выработку и применение обоснованных прогрессивных и нестандартных управленческих решений, технологий в сфере правового обеспечения регионального комплекса служб, изменение баланса требований в пользу профессионализма и компетентности, а не пресловутой клановости, личной лояльности и преданности начальнику,

– предложен методологический подход к выбору стратегических инновационных проектов и методик в региональной системе государственной гражданской и муниципальной служб, характерной особенностью которого является применение иерархического подхода к подготовке единой базы данных лучших специалистов на всех уровнях и метода юридико-лингвистического моделирования,

– разработана система принципов инновационного развития, при этом выделены следующие группы принципов: концептуальные (принципы функциональности, всеобщности, динамичности), системообразующие (принципы системности, комплексности, интеграционности), результативно ориентированные (принципы приоритетности, информационной открытости, эффективности). Зачисление в кадровый управленческий резерв государственных, муниципальных служащих и работников негосударственного сектора, включение иных взаимозависимых элементов, логически объединенных в классификационные группы, могут служить основанием для формирования общедоступной, открытой базы данных о лучших спе-

циалистах, способных выполнять региональную стратегию инновационного развития служебно-правовых отношений,

- обоснована процедура разработки регионального управления по результатам, характерной особенностью которой является применение функционального моделирования, а также методика ролевого принятия управленческих решений и методов синтеза с целью формирования и выбора инновационных стратегических альтернатив развития государственной гражданской и муниципальной служб в субъекте Федерации,

- выявлены элементы совершенствования механизма реализации инновационного развития государственной гражданской и муниципальной службы в субъектах Федерации посредством эффективно действующей кадровой политики, планирования карьеры, непрерывного повышения квалификации служащих,

- определена методика оценки эффективности формирования и действия региональной стратегии инновационного развития государственной гражданской и муниципальной службы (на примере отдельных субъектов Федерации и федеральных округов), отличительной чертой которой является использование программ данного развития на основе разработанной модели поиска конкурентных кадров, интегрального критерия оценки уровня их инновационности

- внесен комплекс предложений по совершенствованию нормативных правовых актов, реализация которых позволит обеспечить улучшение правового регулирования государственной и муниципальной служб субъектов Федерации в процессе построения сильного государства и гражданского общества. Речь идет о принятии Федерального закона «Об инновационном развитии региональной политики в Российской Федерации», установлении процедуры согласования стратегического развития служб на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, разработке технологий проведения аутсорсинга. Ставятся вопросы о путях формирования единой системы кадрового мониторинга и информации о служебных вакансиях, о создании комиссии по разработке и контролю исполнения критериев, принципов отбора людей в кадровый резерв

Теоретическая и практическая значимость диссертации. Исследование позволило разработать методологические подходы к стратегическому управлению формированием, инновационным развитием системы государственной гражданской и муниципальной служб в регионах, обеспечивающей их прогресс на основе инновационных факторов, за счет научно обоснованных управленческих решений

Результаты исследования могут быть использованы для разработки стратегии инновационного развития системы государственной гражданской и муниципальной служб в субъектах Федерации. Наибольшую значимость имеют следующие научные и прикладные разработки

- модель инновационного развития государственной гражданской и муниципальной службы в регионах, отличительной особенностью которой является взаимное влияние инновационного процесса и качественной реструктуризации служебных отношений, выделение прогнозируемых этапов, помимо традиционно последовательных, позволяющих определить ключевые функции государственных и муниципальных служащих на соответствующих стадиях реализации инновационной разработки,

- методологический подход к исследованию новых нормативных категорий, изменений в статусе субъектов служебно-правовых отношений посредством принятия решений о внедрении стратегии долгосрочного социально-экономического развития России в жизнедеятельность государственной гражданской и муниципальной служб,

- методика оценки конкурентного статуса государственных гражданских и муниципальных служащих в субъектах Федерации

Настоящее исследование может служить в качестве учебно-методического пособия для студентов и преподавателей высших учебных заведений, при разработке и преподавании курсов теории государственного и муниципального управления, правового обеспечения государственной и муниципальной служб

Апробация результатов исследования. Научные и практические итоги диссертационного исследования используются в работе Курской областной Думы, администрации области, в подготовке и переподготовке кадров для органов государственной и муниципальной служб Курской области. Основные выводы и предложения освещены в печатных изданиях

Разработанные теоретические положения о направлениях формирования и реализации стратегии развития системы государственной гражданской и муниципальной служб в субъектах Федерации получили применение при прохождении стажировки в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАГС) и на курсах повышения квалификации юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, в учебном процессе при чтении лекций, курсовом и дипломном проектировании на юридическом факультете Курского государственного технического университета

Основные результаты работы докладывались и обсуждались на VIII Международной научно-практической конференции «Современное российское законодательство законотворчество и правоприменение» (7-8 декабря 2007 г., МГУ им. М.В. Ломоносова, г. Москва), Всероссийской научно-практической конференции «Теоретические аспекты и правоприменительная практика российского законодательства» (12-14 апреля 2007 г. КурскГТУ, г. Курск), на кафедре государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС

Структура диссертации состоит из введения, трех глав, семи параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и литературы

II ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во Введении обоснованы актуальность и степень разработанности темы диссертации, сформулированы объект, предмет, цель и основные задачи исследования. Представлены описание методологической и эмпирической базы, характеристика новизны и значимости полученных результатов, основные положения, выносимые на защиту, их апробация

В главе первой – «Методологические основы развития государственной гражданской и муниципальной служб в субъектах Российской Федерации» – рассмотрены демократическая природа права граждан на равный доступ к этим службам в контексте их участия в управлении делами государства, понятие, принципы и регионально-правовая обусловленность инновационного развития служебных отношений в процессе решения регионально-управленческих проблем инноватизации и гуманизации управления делами государства в узком (административно-правовом) и широком (управленческо-правовом) смыслах

Анализ теоретико-методологических основ развития права граждан на равный доступ к государственной и муниципальной службам позволил раскрыть содержание служебно-правовых и организационно-управленческих отношений в процессе регионального управления по результатам. Настоящее право рассмотрено диссертантом не только как урегулированная законом возможность претендовать на соответствующую должность и замещение ее в соответствии с профессиональной подготовкой, компетентностью и опытом поступающих на службу, но и как важнейшее средство участия граждан в управлении делами государства, их право на официальную службу в этой сфере управления. О возможности и резервах использования настоящего демократического института свидетельствует неуком-

плектованность почти наполовину контингента муниципальных служащих в стране

В контексте инновационного управления речь идет об изменении в корне общих подходов, образа мыслей и действий органов власти на региональном уровне, направленном на устранение кадровых диспропорций, обеспечение прав граждан и государственных интересов

По-существу ставится вопрос о расширении объектов правового регулирования – активного поведения самих граждан как участников служебных и управленческо-правовых отношений, о комплексности и целостности социально, экономически и юридически значимых связей служебно-правовых отношений с государственным и муниципальным управлением

Диссертант полагает, что региональное управление по результатам в системе этих служб начинает применяться в виде четырех циклов планирование (расстановка приоритетов и определение кадрового резерва), исполнение (помощь в достижении лучших служебных результатов), оценка (оценка результатов (эффекта) профессиональной деятельности служащих), пересмотр (внесение корректив в соответствии с результатами)

Фундаментальные изменения во всех этих циклах, считает автор, сдерживаются отсутствием целостной системы кадровой работы и обоснованной государственной концепции инновационного развития регионально-управленческих отношений в России (региональной инноватики) с учетом особенностей субъектов Федерации Рассмотрены факты неопределенности, неустойчивости, противоречивости в законодательной базе регулирования служебных отношений, роста разрыва в правовом, социально-экономическом и финансовом обеспечении инноваций

На формирование региональной инноватики влияет неразработанность единого методологического подхода к активному освоению гражданами своих взаимосвязанных прав на равный доступ к государственной гражданской и муниципальной службам и на участие в управлении делами государства

Выделен ряд видовых характеристик правового управления делами государства во взаимосвязи с формированием инновационного развития в регионах государственной и муниципальной служб Среди них а) нормативно-ценностная ориентация законодательства о службах и служащих, б) соблюдение правовых процедур разработки проектов регионально-правовых актов, в) реальность законодательных норм и порядка разрешения коллизий между нормами, регулирующими служебные отношения, г) конкретизация в региональном законодательстве средств, с одной стороны,

недопущения дискриминации в труде и профессии, с другой – достойного поощрения использования гражданами своего права на участие в управленческих делах государства

В целом, предложена концепция инновационного развития государственной и муниципальной служб в процессе правового обеспечения управления делами государства

Обычно в теоретико-методологических взглядах «инновация» сводится к нововведению, новшеству и не акцентируется внимание на продвижении новшества к региональному рынку услуг, оказываемых государственной гражданской и муниципальной службами. Тем не менее, инновация, в отличие от новшества, по самому определению предполагает не просто деятельность служащих, какой бы новизной она не отличалась, а прежде всего результат, реализация которого позволяет им занять устойчивые конкурентные позиции на рынке служебных услуг.

Применительно к теме диссертации, под инновацией понимается результат творческой деятельности служб и служащих в виде нового подхода к работе, качеству и надежности услуг, функциональные, правовые характеристики и свойства которых позволяют занять государственному (муниципальному) учреждению, служащим устойчивые конкурентные позиции на региональном рынке услуг.

Исходя из видового и территориального содержания данного определения, диссертантом рассмотрена стратегия инновационного развития системы государственной гражданской и муниципальной служб этих субъектов в двух аспектах: а) как целенаправленная деятельность по установлению приоритетов перспективного развития государственной гражданской и муниципальной служб субъекта Федерации, их достижению посредством прогрессивных и нестандартных управленческих решений, б) как общегосударственная стратегия, ориентированная на использование инновационных ресурсов государственной и муниципальной служб в целом.

В ходе исследования выявлены особенности становления региональной системы государственной гражданской и муниципальной служб с устойчивыми чертами эффективности работы с кадрами гражданских служащих. Внимание сосредоточено на преодолении формального исполнения нормативно-правовых актов о государственной и муниципальной службах, установлении четкой процедуры обмена кадрами между регионами и высоких критериев присвоения классовых чинов государственным и муниципальным служащим, укреплении стабильности кадров органов государственной власти и местного самоуправления, недопустимости в

дальнейшем ослабления мобильности кадрового состава вследствие некомпетентности, коррупционности части служащих

В диссертации раскрыты понятие, принципы и регионально-правовая обусловленность развития государственной гражданской и муниципальной служб. Особое место занял анализ реформы этих служб, понимаемой в широком смысле как комплекс мер в области повышения эффективности работы государственных и муниципальных служащих и совершенствование процесса правового регулирования служебных отношений. Все эти преобразования рассмотрены в общем контексте с административной, бюджетной, муниципальной реформами, то есть с реформированием государственного управления в целом.

Обращено внимание на показатели действия этих принципов при формировании общероссийского резерва эффективных управленческих кадров, в том числе применение показателей достижения инновационных целей государственной и муниципальной служб на соответствие используемых показателей новому этапу развития государственной и муниципальной служб, с его универсальными качествами (демократизмом, непрерывностью, способностью служб к саморазвитию и самосовершенствованию).

Эти качественные характеристики дополнены содержанием таких общетеоретических принципов, как обеспечение прав человека, комплексность функционирования служб на центральном, региональном и муниципальном уровнях; субсидиарность, обеспеченность новых полномочий ресурсами, ответственность.

Совокупность действия всех выше обозначенных принципов составляет теоретико-методологическую основу организации региональной системы государственной и муниципальной служб, научную базу их взаимосвязи и консенсуса.

В диссертации проанализирована мировая практика организации и прохождения службы в регионах, в контексте которого все вопросы, касающиеся принципа целостности служебно-правовых отношений, находятся в ведении федерации, самого государства. При этом законодательство многих из них (США, ФРГ, Аргентина, Венесуэла, Мексика, Бразилия, Индия) предусматривает возможность применения, при определенных обстоятельствах, института федеральной интервенции в его ординарном или чрезвычайном формовыражении.

В сравнительно-правовом аспекте принципы раскрыты на примерах упорядочения служебных отношений в Уральском, Центральном, Южном

федеральных округов, в ряде субъектов Федерации (Курской, Московской, Ростовской, Тамбовской и других областях) Здесь использован единый методологический подход к прогнозированию развития государственной и муниципальной служб, к утверждению стандартов и перечня государственных (муниципальных) услуг, оказываемых служащими, к порядку применения служебно-правовых мер по обеспечению устойчивости отношений

Целесообразно эти и другие, рассмотренные в диссертации, методологические подходы использовать в административно-правовом механизме для разработки законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (об оценке деловых качеств и подготовке кандидатов на гражданскую и муниципальную службы, об определении ограничений при поступлении на службу, о квалификационной характеристике должностей и др.)

В работе дан анализ правового обеспечения инновационного развития служебных отношений в единстве с решением регионально-управленческих проблем. В частности, вопросов неуклонного сокращения затрат на управление, повышения качества служебных услуг, квалификации, компетентности и активности каждого работника. Внимание к решению этих вопросов позволяет в законодательстве многих субъектов Федерации (Брянской, Воронежской, Орловской, Липецкой, Московской, Ростовской и других областей) расширять перечень социальных гарантий, предоставляемых государственным и муниципальным служащим.

Одновременно отмечено, что нередко местное чиновничество скрывает размеры своих денежных окладов – не публикует их в прессе, не вносит в общедоступную компьютерную информационную систему. В результате налогоплательщики не знают, обоснованы ли затраты на аппарат управления, насколько связана социальная гарантированность деятельности государственных и муниципальных служащих с их ответственностью.

Усиление ответственности, особенно нерадивых, инертных государственных и муниципальных служащих, не проработано в полной мере ни в федеральном, ни в региональном законодательстве. В связи с этим необходимо в полной мере использовать существующие методики проведения конкурсов, аттестации и других форм оценки служащих, разработанные законодателями в содружестве с учеными и проверенные на практике.

В главе второй – «Региональная система управления по результатам – важнейшие факторы инновационного развития государственной гражданской и муниципальной служб» – раскрыты средства опти-

мизации правотворческой деятельности органов управления по реформированию государственной и муниципальной служб, а также главные направления, регионально-управленческие приоритеты инновационного развития этих служб

Автор подчеркнул, что последовавшая в первые годы XXI века реформа государственной и муниципальной служб требует оптимизации правотворческой деятельности органов регионального управления, то есть создания правовой базы, отвечающей условиям современной жизнедеятельности государственной и муниципальной служб в субъектах Федерации. Поэтому аргументирован переход от затратной модели функционирования к результативной модели. Суть последней состоит в повышении эффективности работы государственных и муниципальных служащих, концентрации их усилий на приоритетных направлениях, в стимулировании инициатив и результатов своей деятельности, в усилении ответственности за принимаемые решения.

Обоснована необходимость введения нового порядка стимулирования и оплаты труда государственных гражданских и муниципальных служащих на основе комплексной оценки достижения целей, задач и функций исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, который должен найти отражение в стратегиях, программах, национальных проектах, а также в обмене опытом развития регионов.

Например, построение новой структуры органов власти, направленной на достижение общественно значимых результатов в служебно-правовых отношениях регионального уровня (опыт Уральского федерального округа), автором предложено осуществить в логике определения центров ответственности, создания системы мониторинга, контроля за реализацией реформы, а также мотивации высокопроизводительного труда всех работающих и состоящих в кадровом резерве служащих.

Повсеместному внедрению позитивной практики субъектов Федерации в Центральном, Уральском, Южном и других федеральных округах, где в рамках реализации инновационных механизмов, ориентированных на конечный эффект, сформированы целевые программы, действует институт систематических докладов о результатах и новых направлениях деятельности субъектов кадровой политики, препятствует ряд причин. Среди них отсутствие системы согласования целей между субъектами управления государственной и муниципальной службами, невысокий уровень регламентации взаимодействий исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по реформированию государствен-

ной и муниципальной служб, неизученность лучшего зарубежного опыта оптимизации правотворческой деятельности органов управления в служебно-правовой сфере

В диссертации проанализирована практика ряда государств, в частности Великобритании, по оценке служебно-правовой деятельности регионов, которой занимаются агентства регионального развития, опыт США, где инициативы по переходу на программно-целевые методы работы служащими исходили преимущественно с уровня штатов и муниципалитетов

В субъектах Российской Федерации необходимо создание эффективного действующего комплекса нормативно-правовых актов, обеспечивающих профессиональный характер публичной службы и условия ее прохождения, соответствующие мировым стандартам и исключающие беспредел чиновников, зараженных бюрократизмом, взяточничеством и протекционизмом

Далее обоснована нормативно-правовая процедура разработки инновационного регионального управления по результатам, характерной особенностью которой являются:

- применение функционального моделирования, а также методики ролевого принятия управленческих решений посредством методов синтеза инновационных стратегических альтернатив развития государственной и муниципальной служб, оптимизации и технологизации системы регионального развития управления по результатам,

- инновационно-правовые технологии, соединяющие, во-первых, интересы развития информационного общества, государства и служащих с полномочиями соответствующих органов власти, во-вторых, обязанности, ответственности с уровнем подготовки и требованиями по должности, в-третьих, интенсивность развития с карьерой, качеством исполнения должностей со стимулированием за результативность работы

В ряде этих технологий нормативно и практически действуют разные ограничения, усложняющие гражданам не только реализацию их прав на равный доступ к государственной службе и на участие в управлении делами государства, но и сдерживающее действие судебных механизмов защиты таких прав. В связи с этим актуальны предложенные в диссертации меры по усилению взаимодействия органов исполнительной власти с органами представительной власти и правосудия в обеспечении прав и свобод граждан, взаимосвязи реформирования управления по результатам с инновационным развитием государственной гражданской и муниципальной служб в субъектах Российской Федерации

Автором освещено инновационное развитие государственной гражданской и муниципальной служб, его основные направления и регионально-управленческие приоритеты под влиянием возросшего спроса на инновационность региональных преобразований в сфере государственной и муниципальной служб. Предложено разграничить во времени осуществление широкомасштабных реформ управления и системы служб на региональном уровне. На первом этапе преобразований целесообразно произвести отработку механизмов управления по результатам с помощью усовершенствования правового положения органов управления и регламентов в управленческой сфере. Необходима разработка прогноза социально-экономического развития территории на среднесрочную и отдаленную перспективу во взаимосвязи с основными направлениями и регионально-управленческими приоритетами инновационного развития государственной и муниципальной служб.

На следующем этапе инновационный подход выражается в правовых приоритетах соединения бюджета и качества работы государственной и муниципальной служб, традиционных оценок работы служащих с оценками независимых аналитиков, экспертов, аудиторов, представителей гражданского общества. Первым шагом, как отмечено в диссертации, может стать организация общественной комиссии по повышению результативности бюджетных расходов и совершенствованию деятельности управленческого аппарата в субъекте Федерации. Ее функции изложены в диссертации.

Затем на среднесрочную перспективу (2-3 года) нецелесообразно рекомендовать параллельное проведение радикальных изменений системы органов исполнительной власти и региональной системы государственной и муниципальной служб. Во многих субъектах Федерации предпочтительнее внести в эти системы мер экспериментальные, эволюционные изменения на направлениях, позволяющих повысить качество управления и оказания служащими услуг населению.

В экспериментальной отработке нуждаются, во-первых, создание единой или «рамочной» системы оценки деятельности государственных и муниципальных служащих, которая обладала бы объективным и комплексным характером, во-вторых, неукоснительное соблюдение служебной этики и, в-третьих, создание органа по вопросам служебных отношений не только в отраслевом, функциональном органе, но и на уровне каждого федерального округа с инновационными функциями, предложенными в диссертации.

В этом случае возможно решение проблемы создания «рамочной» системы оценки чиновников по результатам А именно

- усиление положительной мотивации труда, совершенствование профессиональной компетентности служащих, планирования индивидуальной карьеры служащего, формирование резерва кадров на основе их непрерывной профессиональной подготовки,

- оценка реального состояния кадрового потенциала по каждому федеральному округу и создание единого банка информации о кадрах, требований к ним, в том числе к процедуре проведения квалификационных экзаменов,

- унифицирование типологии должностей государственной, муниципальной служб и штатных структур органов управления,

- уточнение системы мер поощрения служащих и дисциплинарных взысканий

Кроме того, разработке модели стратегического развития государственной гражданской и муниципальной служб региона должен предшествовать процесс сбора информации, в который следует включать принятие решения о начале разработки стратегии, анализ внешней и внутренней региональной среды и баз данных о ней, определение системы показателей развития государственной гражданской и муниципальной служб, критериев оценки и ограничений

В результате раскрытия теоретических подходов, эволюции управления по результатам и конкретным требованиям к содержанию механизмов соотнесения ожидаемых и достигнутых эффектов представлена соответствующая концепция, охватывающая методологические подходы, принципы и процедуры оценки эффективности управления по результатам с учетом использования зарубежного опыта и его адаптации к российским реалиям

В главе третьей – «Стратегия модернизации государственной и муниципальной служб: эффективность профессиональной деятельности служащих» – раскрыты средства обеспечения успешного развития служб, включая инновационные технологии совершенствования профессиональной деятельности служащих

Внимание сосредоточено на обеспечении эффективности профессиональной деятельности служащих в условиях инновационного развития государственной и муниципальной служб

Сегодня важно последовательно работать над улучшением законодательства, чтобы оно носило инновационный характер, то есть было рассчитано на модернизацию

В действующем федеральном законодательстве отсутствует система нормативных правовых актов, регулирующих показатели деятельности по стратегическому прогнозированию, программированию и планированию социально-экономического развития регионов, в которых инновационным началам реформирования государственной и муниципальной служб должно принадлежать лидирующее место. Нет и программных документов об определении эффективности профессионализма и компетентности служащих в регионах (концепций, стратегий, программ поддержки).

Поэтому, на взгляд диссертанта, необходимым является разработка и законодательное закрепление единой системы управления по результатам и проведения модернизации государственной и муниципальной служб в предлагаемом к разработке Федеральном законе «Об инновационном развитии региональной политики в Российской Федерации». Такой закон должен устанавливать общий методологический подход, принципы и единый понятийный аппарат для совершенствования кадровой политики и управления реформами в регионах России. Закон может содержать механизмы координации, порядок разработки и согласования программ различных уровней, предусматривать единую систему индикаторов для управленческих документов и процедуру мониторинга, корректировки программных установок по вопросам обеспечения эффективности профессиональной деятельности служащих. Финансовая координата в законе должна строиться вокруг жестких бюджетных ограничений и затрат на оказание услуг, финансового анализа и «накладных расходов», инвестиционных потребностей и изменяющихся требований политики регулирования доходов.

Целесообразно разработать процедуру согласования стратегического развития служб на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, ввести унификацию документов, разрабатываемых на этих уровнях. В этой ситуации, прежде всего, следует определить статус региональных стратегий, увязав его со стратегией кадрового обеспечения на уровне каждого федерального округа.

Стратегия модернизации государственной и муниципальной служб в субъектах Федерации должна содержать решение таких вопросов, как развитие целей и задач модернизации, определение этапов и направлений реформирования и развития, внедрение инновационных моделей в деятельность государственной и муниципальной служб, их служащих, апробированных в отдельных субъектах Федерации и федеральных округах.

В этой связи рассмотрен опыт субъектов Федерации Уральского федерального округа, Тюменской области, Красноярского края, показавший, что процесс модернизации управления кадровыми ресурсами в целях разработки стратегии эффективной профессиональной деятельности служащих должен основываться на типичных и уникальных явлениях управленческой практики. Наиболее перспективные из них следующие:

- внедрение инновационных технологий в управлении процессами развития профессиональной деятельности (создание конкурентной среды на рынке услуг служащих, снижение бюджетных издержек на их приобретение, стимулирование повышения качества оказываемых услуг),

- налаживание информационного обмена между субъектами Федерации в федеральном округе по вопросам эффективности внедрения инноваций и положительного опыта в целом,

- установление нормативов финансирования эффективного использования кадровых ресурсов в сочетании с их научно определенными функциями

Как показал функциональный анализ, для предотвращения появления новых избыточных функций необходимо разработать и законодательно закрепить на региональном уровне процедуру публичного доказательства органами исполнительной власти необходимости введения дополнительных функций, служб и служащих, применения аутсорсинга. Речь идет о механизме выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе. Необходимы разработки типовых процедур и технологий проведения аутсорсинга, механизмов контроля его эффективности, равно как и мониторинга выполнения условий контрактов со служащими.

По мнению диссертанта, в каждом регионе должны быть разработаны и внедрены механизмы раскрытия информации о деятельности государственной и муниципальной служб, проведения в этой области публичных обсуждений и экспертиз общественно значимых решений, в том числе стратегии (концепции) внедрения инноваций в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, их служащих.

Такая стратегия (концепция) должна быть утверждена законодательным органом субъекта Федерации. Конечно, в дальнейшем возможна ее корректировка, разбивка на подцели и подзадачи до уровня конкретных исполнителей.

В диссертации исследованы инновационные технологии совершенствования профессиональной деятельности служащих в контексте эффективного управления делами государства

Государственная и муниципальная службы в субъектах Российской Федерации – это не только профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов (госслужба) и местного самоуправления (муниципальная служба), но и средство участия граждан в управлении делами государства, «чтобы радикально изменить ситуацию в правоприменении И начинать надо с себя чиновникам – нам всем, каждому на своем рабочем месте»¹

Совершенствование профессиональной деятельности служащих рассмотрено в форме сочетания сложившихся и новых технологий, выработанных служебно-правовой практикой, научными рекомендациями и опытом эффективного управления делами государства

Инновационные технологии совершенствования профессиональной деятельности служащих в регионах диссертантом определены как совокупность новых способов и мероприятий, направленных на формирование кадрового потенциала государственных (муниципальных) органов, способного к внедрению инноваций в деятельность всех субъектов управления делами государства. В частности, необходимо разрабатывать реестры услуг, предоставляемых служащими органов власти населению и организациям в связи с исполнением служебных полномочий. Данные реестры должны быть согласованы с реестрами расходных обязательств бюджетов, подвергнуты при этом систематическому контролю комиссии или контрольного (общественного) совета (палаты) по реализации инновационной стратегии развития государственной и муниципальной служб в субъекте Федерации

Эффективность инновационного развития государственной и муниципальной служб и совершенствование на их основе профессионализма служащих в субъектах Федерации определены в диссертации, как соотношение эффекта и затрат на него, как уровень достижения поставленных целей и как степень устойчивости системы при внедрении инновационных мероприятий

Проведенный в диссертации анализ процесса оказания услуг показал, что разработка стандартов предоставления государственных (муници-

¹ Стенограмма выступления Д.А. Медведова на V Красноярском экономическом форуме // Российская газета 2008 16 февраля

пальных) услуг должна быть дополнена системой мониторинга выполнения этих стандартов. Для этого необходимо обеспечить возможность потребителям услуг осуществлять непосредственную оценку выполнения стандартов, а также напрямую доводить информацию об их невыполнении до контролирующих инстанций с помощью таких средств, как «горячая линия», форумы на региональных и муниципальных интернет-сайтах, сходы граждан, книги обращений граждан и т.п. Речь идет не просто о дополнительном наборе форм и методов работы, а, в сущности, об эффективности инновационных технологий оценки профессиональной пригодности служащих, учета и контроля, на основе системного подхода, к деятельности каждого работника, всех звеньев управления делами государства.

В диссертации отмечен мобилизующий эффект в России и за рубежом правильно организованной системы отчетности и административных договоров как фактора общего повышения ответственности и подотчетности региональной системы служб и их служащих. Обращено внимание на применение комплексного подхода к внедрению механизма управления по результатам (на примере Чувашской Республики и Челябинской области) и апробации новых инструментов программно-целевого планирования кадров (на опыте Уральского федерального округа, городов Москвы и Санкт-Петербурга, Московской, Ростовской и других областей). Рассмотрен внешний и внутренний контроль за совершенствованием профессиональной деятельности служащих, повышением их ответственности (на практике ряда субъектов Федерации в Центральном федеральном округе).

В США, Австралии и других странах регулирующие агентства и исполнительные органы, непосредственно подчиненные главе государства, уже давно используют договоры о результатах. Здесь после введения управления по результатам происходит переоценка ценностей гражданской службы, повышение ее престижа в обществе в силу совершенства и добросовестности выполнения служащими своих статусных полномочий.

Наряду с совокупностью действующих прав, обязанностей, социально-правовых гарантий, льгот, компенсаций, предоставляемых служащим, добросовестное выполнение функциональных обязанностей по должности, воплощаемое в управленческой деятельности по результатам, диссертантом поставлено в зависимость от обновления технологий и учета особенностей, широты применения информационных источников, от качества и эффективности проведения конкурсов, аттестаций, квалификационных экзаменов, а также от формирования достойного резерва кадров.

В конце третьей главы также сделан вывод, что модернизация государственной и муниципальной служб должна осуществляться на базе инновационных правовых актов о системности региональных взаимодействий государственной гражданской и муниципальной служб, а также между ними и управлением делами государства

В **Заключении** диссертационного исследования подведены его итоги, сделаны обобщающие выводы и обоснованы предложения по совершенствованию правового статуса и организации кадровых служб органов исполнительной власти. При этом подчеркнуто, что в этом процессе ключевая роль принадлежит инновационным ресурсам и технологиям управления, прогрессивным управленческим программам и решениям. Представленная классификация инноваций, выявленные особенности процесса совершенствования служебно-правовых отношений позволили выделить и систематизировать новые принципы и функции, которые должны служить основанием для формирования региональной стратегии инновационного развития системы государственной и муниципальной служб.

В свою очередь, к функциям федеральных органов по вопросам управления государственной и муниципальной службами целесообразно отнести разработку научно-методических материалов, проектов «рамочных» законов, правил аттестации, системы оценки персонала, выявление противоречий в региональном законодательстве о государственной и муниципальной службах федеральному законодательству. Определение принципов формирования кадрового резерва, оптимизация и прозрачность схем управления органами управления службами в Российской Федерации и ее субъектах также будут способствовать укреплению доверия граждан к службам и служащим, а через них – и к государству.

Основные положения диссертации опубликованы в работах автора:

1 Ламанов Е Н Несовместимость инновационности с инертностью в правовой подготовке служащих // Бизнес в законе 2008 № 2 – 0,4 п л

2 Ламанов Е Н Право граждан на равный доступ к государственной, муниципальной службам и к участию в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право 2008 № 4 – 0,5 п л

3 Ламанов Е Н, Митрахов А С Конституционно-правовая компетентность госслужащих // Право и экономика Сборник научных трудов Выпуск 2 – М, Московский гуманитарный университет 2008 – 0,7 п л (авторских – 0,35 п л)

4 Ламанов Е Н Правовая подготовленность государственных и муниципальных служащих // Государственное управление и право Сборник научных трудов под общ ред И Н Барщица Выпуск 6 – М , РАГС 2008 – 0,6 п л

5 Ламанов Е Н Управленческо-правовое обеспечение деятельности государственных и муниципальных служащих в субъектах Российской Федерации // Место и роль молодежи в формировании правовых институтов гражданского общества Материалы Межрегиональной научно-практической конференции Сборник научных трудов – Курск, 2007 – 0,8 п л

6 Ламанов Е Н Оптимизация правотворческой деятельности органов регионального управления по реформированию государственной и муниципальной служб // Государственное управление и право Сборник научных трудов под общ ред И Н Барщица Выпуск 5 – М , РАГС 2007 – 0,7 п л

7 Ламанов Е Н Формирование системы профессиональной подготовки государственных служащих в России исторический аспект // Теоретические аспекты и правоприменительная практика российского законодательства Материалы Всероссийской научно-практической конференции – Курск, КурскГТУ 2007 – 0,4 п л

8 Ламанов Е Н Федеральное Собрание – законодательный орган России // Право Экономика История Сборник научных статей – М , Национальный институт бизнеса 2006 – 0,7 п л

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

ЛАМАНОВА Евгения Николаевича

Тема диссертационного исследования

**ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Научный руководитель – доктор юридических наук,
профессор **Прокошин В.А.**

Изготовление оригинал-макета
Ламановым Е.Н.

Подписано в печать 17.10.2008 г.
Тираж 80 экз.
Усл. п. л. – 1,1

ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ ФГОУ ВПО РАГС. Заказ № 447
119606, Москва, пр-т Вернадского, 84