

Комахин Б. Н. / Komakhin B. N.

**РАЗВИТИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В КОНТЕКСТЕ СЛУЖЕБНО-
ПРАВОВОЙ АНАЛИТИКИ И ИННОВАТИКИ**

**DEVELOPMENT OF PROFESSIONAL ACTIVITY OF PUBLIC SERVANTS IN
THE CONTEXT OF SERVICE-LEGAL RESEARCH AND INNOVATION**

*Комахин Борис
Николаевич,
кандидат юридических наук,
докторант Московского уни-
верситета МВД России.*

*Komakhin Boris
Nikolaevich,
c.j.s. (PhD in law), Doctoral
student of Moscow University
of the Russian MIA.*

В статье раскрываются правовые и организационные проблемы совершенствования деятельности государственных служащих в контексте инновационного развития страны в условиях модернизации российской экономики и необходимости развития законодательства о служебной деятельности.

Ключевые слова: государство, служба, инновация, модернизация, служащий.

The article describes legal and organizational problems of improving the performance of public servants in the context of innovation development of the country in conditions of the modernization of Russian economy and the need for development of legislation on official activities.

Keywords: state, service, innovation, modernization, servant.

В административно-правовой науке разрабатывается система приоритетов, ориентированных на модернизацию и инновационное развитие служебной деятельности и конкретизированных применительно к сектору исследований и разработок, относящихся к модели инновационного развития профессиональной служебной деятельности. При формировании приоритетных направлений развития данной науки в Российской Федерации предусматривается прозрачность (транспарентность) и публичность с учетом приоритетов инновационного развития государственной службы и долгосрочных прогнозов настоящего развития.

Целесообразно усиление императивного регулирования на государственной службе, прежде всего, необходимо различать аналитические методы регулирования управленческой деятельности государственных служащих, аналитические методы регулирования собственно служебных отношений и инновационные методы, обусловленные модернизацией. Методы связаны с реализацией государственными служащими своих полномочий внешневластного характера, их взаимодействием с физическими и юридическими лицами. Эта группа полномочий лежит за пределами предмета служебного права. Поэтому усиление исполнительской дисциплины, ответственности и результативности работы служащих, которое, безусловно, является важной задачей, собственно к служебно-правовой аналитике имеет первейшее, непосредственное отношение.

Служебно-правовая аналитика показывает, что повсеместное внедрение в практику служебной деятельности аналитических методов (методов анализа), носящих обязательный характер административных процедур, должно стать неотъемлемой частью служебно-правовой аналитики. Такие, например, вопросы, как назначение служащего на должность, привлечение его к ответственности, направление на аттестацию и т. п. должны во всех случаях иметь детальную проработку в нормативных актах и строго соответствовать установленным правилам аналитики. С другой стороны, служащие обязаны неукоснительно исполнять распоряжения вышестоящих руководителей, отданные в пределах компетенции последних.

Конечно, никакие процедуры не могут учесть всех жизненных ситуаций. Поэтому определенные дискреционные полномочия у чиновников все равно останутся. Естественно, исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного правового пространства свободного усмотрения должностных лиц, служащих, в котором объем инноваций бывает чрезмерно большим.

Однако здесь важен баланс, поскольку наличие чрезмерных дискреционных полномочий, как известно, способствует повышению уровня коррумпированности в государственном управлении. Поэтому если усмотрение в данном случае действительно необходимо, то в процесс принятия управленческого решения в сфере служебной деятельности конкретное должностное лицо должно быть связано несколькими альтернативными вариантами. Конечно, при наличии четко определенных критериев выбора одного из них.

Авторы Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» [4] сознательно изменили подходы к регулированию труда муниципальных служащих по сравнению с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [3], установив, что прохождение службы осуществляется на основе норм трудового законодательства, с учетом некоторых особенностей. В этом видится одно из проявлений служебно-правовой инноватики.

Поэтому на муниципальной службе в большей степени используются инновационные методы трудового правового регулирования. Муниципальные служащие работают на основе трудового договора, а не служебного контракта. Проведение конкурса на замещение должности службы является необязательным. Привлечение муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности осуществляется по правилам трудового законодательства. При этом руководитель, налагающий взыскание, не связан результатами служебной проверки. Однако властные методы управления трудом имеют на муниципальной службе все же большее значение, чем в частных организациях. Условия трудового договора с муниципальным служащим обычно определяются правовыми актами органов местного самоуправления. Для муниципальных служащих также ограничены возможности защиты трудовых прав. Условия их труда также преимущественно определяются не путем договорного регулирования, а нормативными актами регионального и местного уровня.

Следовательно, при преимущественном использовании императивных методов власти подчинения и запретов в институтах служебного права большое значение имеют методы служебно-правовой аналитики и служебно-правовой инноватики.

Надо особо подчеркнуть следующее. Во-первых, определить правореализацию принципов профессионализма и компетентности как непрерывный процесс правового управления достижением новых целей и задач, использования новейших форм и методов в деятельности государственных гражданских служащих.

Во-вторых, для того, чтобы создать эффективную систему правореализации принципов инновационности, профессионализма компетентности, следует четко сказать в законодательстве, какой чиновник нового типа требуется для достижения инновационных целей государства. Предстоит ускорить разработку методов стимулирования служащих за овладение инновационными знаниями, необходимыми для поведения чиновника нового типа.

В-третьих, спроектировать концептуальную модель служащего не только нового типа, но и законодательно определить профессиональные черты и характеристики компетентного, востребованного жизнью служащего, постоянно готового поддержать профессиональные инновационные преобразования.

В этой связи, предстоит дальнейшая разработка правовой теории инновационного развития профессионализма и компетентности служащих, всего кадрового потенциала Российского государства.

Одной из ключевых стратегических задач, которые необходимо решить в ходе реализации стратегии инновационного развития службы, является правовое обеспечение воспроизводства кадрового потенциала и прежде всего науки (этот процесс включает механизмы выявления талантливой молодежи на всех этапах обучения, а также преемственности в работе научных школ без потери накопленного потенциала).

Осуществление государственных приоритетов в области науки и технологии предполагает реализацию следующих мер:

- создание благоприятных условий и стимулов для прихода в науку талантливой молодежи, склонной к исследовательской работе;
- закрепление способных молодых исследователей в науке, включая создание условий, снижающих стимулы к выезду таких исследователей на постоянное место жительства за рубеж без введения каких-либо административных барьеров для мобильности научных кадров;
- поддержка существующих и новых научных школ, объединяющих исследователей разных поколений.

Но при этом, законодатель четко определил круг правовых источников, которые имеют правовую природу актов служебно-правового свойства и менее всего раскрывают аналитический, инновационный характер. Действительно, служебное законодательство является комплексной отраслью, так как при регламентации государственной и муниципальной службы законодатель не отказывается от использования норм Трудового кодекса Российской Федерации [2].

Однако, вопрос о комплексном характере служебно-правовой аналитики и инноватики не так прост. Действительно, если брать правовое регулирование государственной службы как единый аналитический комплекс с инновациями и информационными источниками, то круг нормативных источников будет очень велик. Всё это свидетельствует об отсутствии достаточных оснований для кодификации служебного законодательства, но не развитости служебно-правовой аналитики и служебно-правовой инноватики. Подобно тому, как не имеет единого кодифицированного источника административное право Российской Федерации, что не отграничивает его, например, от управленческого права, сами отрасли и подотрасли права в законодательстве четко не выделены, а являются теоретическими конструкциями.

Одновременно служебно-правовая аналитика и служебно-правовая инноватика, нормы, по своей принадлежности, происходящие из конституционного, административного, муниципального, финансового, гражданского, уголовного права, регулируют аспекты или даже отдельные фрагменты служебной деятельности. Что же касается конституционного права, то его роль в регулировании подотраслей служебного права также весьма значима (ч. 4 ст. 32, п. «г» ст. 71 и п. «л» ст. 72 Конституции [1]). Конституционное право в силу своего основополагающего, учредительного характера вообще является базовым для любой отрасли (подотрасли) российского права. Конституционные нормы (причем во многих случаях в значительно большем объеме) можно встретить во всех аналитических и инновационных процессах, в отраслях и подотраслях служебного права.

Оправданным представляется любое мнение, в силу которого в предмете служебного права, его подотраслях – служебно-правовой аналитике и инноватики большое место занимают комплексные общественные отношения, регулируемые конституционным, трудовым, гражданским и другим правом. Это обстоятельство связано с тем, что государственные служащие выполняют весьма широкий круг полномочий, относящихся не только к управленческой, но и к юрисдикционной (правоохранительной) сфере.

Таким образом, в своем соотношении со служебным правом служебно-правовую аналитику и служебно-правовую инноватику можно соотнести как части комплексной отрасли права, которым являются ее такие подотрасли служебно-аналитическое, служебно-инновационное право. Для становления служебно-правовой аналитики и служебно-правовой инноватики как отраслей права объем законодательства пока невелик. Еще раз следует подчеркнуть, что в настоящее время служебно-правовую аналитику и инноватику

можно рассматривать как формирующиеся подотрасли российского служебного права. Наряду с тем, касаясь перспектив развития и служебно-правовой аналитики, и служебно-правовой инноватики, следует отметить расширение сфер их взаимодействия в рамках административного права.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

References:

1. Constitution of the Russian Federation (adopted on National Voting, December 12, 1993) [Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata na vsenarodnom golosovanii 12 dekabrya 1993 g.)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Labor Code of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 197-FL [Trudovoi kodeks Rossijskoj Federacii ot 30 dekabrya 2001 g. № 197-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Federal Law No. 79-FL from July 27, 2004 “On the Public Civil Service of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Federal Law No. 25-FL from March 02, 2007 “On the Municipal Service in the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 2 marta 2007 g. № 25-FZ «O munitsipal’noi sluzhbe v Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.