**Лекция 1. Понятие и система государственной и муниципальной службы**

**1. Понятие и признаки государственной и муниципальной службы**

**Человек**– существо активное, и именно его деятельность обеспечивает развитие истории человечества. В рамках философского знания можно выделить несколько сфер такой деятельности:

1) производство материальных ценностей;

2) духовное производство;

3) учебу;

4) службу в различных организациях и т. д.

В данном учебном пособии речь пойдет о службе, в частности о службе государственной и муниципальной. Но первоначально необходимо выяснить, что же в целом понимается под словом «служба». Это понятие имеет различные значения. Так, в дореволюционной России службой называлось отдельное ведомство либо его подразделение. Такое определение службы в общем-то актуально и сегодня. Кроме того, в словаре С.И. Ожегова дано понятие службы как какой-либо специальной области работы (например, служба связи). Однако в большинстве случаев служба понимается именно как определенная и вполне самостоятельная деятельность людей.

Рассматривая службу как сферу деятельности человека, можно выделить следующие ее признаки:

1) объектом воздействия служебной деятельности является человек;

2) воздействие оказывается на конкретно определенную личность;

3) воздействие имеет непосредственный характер.

Следует отметить, что «служить» можно в различных организациях. При этом в зависимости от формы собственности такой организации, сферы ее интересов и других критериев служба будет обладать рядом особенностей, рассмотреть которые – наша цель. Именно в зависимости от формы собственности организации выделяют такие виды службы, как государственная и негосударственная.

Порядок осуществления государственной службы четко регламентирован и закрепляется российским законодательством. Негосударственная служба, по-другому называемая гражданской, более «свободна» и во многом определяется договорными отношениями между субъектами, участвующими в ней. Но негосударственная служба весьма неоднородна, и говорить об одинаковых правах и обязанностях всех негосударственных служащих независимо от каких-либо других критериев невозможно. Так, **внутри негосударственной службы выделяют**:

1) муниципальную службу;

2) службу в общественных организациях;

3) службу в государственных организациях и предприятиях;

4) службу в порядке индивидуально-трудовой деятельности.

Любой из этих подвидов службы имеет свои особенности и свою правовую регламентацию. Например, служба в общественных организациях может регулироваться Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и иными нормативно-правовыми актами. Юридической основой же муниципальной службы является Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Итак, нас интересует государственная служба и отдельный подвид негосударственной – муниципальная. Эти виды служб имеют определенные сходства, которые необходимо рассмотреть. С другой стороны, существуют и критерии, по которым их следует разграничивать, а знать и уметь выделять такие особенности тоже немаловажно.

До реформирования в 1990-х гг. нормативного закрепления понятие государственной службы не получило. В теоретической литературе она понималась как выполнение служащими оплачиваемой трудовой деятельности, предусмотренной занимаемыми должностями, целью которой является выполнение государством своих задач. При этом высказывалась мысль о том, что к государственной службе следует относить выполнение своих обязанностей в *государственных организациях*(органах, учреждениях, предприятиях). В этом случае речь идет о государственной службе в широком смысле слова. В узком смысле государственная служба понимается только как выполнение своих обязанностей в *государственных органах*.

Однако Федеральный закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы РФ» ввел несколько иное, расширенное понятие государственной службы.

Государственная служба РФ согласно указанному нормативно-правовому акту – это профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ, для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Согласно определению можно выделить такой признак государственной службы, как профессионализм деятельности, целью которой является обеспечение выполнения государственными органами своих полномочий.

Принцип профессионализма и компетенции государственных и муниципальных служащих будет рассмотрен далее. Сейчас же следует отметить лишь то, что так как выполнение государством возложенных на него обязанностей имеет большое значение, то и лицо, непосредственно осуществляющее подобную деятельность, должно быть способным не только нести за нее ответственность, но и выполнять ее должным образом.

Что же такое государственный орган? Логично предположить, что это орган, выполняющий задачи государства, которые могут быть либо внешними (оборона, взаимоотношения с иностранными государствами и т. д.), либо внутренними (развитие экономики, образование, медицина, законодательство и др.).

**В целом Конституция РФ закрепляет 6 видов государственной деятельности**:

1) законодательную власть;

2) исполнительную власть;

3) судебную власть;

4) Президент РФ (осуществляющий самостоятельные функции);

5) прокурорский надзор;

6) контрольную деятельность государства. Любая из этих видов деятельности осуществляется посредством государственных органов.

Итак, **государственный орган**– это образуемая в установленном законом порядке государственная структура, целью которой является выполнение задач и функций государства. Государственные организации и предприятия не входят в систему государственных органов, а следовательно, как было сказано выше, служба в них не является государственной.

Для того чтобы государственные органы качественно и эффективно выполняли поставленные перед ними задачи, структура и система таких государственных органов была упорядочена Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» и Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Итак, в Российской Федерации существуют следующие государственные органы, входящие в структуру исполнительной власти:

1) **Правительство Российской Федерации**;

2) **федеральные министерства**:

• Министерство Российской Федерации по атомной энергии;

• Министерство внутренних дел Российской Федерации;

• Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

• Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства;

• Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций;

• Министерство Российской Федерации по налогам и сборам;

• Министерство здравоохранения Российской Федерации;

• Министерство имущественных отношений Российской Федерации;

• Министерство иностранных дел Российской Федерации;

• Министерство культуры Российской Федерации;

• Министерство обороны Российской Федерации;

• Министерство образования Российской Федерации;

• Министерство природных ресурсов Российской Федерации;

• Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации;

• Министерство путей сообщения Российской Федерации;

• Министерство Российской Федерации по связи и информатизации;

• Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;

• Министерство транспорта Российской Федерации;

• Министерство труда и социального развития Российской Федерации;

• Министерство финансов Российской Федерации;

• Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации;

• Министерство энергетики Российской Федерации;

• Министерство юстиции Российской Федерации;

3) **государственные комитеты Российской Федерации**:

• Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и спорту;

• Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству;

• Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии;

• Государственный комитет Российской Федерации по статистике;

• Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу;

• Государственный таможенный комитет Российской Федерации;

4) **федеральные комиссии России**:

• Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг;

• Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации;

5) **федеральные службы**:

• Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации;

• Служба внешней разведки Российской Федерации;

• Федеральная архивная служба России;

• Федеральная служба геодезии и картографии России;

• Федеральная служба железнодорожных войск Российской Федерации;

• Федеральная служба земельного кадастра России;

• Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;

• Федеральная служба безопасности Российской Федерации;

• Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству;

• Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации;

• Федеральная служба охраны Российской Федерации;

• Федеральная пограничная служба Российской Федерации;

• Федеральная служба специального строительства Российской Федерации;

6) **российские агентства**:

• Российское авиационно-космическое агентство;

• Российское агентство по боеприпасам;

• Российское агентство по обычным вооружениям;

• Российское агентство по системам управления;

• Российское агентство по судостроению;

• Российское агентство по патентам и товарным знакам;

• Российское агентство по государственным резервам;

• Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации;

7) **федеральные надзоры России**:

• Федеральный горный и промышленный надзор России;

• Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности;

8) **иные федеральные органы исполнительной власти**:

• Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации;

• Государственная техническая комиссия при Президенте Российской Федерации;

• Управление делами Президента Российской Федерации;

• Комитет Российской Федерации по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами;

• Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу.

В результате осуществления государственной службы возникают государственно-служебные отношения, которые определяются как урегулированные правом отношения, возникающие при реализации гражданином РФ его права на равный доступ к государственной службе, а также в процессе ее прохождения.

**Внутри государственно-служебных можно выделить две группы отношений**:

1) внутренние (связанные с организацией государственной службы, например правила поступления на государственную службу);

2) внешние (отношения, оказывающие воздействие на объекты, не входящие в систему государственной службы, например организации, предприятия, учреждения независимо от формы собственности обязаны допускать к посещению их территорий государственного служащего, исполняющего свои должностные обязанности).

**Понятие муниципальной службы**сравнительно новое для системы российского права.

Ранее муниципальная служба понималась лишь как часть государственной. Однако Конституция РФ в ст. 12 признала и гарантировала не только само существование местного самоуправления, но и его самостоятельность.

Органы местного самоуправления, таким образом, не вошли в систему органов государственной власти. В соответствии с этим необходимо было признать и независимость муниципальной службы от службы государственной. Это и было сделано с принятием Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Итак, теперь муниципальная служба – это самостоятельный институт муниципального права, как уже было сказано выше, подвид негосударственной службы.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» муниципальная служба определяется как профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе, на муниципальной должности, которая не является выборной. Более конкретные определения муниципальной службы могут быть даны в специализированных законах субъектов Федерации.

**Выделяют следующие признаки муниципальной службы**:

1) муниципальная служба представляет собой деятельность человека, основанную на профессионализме и компетентности;

2) подобная деятельность осуществляется на постоянной основе, на муниципальной должности (понятие муниципальной должности будет рассмотрено ниже);

3) подобная должность не является выборной.

**Институт муниципальной службы призван выполнять следующие задачи**:

1) обеспечение наряду с государственной службой прав и свобод человека и гражданина на ограниченной территории – территории муниципального образования;

2) защита прав и законных интересов самого муниципального образования;

3) осуществление деятельности органами местного самоуправления (подготовка, принятие, исполнение и контроль за исполнением решений, принятых в пределах полномочий органа местного самоуправления);

4) обеспечение принципа самостоятельности принятия решений населением по вопросам местного значения.

Следует отметить также, что муниципальная служба, хотя и является самостоятельной, но имеет ряд сходных со службой государственной черт. Так, и муниципальная, и государственная службы представляют собой профессиональную деятельность в определенных органах (государственных или муниципальных).

Как уже было сказано, муниципальные органы не входят в систему государственных органов РФ, у них свои задачи, своя структура и компетенция.

Согласно п. 5 ст. 14 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается. Следовательно, местное самоуправление осуществляется через муниципальные органы, которые наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения.

Наименования органов местного самоуправления также устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ с учетом национальных, исторических и иных местных традиций.

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Пункт 1 ст. 14 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяет две группы муниципальных органов:

1) *выборные органы*, образуемые в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований. Наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным. Исключением из этого правила являются города федерального значения в составе РФ: в субъектах РФ – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с их уставами и законами могут не создаваться выборные городские органы местного самоуправления городов Москвы и Санкт-Петербурга;

2) *другие органы*, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

**2. Система государственной и муниципальной службы**

Государственная служба неоднородна по составу. Так, выделяют несколько классификаций государственной службы, при этом разграничение ведется по различным основаниям.

1. По уровню государственной службы и на основании п. 3. ст. 2 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» выделяют:

• федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации;

• государственную службу субъектов РФ, находящуюся в их самостоятельном ведении.

В совместном ведении РФ и ее субъектов находятся только аппараты судебных и правоохранительных органов.

2. В соответствии с принципом разделения властей и общими видами государственной деятельности существуют:

• государственная служба в представительных (законодательных) органах государственной власти (аппарат Федерального Собрания);

• государственная служба в исполнительных органах государственной власти (аппарат государственных органов, подведомственных Президенту РФ и Правительству РФ, Счетной палате и т. д.);

• госслужба в судебных органах власти (аппарат разнообразных судов);

• госслужба в органах прокуратуры.

3. Кроме классификации в зависимости от общих видов государственной деятельности, можно произвести более детальное деление государственной службы в зависимости от сферы деятельности государства:

• государственная служба в органах внутренних дел;

• государственная служба в налоговых органах;

• государственная служба на транспорте РФ;

• государственная служба в сфере образования и т. д.

4. В зависимости от функциональных признаков государственная служба делится на:

• гражданскую государственную службу (служба гражданских лиц в должностях категории «Б» и «В», предусмотренных Реестром государственных должностей в РФ);

• особую государственную службу (служба, установленная специальными федеральными законами и иными актами, например служба в ОВД, военная служба и т. д.).

5. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы РФ» система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

• государственную гражданская службу;

• военную службу;

• правоохранительную службу.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ. Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

**Государственная гражданская служба**– вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

**Федеральная государственная гражданская служба**представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности РФ.

**Государственная гражданская служба субъекта РФ**– профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ по обеспечению исполнения полномочий субъекта РФ, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ.

**Военная служба**– вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства.

**Правоохранительная служба**– вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Как и государственную *службу, службу*муниципальную можно подразделить по различным основаниям, например в соответствии с принципом разделения властей (муниципальная служба в исполнительных муниципальных органах; муниципальная служба в представительных муниципальных органах) или в зависимости от сферы деятельности.