**№ 20. Муниципальная служба как особый вид службы**

Статьей 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальная служба определяется как профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы.

В научной литературе представлен достаточно широкий спектр точек зрения относительно вопроса о служебной деятельности как особом виде социальной деятельности, а также непосредственно о понятии «служба». Одни авторы считают, что понятие «служба» может включать и обозначать и вид деятельности людей, и ведомственное подразделение, и самостоятельное ведомство. Другие определяют службу как вид социальной деятельности, которая в системе социальных отношений является необходимым условием нормальной жизнедеятельности общества. Исходя из Федерального закона от 06.10. 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также настоящего Федерального закона муниципальную службу можно определить как профессиональную управленческую деятельность, как правовой институт и как социальный институт.

С содержательной точки зрения, профессиональная деятельность муниципальных служащих связана с выполнением исполнительно-распорядительных, административных, информационно-аналитических и других функций.

Основными отличительными особенностями муниципальной службы от других видов деятельности являются:

1) муниципальная служба осуществляется в органах местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом от 06.10. 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», структуру органов местного самоуправления составляют:

представительный орган муниципального образования;

глава муниципального образования;

местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);

контрольный орган муниципального образования;

иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Муниципальные предприятия и учреждения не входят в структуру органов местного самоуправления, соответственно лица, осуществляющие свою профессиональную деятельность в указанных учреждениях, не состоят на муниципальной службе и не являются по статусу муниципальными служащими;

2) муниципальная служба осуществляется в аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которая не входит в структуру органов местного самоуправления. Избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований устанавливаются федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований;

3) муниципальная служба осуществляется на должностях муниципальной службы. Структура муниципальных должностей органов местного самоуправления представлена двумя видами: выборные должности и должности муниципальной службы. К выборным муниципальным должностям Федеральным законом от 06.10. 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнесены:

а) депутаты - члены представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения;

б) должностные лица местного самоуправления - выборные лица, наделенные исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) организации деятельности органа местного самоуправления;

в) выборные должностные лица местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления, избираемые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах;

г) члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах.

Лица, осуществляющие деятельность на выборных должностях, не состоят на муниципальной службе и не являются муниципальными служащими.

В органах местного самоуправления могут быть предусмотрены должности для технического обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Лица, которые не замещают муниципальные должности муниципальной службы, а исполняют обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, не состоят на муниципальной службе и не являются муниципальными служащими. На данных лиц не распространяются квалификационные требования, предусмотренные к замещению муниципальных должностей муниципальной службы, установленные Законом, а также права, обязанности, ограничения и запреты, то есть те элементы, которые сопровождают статус муниципального служащего;

4) муниципальная служба функционирует в сфере публичной власти и является публично-властной деятельностью. Публичность муниципальной службы - это важнейшая составная часть публичного права, выражающая право народа как суверена демократического государства на профессиональное ведение дел от лица всего народа. Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации, российской системы народовластия. В то же время местное самоуправление в Российской Федерации признается и гарантируется Конституцией РФ как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения жизнедеятельности муниципального образования;

5) муниципальная служба является социальным институтом и отличается социальным характером функционирования. Социальные цели муниципальной службы обусловлены характером задач муниципального образования, связанных с необходимостью удовлетворения общих материальных и духовных потребностей в сфере образования, здравоохранения, занятости, социальными приоритетами в повседневной деятельности;

6) муниципальная служба является правовым институтом. Правовой характер функционирования муниципальной службы проявляется в двух аспектах. С одной стороны, муниципальные служащие призваны осуществлять свою деятельность на основе Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления. Муниципальная служба является субъектом контроля соблюдения законодательства на территории соответствующего муниципального образования. С другой стороны, муниципальная служба является особым видом управленческой деятельности, которая имеет жесткий правовой режим регламентации. А к муниципальным служащим предъявляются особые требования, составляющие правовой статус, который регламентируется нормативными правовыми актами и тем самым отличает муниципальных служащих от других.

**№ 21. Принципы государственной службы: понятие, система, виды, значение**

К числу важнейших правовых и организационных основ системы государственной службы в РФ относятся понятия государственной службы и ее видов, принципы ее построения и функционирования, классификация должностей государственной службы и государственных служащих, квалификационные требования к государственным служащим, а так же правовое положение (статус) государственных служащих.

В Федеральном законе от 27 мая 2003г. «О системе государственной службы в РФ « в соответствии с Конституцией РФ определены единые, правовые и организационные основы системы государственной службы, в том числе управления в этой сфере, а также закреплены общие правила государственной службы России, которые должны применятся при правовом регулировании всех видов и уровней государственной службы и применении их на практике соответствующими государственными органами и должностными лицами.

Впервые понятие государственной службы было нормативно закреплено в п.1 ст. 2 Федерального закона от 31 июля 1995г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» (ныне утратившим силу), где под государственной службой понималось профессиональная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий только государственных органов и лиц, замещающих государственные должности РФ и ее субъектов.

В ст. Закона «О системе государственной службы Российской Федерации» дано новое определение понятия государственной службы. Теперь государственная служба РФ определяется как профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Федераций; органов государственной власти субъектов Федераций, иных государственных органов субъектов Федераций; лиц, замещающих должности, установленные Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (лица, замещающих государственные должности РФ); лиц, замещающих должности, установленные конституциями, уставами, законами субъектов Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Федераций (лица, замещающие государственные должности субъектов федераций).

Что касается лиц, замещающих государственные должности РФ, то сводный перечень наименований таких должностей был утвержден Указом Президента РФ от 11 января 1995г. Сюда относятся: Президент и Председатель правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители законодательной и исполнительной власти субъектов Федераций, депутаты, министры, судьи и некоторые другие. Лица, замещающие эти должности и не являющиеся государственными служащими, осуществляют общегосударственные функции, и на них в соответствии с их компетенцией возлагается ответственность за положение дел в стране, нормальное функционирование государственного аппарата.

Государственная служба представляет собой вид общественно полезной профессиональной служебной деятельности, которая хотя и носит обслуживающий (обеспечивающий) характер, в конечном итоге заключается в содействии по реализации задач и функций того государственного органа, службы или учреждения, в котором государственный служащий проходит службу.

Федеральным законом от 27 мая 2003г. установлена новая система государственной службы с видовой классификацией. Если ранее, согласно Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации», государственная служба подразделялась только по уровням – на федеральную и субъектов РФ, то теперь, согласно закону от 27 мая 2004г., она подразделяется на три вида – гражданскую, военную и правоохранительную. При этом только гражданская государственная служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу государственную гражданскую службу субъектов РФ. А военная и правоохранительную служба наряду с государственной гражданской службой считаются видами федеральной государственной службы (см. схему 1). Наряду с федеральной государственной службой в России складывается государственная гражданская служба субъектов Федераций, которая в значительной степени регулируется региональным законодательством исходя из общин (единых) правовых и организационных основ, но с учетом местных условий.

Законом о системе государственной службы в РФ установлены следующие основные принципы ее построения и функционирования.

1. Принцип федерализма, который обеспечивает единство системы государственной службы и соблюдения конституционного разграничения предметов ведения и полномочий федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федераций. Согласно п. «Т» ст.71 Конституции в ведении РФ находится федеральная государственная служба.

Учитывая наличие в субъектах РФ (республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области), только одного вида государственной службы, Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» (ст. 2) установлено, что правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Федераций находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов, а ее организация – в ведении субъекта Федерации.

1. Принцип законности означает, что исполнительные органы и должностные лица при осуществлении своих задач и функций обязаны строго соблюдать законы и иные нормативные акты о государственной службе. Принцип законности отражает требования ст. 4 Конституции о том, что Конституция страны и федеральные законы имеют верховенство на всей территории РФ, а все остальные нормативно правовые акты, в том числе по вопросам государственной службы, должны соответствовать Конституции. Нельзя допускать такого явления, когда субъекты Федерации отдают предпочтение своим правовым актам, в том числе по вопросам государственной гражданской службы, по сравнению с актами федеральными. Понимание и применение всех правовых актов должно быть единообразным. Всякое правонарушение неизбежно должно влечь ответственность виновных лиц.
2. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдение и защиты представляют собой новое явление в российском законодательстве. Для правового государства, которое предполагается создать в России, должно быть характерным, когда права личности действительно является высшей ценностью, а все государственные служащие несут предусмотренную законодательством РФ ответственность за деяния, нарушающие права и законные интересы граждан. Гражданин должен быть надежно защищен от «усмотрений» органов государства и его работников. Отсюда вытекает необходимость совершенствования национального законодательства, приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами России и стандартами, в том числе по вопросам государственной службы.
3. Принцип равного доступа граждан к государственной службе закреплен в ст. 32 Конституции. Это соответствует ст. 25 (п. «с») Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966г. Сущность принципа заключается в том, что при приеме на государственную службу не допускается каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений в зависимости от расы, пола, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъекта РФ, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Возможность доступа к государственной службе обусловлена владением государственным языком РФ, возрастом и другими требованиями, установленным федеральным законом о виде государственной службы. Иностранные граждане могут приниматься на военную службу по контракту на должности солдат, матросов, сержантов и старшин.
4. Принцип единства правовых и организационных основ государственной службы предполагает законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы, как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Федераций. Конечно, субъекты Федерации, действуя в рамках своей компетенции, вправе сами определять структуру своих органов власти, органов по вопросам государственной гражданской службы и кадров и самостоятельно осуществлять кадровую политику. Однако при этом должны использоваться общероссийская система государственных должностей, классных чинов, единый порядок прохождения государственной гражданской службы.
5. Принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы нашел свое отражение в законодательном закреплении единства основных квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы и должностей муниципальной службы. Требований к профессиональной подготовке, переподготовке по повышению квалификации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих. Соотносимы основные условия оплаты служебной деятельности и социальных гарантий, а также пенсионного обеспечения.
6. Открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества объективное информирование общества о деятельности государственных служащих является важной предпосылкой эффективного функционирования государственной службы.

Статьей 15 Конституции установлено, что законы подлежат обязательному опубликованию, неопубликованные законы не применяются.

Подлинной подконтрольности государственных служащих не может быть без разрешения гласности, учета общественного мнения, открытости и доступности для контроля, систематического освещения деятельности органов государственной власти средствами массовой информации. Ни один работник государственных органов не может оставаться вне контроля, вне критики.

1. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих имеет первостепенное значение при отборе кандидатов для замещения должностей государственной службы. Профессионализм означает исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей постоянно (в течение определенного времени) по приобретенной профессии за регулярно получаемое вознаграждение, проявляя при этом глубокое и всестороннее знание правил и процедур, владение практическими навыками в определенной сфере деятельности. Компетентность отражает объем знаний и опыт работника.
2. Защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц крайне необходима для обеспечения нормальной деятельности государственных органов, исключения фактов коррупции и принятия незаконных решений.

Реализация перечисленных принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы.

# Список используемой литературы:

1. Гончаренко В. Д. Государственная служба: Лекции, - Волгоград, 2008

# Государственное управление и государственная служба за рубежом:

Комментарий к ФЗ « О государственной гражданской службе РФ». – М, 2007

# Курс лекций / под общ. ред. проф. В.В. Чубинского. - СПб.: издательство Образование-Культура; издательство СЗАГС, 2005