**Государственная и муниципальная служба (понятия и виды)**

**1. Государственная и муниципальная служба: понятие,виды и правовые источники**

**1.1. Государственная служба**

Понять сущность и выявить основные черты государственной службы невозможно без предварительного определения видов общественно полезной деятельности людей, которая может осуществляться в следующих формах:

производство товаров, материальных ценностей, предоставление услуг;

создание нематериальных благ (духовных ценностей):написание книг, статей, постановка театральных спектаклей, разработка сценария, съемки фильма и пр.;

социально-культурная деятельность (образование, здравоохранение и т.д.);

государственная служба, функционирующая практически во всех сферах жизнедеятельности государства и общества, т.е. таких, как:

а) управление социально-культурной сферой (образованием, здравоохранением, наукой, социальной защитой населения);

б) управление экономикой (промышленностью, сельским хозяйством, использованием и охраной природных ресурсов, торговлей, финансами и кредитом, внешнеэкономической деятельностью);

в) управление административно-политической сферой (обороной, безопасностью, внутренними и иностранными делами, юстицией)\*;

служба в общественных объединениях, негосударственных, религиозных, международных, иностранных организациях;

общественная деятельность в целях удовлетворения индивидуального интереса в различных сферах жизни общества на безвозмезднойоснове

Одним из важнейших видов целенаправленной деятельности человека, а также общества и государства является служба Это понятие употребляется по-разному как вид деятельности человека, как социально-правовой институт, как система специальных органов государства, как духовная деятельность и т.д.Служба состоит в управлении, осуществлении государственной деятельности, обеспечении самого управления, социально-культурном обслуживании людей.

Особым видом службы (и, следовательно, видом общественно полезнойдеятельности) является государственная служба. В учебниках по административному праву государственная служба определяется как вид трудовойдеятельности, осуществляемой на профессиональной основе работниками государственных органов в целях выполнения задач и функций государства. При таком подходе к определению государственной службы выделяются, с одной стороны, задачи и функции государства, которые оно выполняет в лице государственных органов и служащих, а с другой — трудовая деятельность по осуществлению данных функций и решению конкретных задач. Таким образом, как подчеркивает В.М. Манохин, понятие, основные черты, задачи и функции государственной службы можно определить лишь раскрывая взаимосвязи и взаимозависимость государственной службы с задачами, функциями, формами деятельности государства\*

При осуществлении служебной деятельности служащие различных органов и организаций вступают в специфические отношения, содержание которых зависит от вида службы и от организации (органа), в которой (котором) она осуществляется. Так, служебными отношениями являются государственно-служебные правовые отношения, служебные отношения в общественных объединениях\*и иных негосударственных организациях (частных, коммерческих), в органах местного самоуправления Специфика службы как вида деятельности в различных организациях обусловливает установление в каждом конкретном случае особогостатуса служащего. Например, по различным параметрам и признакам деятельности государственные служащие отличаются от служащих аппарата политической партии, общественного объединения, коммерческих организаций, муниципальных служащих.

В зависимости от того, какую должность служащие занимают или в какой организации они исполняют обязанности и осуществляют функции, можно выделить следующие виды этой категории работников:

1) служащие государственных органов;

2) служащие государственных учреждений, предприятий, организаций и объединений;

3) муниципальные служащие (служащие, занимающие должности в органах местного самоуправления);

4) служащие негосударственных организаций;

5) служащие общественных объединений;

6) служащие органов управления международных, иностранных и смешанных организаций.

Под государственной службой может пониматься любая работа, выполняемая в государственных органах и отличающаяся по содержанию и по форме от труда рабочих. Такой подход к государственной службе основывается на выделении двух основных форм трудовой деятельности людей: непосредственное создание материальных ценностей, товаров (рабочие) и осуществление функций по руководству, управлению, контролю, надзору, учету (служащие). В последнем случае люди либо создают духовные ценности, либо реализуют функции государственных органов.

В количественном отношении среди служащих ведущее место занимают государственные и муниципальные служащие. Необходимость создания государственной и муниципальной службы и ее правового регулирования обусловлена самим существованием государства с его задачами и функциями, а также потребностью в организации кадрового потенциала государственных органов (законодательной, исполнительной и судебной власти). Именно служащие действуют как персонал в многочисленных структурах государственных органов, учреждений и организаций, внутри институтов управляющей и управляемой систем;

именно их компетентность определяет реальное использование возможностей управления с целью установления требуемого правового порядка в государстве и обществе.

Государственная и муниципальная (или, точнее, публичная) служба объединяет всех работающих лиц — сотрудников органов публичной власти, т.е. работающих на профессиональной основе и выполняющих задачи этих органов (например, государственных органов или органов местного самоуправления), которые входят в структуру государственной администрации (органов муниципального образования), понимаемой в данном случае в широком смысле и включающей в себя органы государственной власти на уровне Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления. В странах Западной Европы публичная служба в общем виде также есть выполнение чиновниками на профессиональной основе функций и задач юридических лиц публичного права.

Государственную службу целесообразно исследовать с двух точек зрения: как теоретическую конструкцию и как практику законодательного (нормативно-правового) регулирования государственно-служебных правоотношений.

Государственная и муниципальная служба может быть теоретически представлена и рассмотрена в следующих аспектах:

социальном,т.е. «государственная служба как социальная категория — это профессиональное осуществление по поручению государства общественно полезной деятельности лицами, занимающими должности в государственных организациях»\*;

политическом— как деятельность по реализации государственной политики, достижению выработанных всеми политическими силами государственно-политических целей и задач в обществе и государстве; государственная служба — важнейший фактор стабильности в обществе, ибо от ее функционирования и эффективности зависит стабильность и устойчивость общественных отношений;

социологическом— это практическая реализация функций государства, компетенции государственных органов; в этом смысле важно выявление степени эффективности государственной службы, практики и проблем ее функционирования. Орган управления представляет собой совокупность служащих — людей, объединенных формально установленными целями в рамках определенного типа административной (разновидности социальной) организации\*;

правовом— юридическое установление государственно-служебных отношений, при реализации которых и достигается практическое выполнение должностных обязанностей, полномочий служащих и компетенции государственных органов. Государственная и муниципальная служба является сложным социально-правовым институтом, изучение которого требует комплексного анализа его социальных и юридических основ. Этот институт представляет собой систему правовых норм, регламентирующих государственно-служебные отношения, т.е. права, обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих, прохождение государственной службы, порядок возникновения и прекращения служебных отношений. Здесь отчетливо проявляется институционностьгосударственной службы. Государственная служба — комплексный правовой институт, состоящий из норм различных отраслей права и включающий в себя множество пединститутов;

организационном— государственная служба связывается со структурно-функциональными элементами государственного аппарата; она представляется как система, состоящая из следующих элементов: формирование организационных и процессуальных основ деятельности государственного аппарата, построение и правовое описание иерархии должностей, выявление, оценка, стимулирование и ответственность соответствующих работников';государственная служба — правовая основа, позволяющая укрепить государство, усилить государственную власть и обеспечить нормальное функционирование гражданского общества;

нравственном— рассмотрение этических основ государственной и муниципальной службы.

Государственная и муниципальная служба — это публичная служба, т.е. служба в органах публичной власти. С точки же зрения традиционной теории под государственной понимается служба в государственных учреждениях, предприятиях, организациях и объединениях. Служащих частных организаций, предприятий, банков и прочих учреждений и организаций лишь социологически можно выделить в системе служебных отношений;

такое выделение и соответствующая классификация служащих не будет иметь юридического основания.

Аналогичный подход можно наблюдать и в отношении депутатов представительных органов государственной (публичной) власти, т.е. социологически депутатская деятельность во многих современных странах все более приближается к профессиональной работе. Однако депутаты не относятся к государственным служащим Лица, занимающие высшие государственные должности РФ (Президент РФ, руководители палат Федерального Собрания РФ, руководители органов представительной или исполнительной власти субъектов РФ, министры и др), также не состоят на государственной службе. Они имеют публично-правовой должностной статус, но выполняют свои полномочия лишь в течение определенного периода времени Аналогичны

й статус высших должностных лиц установлен и в странах Западной Европы и Америки, т еони также не относятся к публичной службе. Однако в системе публичной службы этих стран возникает противоречие между «временным» характером исполнения чиновниками должностных полномочий и принципом пожизненного назначения на государственную должность. Важные государственно-административные функции могут выполняться также и частными лицами (например, частными нотариусами), которые к государственной службе не имеют никакого отношения.

В самом широком теоретическом понимании государственная служба — это осуществление государственными органами кадровой функции управления и практическая деятельность всех лиц, получающих заработную плату из государственного бюджета (т е от государства в лице его органов и подразделений) и занимающих постоянно или временно должности в аппарате государственных органов, включая органы законодательной, исполнительной и судебной власти, прокуратуры, контрольно-надзорных органов, администрацию государственных (казенных) предприятий А ПАлехин и ЮМКозлов сводят понимание государственной службы в широком смысле к выполнению служащими своих обязанностей (работы) в государственных организациях в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях, иных организациях; государственная служба в узком смысле, по мнению этих авторов, состоит в выполнении служащими своих обязанностей только в государственных органах'Сюда же можно отнести и осуществление функций децентрализованного государственного управления лицами, занимающими должности в органах местного самоуправления, т.е. муниципальными служащими, хотя на практике современное законодательство отделяет государственную службу от муниципальной Не начиная дискуссии по этому вопросу, целесообразно уже в настоящее время объединить под термином «публичная служба» как государственную, так и муниципальную службу

Традиционным в научной литературе стало определение государственной службы, данное ВММанохиным государственная служба представляет собой одну из сторон (частей) деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также сама деятельность этого личного состава — государственных служащих по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства.Однако такое определение вызывает у некоторых авторов критические замечания Например, БМ.Лазарев выделяет в нем следующие недостатки 1) государственная служба определяется через термин «государственный служащий», что является необоснованным, 2) не учитывается, что государственные служащие не только выполняют функции государства, но и решают другие социально необходимые задачи (врачи, научные работники, преподаватели, артисты и тд);3) данное определение объединяет два различных явления — государственную службу и деятельность по ее организации и правовому регулированию\*Сам Б.М Лазарев определяет государственную службу какслужениегосударству, те выполнение по его поручению и за плату от него деятельности по реализации задач и функций государства в государственных органах.

Государственная служба работников осуществляется в государственных органах, при этом фиксируется статус служащих и устанавливаются различные процедуры в системе государственной службы (процессуальные вопросы) Однако смешивать понятия государственной службы и одноименного правового института нельзя, так как они отражают разные явления.

Государственная служба — это один из основных видов деятельности государства по формированию кадрового потенциала управления государственного аппарата и правовому регулированию всех аспектов работы государственных служащих, занимающих конкретные государственные должности в этом аппарате и реализующих функции государственных органов в целях обеспечения эффективности государственной деятельности. Иногда авторы, определяя понятие отраслевой (например, таможенной) службы, указывают, что таможенная служба представляет собой1) определенную совокупность таможенных органов, учреждений и организаций, 2) правовой статус должностных лиц таможенных органов, порядок и условия прохождения службы в этих органах.

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

Такое определение понятия государственной службы предполагает выявление главных структурных элементов, составляющих это понятие, а также раскрытие содержания следующих категорий

государственная должность— базовая структурная единица государственной администрации, включающая часть компетенции государственного органа; в соответствии с законодательством не все лица, занимающие государственные должности, осуществляют деятельность, которую можно отнести к государственной службе, т ене все государственные должности являются государственными должностями государственной службы;

государственный орган— учрежденное в структуре аппарата государства в установленном порядке образование, характеризующееся задачами, функциями, структурными особенностями и специальной компетенцией. По действующему законодательству государственной службой считается исполнение государственным служащим своих полномочий и должностных обязанностей при условии, что он занимает должность только в государственных органах (исключая учреждения, предприятия, объединения и т д)Вопрос об определении государственного органа постоянно привлекал внимание ученых. Этим понятием в настоящее время государственная служба отграничивается от других видов деятельности в системе организации и функционирования государственной администрации, в сфере деятельности государственных учреждений, предприятий и объединений

Понятие «орган» является частью более широкого понятия «организация» Организация — это совокупность людей, их коллектив, организация предполагает деятельность этих людей, направленную на достижение определенных целей и решение конкретных задач. Орган представляет собой конкретную разновидность организации, т.е. всякая организация совершает действия через образуемые ею органы. Поэтому орган — это часть организации, реализующая ее функции по ее поручению.

Каждый государственный орган является частью государства и исполняет функции государства. Государственные органы наделены государственно-властными полномочиями как внешнего, так и внутреннего характера; они принимают нормативные правовые акты, осуществляют правоприменительнуюи правоохранительную деятельность\*\*.Государственный орган получает соответствующий правовой статус после издания законодательного акта как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации после принятия об этом органе Положения, утвержденного Указом Президента РФ или постановлением Правительства, главой администрации и т.д.;

учреждение— это конкретная разновидность организации, которая осуществляет социально-культурную, воспитательную, перевоспитательную, образовательную, научную, лечебную и прочую деятельность с целью удовлетворения соответствующих потребностей и интересов населения (театр, кино, больница, школа, университет и т.п.). Государственные предприятия и учреждения не относятся к органам государства (хотя представляют собой различные виды государственных организаций), так как их основной задачей является не властное руководство, не управление и не распорядительство, т.е. они не обладают государственно-властными полномочиями и потому не осуществляют деятельность по руководству внешними объектами. Государственные учреждения и предприятия сами служат объектами руководства соответствующих органов государственного управления, которые наделены властными полномочиями. Вместе с тем каждое предприятие или учреждение имеет свой собственный орган управления;

Традиционно ученые выделяют следующие признаки государственного органа 1) часть государственного аппарата, действующего по поручению и в интересах государства,

2) организационная ячейка людей, которые объединены общей целью, непосредственно осуществляющая государственную власть;

3) коллектив людей, деятельность которого определяется правовыми нормами и реализуется в строго установленном порядке; наличие собственной структуры;

4) организация, осуществляющая определенными методами задачи и основные функции государства, 5) организация, которая проводит свою работу в пределах государственно-властных полномочий, предоставленных ей государством на данном участке, те имеющая свой территориальный масштаб деятельности (см Государственное управление и административное право С. 164).

предприятие— организованный коллектив людей, главнейшая задача которого — осуществление непосредственного процесса производства, предпринимательская деятельность в целях удовлетворения общественных потребностей в товарах, работах и услугах предприятия и извлечения прибыли; ст. 132 Гражданского кодекса Российской Федерации определяет, что предприятием как объектом прав признается имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности;

профессиональная деятельность— вид деятельности, являющейся профессией для государственного служащего и требующей определенной подготовки, учебы и получения специального образования. Государственная служба в этом смысле — одна из многих профессий, для которых необходимы профессиональные навыки, убеждения, специальное образование служащих, сдача ими соответствующих экзаменов. Выполнение служащими задач и функций государственной службы на профессиональной основе должно гарантировать постоянство и стабильность государственно-служебных отношений, благосостояние общества и силу государства, безупречность и эффективность управленческой деятельности, ее независимость от возможных политических перемен;

компетенция— принадлежащие государственному органу круг ведения, пределы его действия по осуществлению государственных функций и решению государственных задач; это круг вопросов, предусмотренных нормативным правовым актом, которые правомочен разрешать государственный орган; в компетенцию включаются полномочия государственного органа, его ответственность, правовые средства, формы и методы реализации прав и исполнения обязанностей;

полномочия— принадлежащие государственному органу и государственному служащему права и возможности действовать в различных ситуациях, функции и задачи, направленные на выполнение компетенции государственных органов;

должностные обязанности— обязанности, предусмотренные конкретной государственной должностью, установленные в нормативном акте, в соответствующем положении о государственном органе, его структурном подразделении и в должностных инструкциях;

государственно-служебная деятельность— работа государственных и муниципальных служащих, являющаяся постоянным видом деятельности, оплачиваемая из государственного (муниципального) бюджета и состоящая в исполнении полномочийгосударственных органов (органов местного самоуправления).

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

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

Итак, законодательное толкование понятия государственной службы позволяет утверждать, что государственная служба — это профессиональная деятельность служащих в государственных органах представительной, исполнительной и судебной власти.

Государственная служба может пониматься вфункциональном смыслекак конкретный вид государственной деятельности персонала, служебного аппарата государственных органов, деятельность административно-управленческих структур. Персонал государственных органов реализует в соответствующих правовых формах и при помощи определенных методов управления государственную власть в различных сферах общественной жизни. Деятельность государственных служащих проявляется различным образом. В частности, государственные служащие:

1) реализуют полномочия распорядительного, регулирующего характера, т.е. функции так называемого положительного государственного управления во всех сферах государственного строительства; следовательно, государственная служба — это осуществление функций государства от его имени лицом, занимающим государственную должность государственной службы в государственных органах и их структурных подразделениях;

2) осуществляют юридически-властные предписания для различных субъектов права в системе управленческой иерархии (издают приказы и распоряжения, дают указания и т.д.);

3) реализуют юрисдикционные действия, т.е. применяют меры государственного принуждения к юридическим и физическим лицам (к различным субъектам права);

4) совершают организационные действия и материально-технические операции (проводят совещания, конференции, заседания и пр.);

5) осуществляют действия, направленные на обеспечение и защиту прав и свобод граждан.

Деятельность государственных служащих имеет важные правовые последствия, поскольку она образует, изменяет и прекращает правоотношения. Все формы деятельности государственных служащих являются необходимыми элементами государственного руководства и неразрывно связаны с осуществлением государственной власти.

Служащие выполняют в большей мере административные функции (в широком понимании этого термина), например управление, организацию, контроль, планирование, учет, руководство. Управленческие работники заняты специфическим по целям, задачам, содержанию и результатам общественным трудом. В процессе такой управленческой деятельности, как правило, материальные ценности непосредственно не создаются. Этот труд заключается в выработке целей, задач и направлений социального развития, государственного строительства, организации конкретного государственно-социального организма, регуляции общественной жизнедеятельности. Труд служащих — интеллектуальный, психологически насыщенный, ответственный, связанный главным образом с воздействием на сознание людей, их поведение и воспитание, с осмыслением и продуцированием сложнейшей социальной информации.

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

Общими признаками государственной службы являются: 1) замещение служащим государственной должности государственной службы, предусмотренной штатным расписанием государственного органа; 2) исполнение полномочий государственного органа, специфических должностных обязанностей с установлением служащему денежного содержания.

Важнейшим вопросом является реализация компетенции Российской Федерации и компетенции ее субъектов в сфере установления и правового регулирования государственно-служебных отношений. Статья 71 Конституции РФ однозначно устанавливает, что федеральная государственная служба относится к ведению Российской Федерации. Относительную сложность представляет толкование ст.72Конституции РФ, в которой указывается, что к совместному ведению РФ и ее субъектов относится административное и трудовое законодательство, нормы которого главным образом и регулируют государственно-служебные отношения. Согласно п.2 ст.76 Конституции РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов принимаются федеральные законы, а на их основе — законы субъектов РФ. Пункт 2 ст. 77 Конституции РФ определяет, что в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ. Таким образом, вопросы государственной службы субъектов РФ регулируются в настоящее время федеральным законодательством о государственной службе, а также законами и иными нормативными актами, принимаемыми соответствующими субъектами РФ.

**2. Виды государственной службы**

В соответствии с действующим законодательством о государственной службе, основанном на конституционно-правовом принципе федерализма, выделяются следующие виды государственной службы: федеральная служба и служба субъектов Российской Федерации. Законодатель определяет, что государственная служба включает в себя федеральную государственную службу, находящуюся в ведении РФ, и государственную службу субъектов РФ, находящуюся в их ведении (ч. 3 ст.2Федерального закона «Об основах государственной службы РФ»).

Каждый вид государственной службы имеет свое правовое оформление, характеризуется особыми признаками и специальным правовым статусом. Содержание каждого вида государственной службы, его правовое положение установлены соответствующиминормативными актами. Правовой статус государственного служащего приобретают и реализуют по действующему Федеральному закону «Об основах государственной службы РФ» только те лица, которые занимают государственные должности категорий «Б» и «В». Должностные лица, занимающие государственные должности категории «А», имеют правовой статус, устанавливаемый в специальных законах: «О статусе судей в РФ», «О прокуратуре РФ», «О Правительстве РФ» (закон до настоящеговремени не принят), «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и т.д. К сожалению, в современном законодательстве четко и однозначно не решен вопрос о правовом статусе служащих государственных предприятий, учреждений (особенно социально-культурных), организаций и объединений (концернов, консорциумов и т.д.).

**2.1. Федеральная государственная служба**

В Положении о федеральной государственной службе, утвержденном Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г., понятие федеральной государственной службы не формулируется. Однако из текста следует, что под федеральной государственной службой подразумевается деятельность государственных служащих по реализации своего государственно-служебного статуса и принадлежащих им полномочий, а также компетенции федеральных государственных органов в соответствии с положениями Конституции РФ и федеральными законами.

Федеральная государственная служба осуществляется на должностях в аппарате федеральных органов представительной, исполнительной и судебной власти. Согласно п.1Положения о федеральной государственной службе таковыми органами являются:

Администрация Президента РФ, Аппарат Правительства РФ, аппараты палат Федерального Собрания РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, Счетной палаты РФ, федеральные государственные органы, подведомственные Президенту РФ и Правительству РФ, а также иные должности в соответствии с законодательством РФ. Таким образом, установленный законодателем перечень федеральных государственных служащих не является закрытым (исчерпывающим), и в него могут вноситься соответствующие изменения и дополнения.

Депутаты представительных органов государственной власти и судьи не относятся к служащим федеральной государственной службы, например, анализ норм Федерального закона «Об основах государственной службы РФ» и Положения о федеральной государственной службе показывает, что судья не является федеральным государственным служащим, потому что он не находится на государственной службе и занимает государственную должность категории «А»; федеральными государственными служащими являются сотрудники аппаратов Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов Российской Федерации. В литературе высказывается мнение, что Положение о федеральной государственной службе предусмотрело значительно более мощную социальную обеспеченность федеральных государственных служащих по сравнению с судьями судов общей юрисдикции Поэтому предлагается распространить на работников юстиции и на судей статус государственных (федеральных) служащих

Депутаты Государственной Думы работают на постоянной профессиональной основе и не могут находиться на государственнойслужбе (ч 2 ст6 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г).

В соответствии с принятым Президентом РФ 6 сентября 1995 г. Указом «О первоочередных мерах по улучшению работы с кадрами в системе государственной службы и реализации Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»\*в 1996 г. будет разработан и принят федеральный закон «О федеральной государственной службе».

**2.2. Государственная служба субъектов РФ**

Государственная служба субъектов РФ устанавливается законами, принимаемыми органами законодательной власти каждого субъекта РФ Поэтому для выяснения правового положения государственной службы каждого субъекта РФ следует изучать и анализировать соответствующие региональные законы. Некоторые области (например, Свердловская и Воронежская) уже приняли законы о государственной службе. Принимаемые в субъектах Российской Федерации законодательные акты не должны противоречить Конституции РФ и рамочному Федеральному закону «Об основах государственной службы РФ».

Как правило, законы субъектов РФ о государственной (и муниципальной) службе соответствующих субъектов РФ определяют следующие важнейшие блоки государственно-служебных вопросов и отношений: определение содержания и основных элементов государственной службы субъектов РФ; перечисление и конкретизация определенных федеральным законодательством о государственной службе принципов государственной службы субъектов РФ; рангирование государственных должностей в субъекте РФ с учетом соответствующих положений федерального (рамочного) закона о государственной службе; разработка и утверждение квалификационных требований по должностям, замещаемым государственными служащими субъектов РФ; уточнение перечня прав и обязанностей государственных служащих субъектов РФ; установление оснований и видов поощрения государственных служащих субъектов РФ; детализация определенных федеральным законодательством порядка, условий и мер дисциплинарной ответственности государственных служащих; конкретизация установленных федеральным законодательством ограничений для государственного служащего; определение содержания государственной тайны субъекта РФ; усиление и уточнение гарантий для государственных служащих, установленных федеральным законодательством; закрепление порядка назначения и размеров денежного содержания государственных служащих субъектов РФ на основе норм федерального законодательства; дополнение федерального перечня компенсационных выплат и пособий государственным служащим; установление условий предоставления и продолжительности дополнительных отпусков и отпусков без сохранения денежного содержания; определение процедуры поступления на государственную службу; установление порядка проведения государственных квалификационных экзаменов, испытаний, конкурсов на замещение вакантной должности, а также аттестаций государственных служащих; детализация правового механизма прекращения государственно-служебных отношений; определение условий и процедуры прекращения государственной службы.

Важной особенностью правового регулирования государственно-служебных отношений в субъектах Российской Федерации является необходимость учета положений федерального законодательствапо вопросам государственной службы, а также установление вопросов, по которым в субъектах РФ может осуществляться собственное правовое регулирование. К последним, например, относятся: квалификационные требования к государственным должностям; порядок ведения личных дел государственных служащих; поощрение государственных служащих;

обеспечение гарантий для государственных служащих; финансирование государственной службы. Как видим, субъекты РФ могут устанавливать правовое регулирование не самых важных (с точки зрения значимости для практики) государственно-служебных вопросов. Если субъекты РФ при регламентации вопросов государственной службы отступают от указанных вопросов и тем самым превышают их полномочия, то принятый закон необходимо приводить в соответствие с федеральным законодательством. Законотворческаяпрактика субъектов РФ в области государственной службы позволяет выделить характерные противоречия федеральному закону\*.

Таким образом, государственная служба в субъектах РФ должна регулироваться федеральными законами, указами Президента РФ, законами субъектов РФ, которые не противоречат федеральному законодательству.

Является сомнительной точка зрения, согласно которой правовое регулирование государственной службы в субъектах РФ относится к исключительному ведению субъектов РФ, так как этот вопрос не отнесен законодателем ни к исключительному ведению РФ, ни к совместному ведению РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Поскольку государственная служба приобрела в последние годы премущественнопубличный характер правовой регламентации и, следовательно, является частью административного законодательства, то в соответствии с п.«к» ст. 72 Конституции РФ может быть отнесена к совместному ведению Федерации и субъектов РФ.

**2.3. Другие виды государственной службы**

В соответствии с конституционно-правовым принципом разделения властей государственная служба может быть подразделена наслужбу в органах представительной, исполнительной и судебной власти. За этими рамками остается служба как профессиональная деятельность в органах прокуратуры, которая также должна быть (и является по существу) государственной. В Федеральном законе «Об основах государственной службы РФ» и в Положении о федеральной государственной службе в числе органов, в которых осуществляется государственная служба, прокуратура РФ не упоминается; в законе не устанавливаются также государственные должности, которые относятся к государственной службе. Если следовать логике законодателя, то прокуроры — это «другие» лица, непосредственно исполняющие полномочия государственных органов и занимающие государственные должности категории «А». Сотрудники прокуратуры (помощники прокурора, следователи) могут быть отнесены к лицам, занимающим государственные должности государственной службы категорий «Б» и «В».

Современная государственная служба организуется и осуществляется с учетом многообразия и специфики сфер и отраслей государственной деятельности. Поэтому к государственной службе относят военную службу, службу в органах внутренних дел, в таможенных и налоговых органах, в органах налоговой полиции и т.д. Правовое регулирование этих и других специализированных видов государственной службы характеризуется системностью, охватывая службу в органах всех уровней или службу в соответствующих отраслях (сферах) в целом.

В специальной литературе общепризнаноподразделение государственной службы на два вида:гражданскую(например, служба в государственных органах РФ и ее субъектов, в администрации области) имилитаризованную(например, военная служба, служба в органах внутренних дел, налоговой полиции, таможенных органах, железнодорожных войсках, горноспасательная служба)\*.Гражданская служба может бытьобщефункциональной— это осуществление общих, традиционных, «стандартных» для всякой сферы деятельности государственно-служебных функций, не отличающихся отраслевой спецификой (например, деятельность персонала в администрации области, ее отделах и департаментах, в министерствах, государственных комитетах, комитетах и т.д.);специальной— это реализация особо установленных в нормативных правовых актах полномочий служащих, занимающих должности в государственных органах, имеющих ярко выраженную отраслевую компетенцию, которая налагает отпечаток на практическую деятельность персонала (например, судейская, дипломатическая служба, служба на железнодорожном транспорте, деятельность государственного нотариуса) Гражданская служба и милитаризованная могут включать в себя различные подвиды этих служб, которые объективно необходимы государству и созданы им для реализации специальных функции и особой внутриотраслевой компетенции.

Милитаризованная служба(военная, милицейская, полицейская и тд)имеет множество отличительных признаков, которые выделяются при анализе нормативных правовых актов, устанавливающих правовое положение этих видов государственной службы и соответствующих государственных служащих..По мнению ДНБахраха, для милитаризованной службы характерны следующие отличительные от гражданской службы признаки профессиональной обязанностью служащих этой категории является защита жизни и здоровья людей, обеспечение безопасности граждан и установленного порядка управления, основных прав граждан и публичных интересов, материальных ценностей, охрана общественного порядка и правопорядка, поступление на государственную службу милитаризованного характера осуществляется лицами, достигшими, как правило, восемнадцатилетнего возраста, наличие специальных особых дисциплинарных уставов, положений о дисциплине, обусловленных специфическими особенностями должностных функций милитаризованных служащих, эти служащие имеют особые условия поступления на службу, ее прохождения, присвоения специальных званий, проведения аттестации и прекращения службы, наличие установленного в специальных административно-правовых нормативных актах особого правового статуса милитаризованных служащих (права, обязанности, ответственность, специальные льготы и т.д), особый порядок привлечения к правовой ответственности (особенно административной и материальной).

С точки зрения автора учебника, современная служба может быть подразделена на два основных вида государственную службу (включающую в себя федеральную, службу в субъектах РФ и военную) игражданскую службу(муниципальную службу, службу в государственных организациях и учреждениях, в аппаратах политических партий, общественных объединений, негосударственных, некоммерческих\*организациях, частных предприятиях и пр.)

Государственную службу можно рассматривать и какгосударственный органили систему государственных органов, имеющих своих служащих для выполнения государственных задач и функций, например, «федеральная служба» является одной из организационно-правовых форм центральных органов федеральной исполнительной власти

Каждый вид федеральной государственной службы как центральныйорган федеральной исполнительной власти действует на основании принятого (утвержденного) вышестоящим субъектом (Президентом РФ или Правительством РФ) нормативного правового акта, устанавливающего правовое положение данно-го вида федерального органа К настоящему времени принято множество таких нормативных правовых актов Положение о Федеральной миграционной службе России,в котором устанавливается порядок ее организации, функционирования, права, полномочия, Положение о Федеральной государственной службе занятости населения Российской Федерации от 8 июня 1993 г, Положение о Федеральной службе безопасности РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 23 июня 1995 г и регламентирующее общие положения, задачи, функции этой службы, полномочия руководителя федеральной службы, ее структуру, Положение о Федеральной службе железнодорожных войск РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 7 сентября 1995 г Постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 16 июня 1993 г «Вопросы федеральной службы России по валютному и экспортному контролю»создан еще один вид федеральной государственной службы Некоторые из последних федеральных законов, принятых Государственной Думой, посвящены установлению общих организационно-правовых и экономических основ создания и деятельности федеральных государственных служб; например, Федеральный закон от 14 июля 1995 г. «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» определяет организационно-правовые и экономические основы создания и деятельности профессиональных аварийно-спасательных служб, профессиональных аварийно-спасательных формирований, которые образуются в федеральных органах исполнительной власти, в субъектах РФ, в организациях, занимающихся одним или несколькими видами деятельности. Федеральная государственная служба представляет собой систему центральных органов федеральной исполнительной власти и включает в себя следующие ее виды:

1 Государственная архивная служба (Росархив).

2 Государственная налоговая служба (Госналогслужба).

3 Федеральная служба по валютному и экспортному контролю (ВЭК)

4 Федеральная служба геодезии и картографии (Роскарто-графия)

5 Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)

6 Федеральная служба занятости (ФСЗ)

7 Федеральная служба безопасности (ФСБ)

8 Федеральная служба лесного хозяйства (Рослесхоз).

9 Федеральная миграционная служба (ФМС)

10 Федеральная служба по надзору за страховой деятельностью (Росстрахнадзор)

11 Федеральная служба по телевидению и радиовещанию (ФСТР)

12 Служба внешней разведки (СВР)

13. Федеральная пограничная служба (ФПС)

14 Федеральная служба почтовой связи

15 Государственная фельдъегерская служба РФ.

16 Федеральная служба железнодорожных войск

17 Федеральная автомобильно-дорожная служба России (ФАДСРоссии)

18 Федеральная авиационная служба России (ФАС России)

19 Федеральная служба морского флота России (Росморфлот)

20 Федеральная служба речного флота России (Росречфлот)

21 Федеральная служба охраны РФ (ФСОРоссии).

22 Федеральная служба налоговой полиции РФ.

23 Федеральная служба РФ по регулированию естественных монополии на транспорте

24 Федеральная служба России по сохранению культурных ценностей

**3. Управление государственной службой**

В процессе формирования государственной службы и дальнейшего развития ее системы актуализируется вопрос об управлении государственной службой

Управление государственной службой можно рассматривать с двух сторон 1) как организующую деятельность, имеющую определенное административное содержание и особый предмет и осуществляемую в установленных организационно-правовых формах; и

2) как деятельность специально созданных государственных органов

Управление государственной службой осуществляется с целью обеспечения деятельности государственных служащих в государственных органах, проведения единой государственной кадровой политики, создания гарантий функционирования государственных органов в соответствии с публичными интересами на базе уста-новленных Конституцией РФ, федеральными законами, уставами (конституциями) субъектов РФ принципов

Управление государственной службой характеризуется следующими признаками:

1) это практическая деятельность по определению основных направлений развития и реального функционирования всех элементов правового института государственной службы,

2) это функция государственных органов, которая

3) осуществляется в определенных организационно-правовых формах и

4) реализуется специально созданными государственными органами;

5) основной целью управления является удовлетворение интересов государства и публичных интересов в целом;

6) управление основывается на принципах законности, гласности, подчиненности вышестоящим государственным органам и должностным лицам нижестоящих государственных органов и государственных служащих, единства основных требований, предъявляемых к государственной службе, стабильности государственной службы

Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ» устанавливает трехзвеннуюсистему специальных управленческих органов, осуществляющих деятельность по координации работы и решению задач государственной службы, которые определены в законодательных актах Федерации и ее субъектов, и по обеспечению эффективности государственной службы.

Система органов управления государственной службой включает Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ в качестве федерального органа, органы по вопросам государственной службы субъектов РФ, кадровую службу государственного органа.

Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ осуществляет координацию деятельности по реализации задач, вытекающих из Федерального закона «Об основах государственнойслужбы РФ» Он включает от Президента РФ шесть человек, от Совета Федерации Федерального Собрания РФ три человека, от Государственной Думы Федерального Собрания РФ три человека, от Правительства РФ шесть человек; от Конституционного Суда РФ два человека, от Верховного Суда РФ два человека, от Высшего Арбитражного Суда РФ два человека\*.

**Список литературы**

Манохин В. М.Советская государственная служба М, 1966 С 5

Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения Л,1972 С 54—58, 76—84

Бахрах Д.Н. Указ. соч. С.102.

Оболонский А.В. Человек и государственное управление. М., 1987. С 130—180.

Лазарев Б.М. Государственная служба М, 1993 С 5—6

СЗ РФ 1995 №37 Ст № 3588

Шаров А. Законодательство субъектов РФ о государственной службе // Рос юстиция 1996. № 7. С. 40—42.

Бахрах Д.Н. Государственаяслужба в Российской Федерации. Екатеринбург, 1995 С 21—23

Федеральный закон от 12 января 1996 г«О некоммерческих организациях» //РГ1996 24 янв

Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 1995 г№ 1208 «О Совете повопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации» (в редУказа Президента Российской Федерации от б февраля 1996 г № 152 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 1995 г №1208 «О Совете по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации») //РГ1995 14 дек, 1996 13 февр