

Ленская Ирина Юрьевна, Субочев Николай Сергеевич

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА КАК  
ИНСТИТУТЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

В статье раскрывается тенденция формирования публичной службы как социально-правового института, включающего государственных гражданских и муниципальных служащих, а также сотрудников государственных и муниципальных учреждений. В этой связи рассматриваются различные подходы к структурированию публичной службы и аргументируется неправомерность включения в публичную службу общественной и частной служб.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2012/8-1/27.html](http://www.gramota.net/materials/3/2012/8-1/27.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и  
искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2012. № 8 (22): в 2-х ч. Ч. I. С. 110-112. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2012/8-1/](http://www.gramota.net/materials/3/2012/8-1/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

## Список литературы

1. Арон Р. Этапы развития социологической мысли. М., 1993. 608 с.
2. Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение. М., 1995. 352 с.
3. Дюркгейм Э. Элементарные формы религиозной жизни // Мистика. Религия. Наука. Классики мирового религиозоведения: антология / пер. с англ., нем., фр.; сост. и общ. ред. А. Н. Красникова. М., 1998. С. 174-230.
4. Емелин В. А. Самоидентификация как познание // Эпистемология & философия науки. 2011. № 1. С. 165-180.
5. Микешина Л. А. Философия познания. Полемиические главы. М., 2002. 624 с.
6. Смит У. Р. Лекции по религии семитов // Классики мирового религиозоведения: антология. М., 1996. С. 303-325.
7. Социология: история и современность / Ю. Г. Волков, М. А. Гулиев, В. Н. Нечипуренко, С. И. Самыгин и др. Изд-е 2-е. Ростов н/Д, 2007. 668 с.
8. Филиппов А. Ф. Обоснование теоретической социологии: введение в концепцию Георга Зиммеля // Зиммель Г. Избранное. М., 1996. Т. 2. С. 569-599.
9. Холл К. С., Линдсей Г. Теории личности. М., 2000. 592 с.
10. Шпет Г. Сознание и его собственник: заметки // Шпет Г. Философские этюды. М., 1994. С. 20-40.
11. Simmel G. Group Expansion and the Development of Individuality // Classical Sociological Theory. Blackwell Publishing, 2006. P. 251-293.

## IDENTIFICATION AS PERSON'S ABILITY TO POSSESS SOCIAL BELONGING CHARACTERISTICS

**Irina Borisovna Kostina**, Ph. D. in Philosophy, Associate Professor  
*Department of Philosophy, Economics and Social-Classical Disciplines*  
*Voronezh State Pedagogical University*  
*Kib999@inbox.ru*

The author presents two models of a person's identification with a social group (G. Simmel's and E. Durkheim's models), describes the community relations between actors specific to each model, and pays particular attention to the category of possession, by which community relations become the facts of individual consciousness and determine identification process specificity.

*Key words and phrases:* identification; individualization; community relations; sense of belonging; possession; generalization.

УДК 35:316.462

## Социологические науки

*В статье раскрывается тенденция формирования публичной службы как социально-правового института, включающего государственных гражданских и муниципальных служащих, а также сотрудников государственных и муниципальных учреждений. В этой связи рассматриваются различные подходы к структурированию публичной службы и аргументируется неправомерность включения в публичную службу общественной и частной служб.*

*Ключевые слова и фразы:* государственная гражданская служба; муниципальная служба; публичная служба; государственные и муниципальные учреждения; общественная служба; частная служба.

**Ирина Юрьевна Ленская**, к. социол. н.  
**Николай Сергеевич Субочев**, д. социол. н., профессор  
*Кафедра менеджмента*  
*Российская академия народного хозяйства и государственной службы (филиал) в г. Волгоград*  
*subnikser@mail.ru; lenskaya.irina@bk.ru*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА  
КАК ИНСТИТУТЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ<sup>©</sup>

В научной литературе прослеживается тенденция рассматривать государственную гражданскую и муниципальную службы как институты публичной власти. Так, К. Магомедов уверенно заявляет: «Государственная гражданская служба по характеру своей деятельности является публичной, она постоянно находится в центре внимания общественности, подвергается оценке и сравнениям» [2, с. 35]. Н. М. Рязанов отмечает, что в государственной и муниципальной службах объединяются все аспекты публичной власти. Их синтез обусловлен ключевым для службы понятием *исполнения должности*. Главным в государственной и муниципальной службах является наличие «особого общественного отношения» – неразрывной связи долга с общественным интересом. Долг реализуется исключительно через профессиональную деятельность служащих. В этом состоит особенность государственной и муниципальной служб [3].

Под таким углом зрения государственная гражданская и муниципальная службы выступают социально-правовыми институтами, предназначенными решать во многом общие задачи. В правовом аспекте – это юридическое установление служебных отношений, при реализации которых и достигается практическое выполнение должностных обязанностей и полномочий служащих. А в социальном аспекте – это профессиональное осуществление по поручению государства общественно полезной деятельности по оказанию государственных услуг физическим и юридическим лицам.

В результате анализа зарубежного опыта Э. В. Талапина приходит к выводу, что публичные службы – это «обязательная» деятельность государства как на национальном, так и на локальном уровне: материальная (юстиция, почта, телефон, вода, газ, электричество, уборка мусора, детские сады), финансовая (субвенции, кредиты, социальная помощь, пособия, стипендии), культурная (публичное образование). Они могут быть традиционными, обеспечивающими суверенитет государства (правосудие, полиция, оборона, налоги, денежное дело, иностранные дела), и социально-культурными (образование, здравоохранение) [4].

В соответствии с указанным подходом к определению структуры и функций публичной службы она должна осуществляться субъектами, которыми являются не только государственные и муниципальные служащие, но и служащие государственных или муниципальных учреждений. В итоге публичная служба может быть поделена на:

- государственную;
- муниципальную;
- в государственных организациях;
- в муниципальных организациях.

Разделяя в принципе такой подход, следовало бы учесть, что в систему государственной службы РФ входят и специальные виды служб, которые не соответствуют в должной мере критериям публичности, открытости обществу. Речь идет о военной службе и некоторых разновидностях правоохранительной службы с установленными режимами секретности. Поэтому корректно относить к публичной службе не всю систему государственной службы, а лишь один её вид – государственную гражданскую службу.

Таким образом, государственная гражданская и муниципальная службы объединяет всех служащих органов публичной власти, работающих на профессиональной основе и выполняющих задачи этих органов. Общим существенным признаком, объединяющим государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, является форма публичной власти. Однако здесь возникает проблема организационного обособления государственного управления и местного самоуправления, узаконенного Конституцией РФ и специальными нормативными актами. Обсуждая эту проблему, Т. Я. Хабриева полагает, что в конституционной норме о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти отразились идеи общественной, отличной от государственной природы самоуправления. Вместе с тем признание возможности органов местного самоуправления выполнять государственные полномочия, обязательность решений этих органов, регулирование местного самоуправления законом дают основание говорить об относительном характере его «отделения» от государства [5, с. 13].

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что публичная служба Российской Федерации должна включать в себя:

- государственных гражданских служащих федеральных органов и органов государственной власти субъектов РФ;
- муниципальных служащих органов местного самоуправления и образуемых ими органов;
- служащих в государственных организациях, учреждениях (врачи, научные работники, преподаватели и т.д.);
- служащих в муниципальных организациях, учреждениях (врачи, научные работники, преподаватели и т.д.).

По содержанию, характеру и организации деятельность служащих указанных организаций и учреждений существенно отличается от государственной и муниципальной службы прежде всего тем, что не предполагает прямого либо опосредованного выполнения функций управления (за исключением категории руководителей этих учреждений). Вместе с тем они являются завершающим звеном в системе оказания государственных и муниципальных услуг физическим и юридическим лицам. Будучи агентствами, по принятой в западноевропейских и североамериканских странах терминологии, они оказывают существенное воздействие на результативность всей системы государственного и муниципального управления. Следовательно, включение их в систему публичной службы, наряду с государственной гражданской и муниципальной службами, представляется вполне обоснованным и продуктивным. Надо полагать, что это будет способствовать повышению правового, социального и экономического статусов сотрудников указанных учреждений, восстановлению престижа интеллигенции в нашем обществе, привлечению квалифицированных специалистов и в конечном счете станет необходимым условием и важным фактором общественного развития.

Таким образом, предлагается дать следующее определение: *публичная служба – это вид общественно полезной деятельности, состоящей в осуществлении функций государства от имени и по поручению самого государства, а также в реализации вопросов местного значения от имени населения муниципальных образований, которая (деятельность) осуществляется в интересах всего общества в целом и каждого отдельного члена общества в частности, финансируется за счет средств государственного либо муниципального бюджетов и осуществляется в государственных и муниципальных органах и учреждениях.*

Далее следует обратить внимание на расширительные трактовки понятия публичной службы. В. Козбаненко, например, предлагает следующий вариант: «Публичная служба включает в себя профессиональную деятельность по исполнению полномочий различных субъектов права: федеральных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и образуемых ими органов, а также публичных объединений, фондов, учреждений, организаций и т.п.» [1, с. 39]. Здесь понятием «публичная служба» охватываются не только государственные гражданские служащие, муниципальные служащие и сотрудники государственных и муниципальных учреждений, но и работники иных, частных, коммерческих и некоммерческих структур, различных фондов и ассоциаций, не имеющие статуса государственных либо муниципальных учреждений.

На наш взгляд, публичную службу необходимо отделять от общественной службы и частной службы. Общественная служба – это особый вид общественно полезной деятельности, осуществляемой в интересах части или группы субъектов общества, объединенных общими интересами. Общественная служба направлена на удовлетворение общественного интереса, не связанного с извлечением прибыли, хотя это и допустимо, но только в целях, ради которых созданы объединения. Поэтому она финансируется за счет средств объединений граждан, членских взносов, пожертвований и т.п. источников, осуществляется специальными субъектами, замещающими должности в этих организациях и получающими за свою деятельность денежное вознаграждение.

Специфическая особенность частной службы в том, что она осуществляется в интересах частных лиц. Этот вид службы реализуется для удовлетворения частного интереса и связан с получением прибыли в коммерческих предприятиях, частных организациях. Источником её финансирования являются доходы от предпринимательской деятельности либо фонды оплаты труда коммерческих объединений. Осуществляется она служащими, замещающими должности в управленческом аппарате частных компаний. Руководитель коммерческой организации, являющийся её учредителем, служит, прежде всего, частной организации, которая и оплачивает его труд.

Значительным шагом на пути к раскрытию публичного характера служебной деятельности в государственных и муниципальных органах и учреждениях России является принятие и реализация Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который вступил в силу с 1 января 2010 г. Любому гражданину РФ он дает возможность получить в этих органах всю необходимую информацию. Чтобы власть стала действительно публичной, открытой для общества, чиновники обязаны отвечать на запросы, которые раньше бюрократия просто игнорировала. Во всем мире подобные документы именуют законами об общественном любопытстве. Такие нормы, принятые теперь и в России, рассматриваются как мощное средство противодействия коррупции и иным злоупотреблениям во власти. Для реализации новых возможностей требуется повысить уровни осведомленности граждан о своих правах и активности в отстаивании своих интересов.

Завершая анализ характерных признаков государственной гражданской и муниципальной служб как институтов публичной власти, следует отметить тенденцию усиления их взаимосвязи, которая достаточно отчетливо прослеживается в обновленном законодательстве РФ и её субъектов. Местное самоуправление из модели смешанной (государственно-общинной) постепенно трансформируется в государственную. Тем самым муниципальная служба все более интегрируется в государственную гражданскую службу. Впрочем, тенденция государственного самоуправления и муниципальной службы неоднозначно оценивается в нашей науке и публицистике. Очевидно, дальнейшее развитие муниципальной службы будет происходить на основе совершенствования законодательства, регламентирующего этот вид деятельности, и во взаимосвязи с реформированием государственной гражданской службы на федеральном и региональном уровнях её организации.

#### *Список литературы*

1. **Козбаненко В. А.** Статус служащих // Служба кадров. 2002. № 8. С. 38-41.
2. **Магомедов К. О.** Проблемы формирования позитивного имиджа государственной службы // Государственная служба. 2007. № 5. С. 35-42.
3. **Рязанов Н. М.** Государственная и муниципальная власть: проблемы взаимодействия [Электронный ресурс] // Чиновник. 2003. № 3. URL: <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=381>
4. **Талапина Э. В.** Административное право Франции сегодня // Ежегодник сравнительного правоведения. М.: НОРМА, 2004. С. 136-151.
5. **Хабриева Т. Я.** Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 10-18.

#### **STATE CIVIL SERVICE AND MUNICIPAL SERVICE AS PUBLIC AUTHORITY INSTITUTIONS**

**Irina Yur'evna Lenskaya**, Ph. D. in Sociology  
**Nikolai Sergeevich Subochev**, Doctor in Sociology, Professor  
*Department of Management*

*Russian Academy of National Economy and State Service (Branch) in Volgograd*  
*subnikser@mail.ru; lenskaya.irina@bk.ru*

The authors reveal the tendency of public service formation as social-legal institution including state civil and municipal servants as well as the employees of state and municipal agencies, in this connection consider various approaches to public service structuring, and argue illegitimacy of social and private services inclusion in public service.

*Key words and phrases:* state civil service; municipal service; public service; state and municipal agencies; social service; private service.