

Осиночкина Е.В.

преподаватель кафедры теории государства и права и конституционного права ОГУ

ИСТОРИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ

В статье рассматривается исторический процесс формирования институтов местного самоуправления, эволюция муниципальной службы в России.

Формирование новой российской государственности, захватившее временной отрезок конца XX – начала XXI в., требует перестройки системы государственного и муниципального управления. Данный процесс весьма сложен, поскольку проходит он в процессе пересмотра ценностных основ российского общества, что затрагивает процессы формирования и функционирования власти, управления в различных его проявлениях, а также другие сферы жизни общества.

Осмысление института муниципальной службы представляется возможным посредством анализа признаков гражданского общества, способствующих развитию института местного самоуправления и, как следствие, муниципального управления, одним из механизмов реализации которого является муниципальная служба.

Учеными, а именно Г.А. Наквасиной, выделяются признаки гражданского общества, способствующие пониманию института муниципальной службы:

1. Гражданский характер деятельности общественных объединений, напрямую и непосредственно учитывающих социальный заказ.

2. Деятельность гражданских ассоциаций в общеправовых рамках государства и собственно нормативного регулирования¹.

Данные признаки стали проявлять себя в рамках российского государства с конца 80-х гг. XX в., что способствовало и способствует тенденции развития полноценного местного самоуправления. Наличие местного самоуправления является необходимым элементом гражданского общества и государства, в свою очередь благополучное существование российского общества является целью как государственного, так и местного управления. Взаимосвязь и взаимообусловленность этих процессов определяет сложности в их изучении. При изучении вопросов государственного и муниципального управления, как отмечает О.М. Рой, имеет важное значение то, что при разделении власти на государственную и муниципальную

необходимо учитывать глубокое внутреннее различие между публичной и социальной (общественной) властями. Особенностью публичной власти является непереносимое наличие санкционных возможностей, делегируемых учредителями ее центрального аппарата представительному органу управления. Публичная власть обладает верховенством в решении вопросов государственного значения, публикуя распоряжения, обязательные для исполнения. Вектор муниципального управления имеет направление «снизу вверх», будучи призванным адаптировать местный территориальный интерес к государственному. Смысл этой адаптации состоит в обустройстве среды непосредственного обитания человека, удовлетворении его первоочередных потребностей и налаживании межхозяйственных связей между территориями. Все это составляет суть муниципального интереса, способствующего кристаллизации фундаментальных институтов гражданского общества и служащего отправной точкой в организации местного самоуправления. Объектом муниципального интереса являются вопросы местного значения, характер и особенности которых могут быть адекватно осознаны только людьми, непосредственно проживающими на данной территории. Удовлетворение муниципального интереса есть обязательное условие для удовлетворения общественного (государственного) интереса².

Таким образом, муниципальное управление есть процесс регулирования отношений на уровне муниципального образования по всем направлениям жизнедеятельности муниципального образования.

Итак, муниципальная служба является неотъемлемой частью муниципального управления, развивающегося в соответствии с этапами развития гражданского общества и государства. Многогранность такого явления, как муниципальная служба, предполагает неоднозначность его понимания, что предполагает как минимум

¹ Наквасина Г.А. Муниципальная служба в Российской Федерации, проблемы конституционно-правового регулирования. – М., 2001. – С. 14.

² Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. – СПб.: Питер, 2004.

определение муниципальной службы в широком и в узком смысле. В широком смысле муниципальная служба есть социально значимая, общественно-полезная деятельность направленная, на успешное функционирование и развитие муниципального образования. В узком смысле муниципальную службу можно рассматривать как деятельность специального субъекта в рамках нормативного определения муниципальной службы. В Федеральном законе «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», принятом 17 декабря 1997 г., понятие муниципальная служба определяется как «профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной». Определение муниципальной службы в широком смысле охватывает всю деятельность по осуществлению муниципального управления в рамках муниципального образования, а следовательно, и деятельность выборных должностных лиц, которые согласно нормативному определению муниципальной службы не относятся к категории муниципальных служащих. Данная тема является объектом специального исследования, поскольку наш интерес лежит в плоскости более узкого определения муниципальной службы как явления, основой которого является деятельность субъекта, наделенного особым статусом, статусом муниципального служащего.

Рассматривая муниципальную службу в исторической ретроспективе с учетом исследовательского интереса к статусу муниципального служащего, необходимо выделить признаки и специфические особенности, характеризующие современное состояние муниципальной службы с точки зрения раскрытия основ правового статуса муниципальных служащих.

Относя муниципальную службу к негосударственной службе, В.М. Манохин признает, что муниципальная служба несет на себе все те признаки, свойства, которые присущи службе вообще и каждому ее виду в отдельности³. Однако, несмотря на это, учеными вполне оправданно выделяются специфические признаки муниципальной службы. Наиболее приемлемой для раскрытия данного аспекта муниципальной службы является система признаков, приведенная Ю.Н. Стариловым:

– это особый вид публичной службы, т. е. в органах местной публичной власти;

– это профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, за осуществление которой муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета (бюджета муниципального образования);

– муниципальные служащие – это лица, несущие службу на должностях в органах местного самоуправления;

– это деятельность по исполнению полномочий этих органов, то есть деятельность, находящаяся в подчинении муниципального образования;

– это деятельность муниципальных служащих и выборных должностных лиц.

Данные признаки характеризуют муниципальную службу в широком смысле ее понимания, поскольку Ю.Н. Старилов определяет муниципальную службу как деятельность муниципальных служащих и выборных должностных лиц. Представляется, что для муниципальной службы, рассматриваемой в узком смысле ее трактовки, данный пункт может быть исключен.

Проследив эволюцию развития муниципальной службы, можно будет выявить пути ее становления, а также детерминирующие процессы в данной области, способствующие появлению различных признаков данного явления. Более того, именно анализ исторического опыта российского государственного и муниципального управления в рамках развития гражданского общества как первоосновы в формировании муниципальной службы позволит нам выявить моменты формирования и объяснить специфические черты муниципальной службы, отличающие ее от государственной службы, оформившейся в законодательстве к настоящему времени. В качестве ключевых особенностей муниципальной службы можно выделить:

1. Организационная обособленность. Если государственная служба осуществляется в государственных органах, то муниципальная служба – в органах местного самоуправления.

2. Уровень территориально-управленческой организации. Органы государственной власти и, как следствие, государственная служба действуют на государственно-территориальном уровне, тогда как муниципальная служба является способом реализации муниципального управления.

³ Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование. – М., 1997. – С. 242-243.

3. Трехуровневая система правового регулирования. В соответствии с ст. 72 Конституции РФ вопросы правового регулирования муниципальной службы находятся в совместном ведении федерального центра и субъектов федерации, но на данном этапе правовое регулирование не заканчивается, поскольку согласно пп. 12 п. 1 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в уставе муниципального образования устанавливаются условия и порядок организации муниципальной службы, данная норма свидетельствует о том, что третьим уровнем правового регулирования является локальное местное правовое регулирование.

Учитывая данные аспекты и на основании исследований авторов дореволюционного периода В.П. Безобразова, А.О. Васильчикова, К.Е. Головина, Н.И. Лазаревского, а также на основании современного взгляда на историю муниципального самоуправления и управления в работах Г.К. Артамоновой, В.И. Быстренко, В.В. Еремяна, М.В. Федорова и ряда других авторов перейдем к рассмотрению наиболее значимых для муниципальной службы моментов российской истории.

В середине XIX века резко обострилась потребность в реформе государственного управления, что обусловило в какой-то степени достаточно интенсивный ход реформы земского управления в данный период истории России. Этому поспособствовало поражение в Крымской войне, которая позволила обнаружить неприемлемость для России методов полицейско-прусского управления. Общая ситуация в стране, усиление антисамодержавной и антикрепостнической оппозиции потребовали от Александра II уступок ради сохранения короны. Ситуация требовала конкретных решений, поскольку, как указывают авторы, исследующие вопросы истории государственного управления, И.А. Исаев, Ф.И. Поташев и ряд других, не будь реформ сверху, была бы революция снизу.

Реформа местного самоуправления, датируемая 1864 г., несмотря на то, что носила уступочный характер, была первой наиболее последовательной общегосударственной реформой местного самоуправления. Проводившаяся в связи с отменой крепостного права, реформа городского и земского самоуправления была

вызвана к жизни отнюдь не либеральными намерениями царской власти, которая в силу известных политических событий была вынуждена обратиться к подобию самоуправления – земствам и городским управам. Учитывая, что до середины XIX в. более 80% населения находилось в крепостной зависимости, компетенция местных органов определялась не снизу, а сверху – правительством, которое сочло целесообразным децентрализовать свои функции.

Государственная политика на местах нашла свое отражение и в отношении к статусу должностных лиц местного управления. Так, одним из первых и важнейших документов земской реформы 1864 г. было «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» (1861 г.), определившее права, обязанности и ответственность сельских и волостных должностных лиц, что можно считать проявлением основ правового статуса муниципального служащего. Уже тогда было установлено, что эти должности могут замещаться как по выбору, так и по найму. Выборные лица избирались на трехлетний срок, а для так называемых служащих по найму срок не устанавливался. Интересным положением данного акта является недопустимость отказа от занятия должности избранного местным обществом лица, за исключением уважительных причин⁴.

Как отмечает А.Д. Градовский, земства образца 1864 г. содержали противоречия начал государственного и общественного управления, разделяли их, а не соединяли. Земства, по мнению современников, стремились стать независимыми общественными учреждениями, но не создавали самоуправления и не обеспечивали «начал законности в отправлении администрации»⁵. С данным утверждением нельзя не согласиться.

В данный период усматриваются зачатки разделения государственной и муниципальной службы, проявляющиеся в том, что более или менее определена структура органов муниципального управления и порядок их формирования. Земскими учреждениями являлись: 1) уездные земские собрания, 2) губернские земские собрания, 3) уездные и губернские управы как их распорядительные исполнительные органы. Последняя третья группа учреждений является прообразом органов местного самоуправления.

⁴ Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, 1861 г. // Местное самоуправление в России. Отечественный исторический опыт: Сб. документов (1861- 1917 гг.) / Под общ. ред. А.Я. Сливы. – М., 1998. – С. 20-29.

⁵ Градовский А.Д. Собр. соч. В 9 т. Т. 9. – СПб., 1904. – С. 30-31.

Принципиально отличительной чертой земств являлась выборность состава в лице гласных, которые воплотили новую категорию управленцев.

Предусматривался демократический порядок формирования земских учреждений: а) путем выборов, б) на основе многосословного принципа, в) с учетом имущественного состояния (ценз), г) при сословном куриальном начале. Данные принципы формирования земских учреждений можно рассматривать как первооснову проявления такого признака, характеризующего современную муниципальную службу, как деятельность муниципальных служащих и выборных должностных лиц, если исходить из широкого понимания муниципальной службы.

Следующим «знаковым» правительственным актом, сыгравшим значительную роль в становлении отечественной муниципальной службы, было «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» (1864 г.), которое четко определило, что ответственность подчиненных земским управам служащих определяется самими управами. Эти же лица за преступления по должности подвергались ответственности не иначе, как по уголовному следствию и суду наравне с лицами, состоящими на государственной службе⁶. Гарантией добросовестного исполнения обязанностей городским головой являлась невозможность его отлучки из города на время более двух месяцев, а более длительное отсутствие допускалось только с разрешения губернатора. Такое же правило действовало и в отношении должностных лиц городского общественного управления, которые должны были испрашивать разрешение на отлучки у городского головы. Исторической предпосылкой принципа недопустимости занятий муниципальными служащими другой оплачиваемой деятельностью, вероятно, является следующая норма Городового положения: «Городскому Голове и членам Городской Управы воспрещается входить в подряды и поставки предметам городского хозяйства»⁷. Данные положения характеризуют основы правового статуса чиновника управы того времени, что определяет их положение как профессиональную деятельность на должностях в органах управы и соответствует проявлению

признаков, характеризующих современную муниципальную службу.

В ст. 14 Положения указано: «Уездное земское собрание составляется из земских гласных, избираемых: а) уездными землевладельцами; б) городскими обществами; в) сельскими обществами». В «Положении о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г. были расписаны предметы ведения органов местного самоуправления, что определяло сферу реализации статуса служащих земских управ.

Органы местного управления достигли определенной самостоятельности, хотя всеобщий и тотальный контроль имел место быть посредством подчинения губернских и земских управ губернатору и МВД.

Таким образом, можно сказать, что данный период характеризуется проявлением таких признаков муниципальной службы, как профессионализм в работе сельских и волостных должностных лиц, которые не только наделялись правами, обязанностями по должности, но и несли ответственность за должностное поведение (здесь явно прослеживается прообраз признака, который в современных условиях звучит как профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, за осуществление которой муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета (бюджета муниципального образования)); произошло более четкое установление должностей, что соответствует сегодняшнему положению, по которому муниципальные служащие – это лица, несущие службу на должностях в органах местного самоуправления. Заметна общая тенденция проявления организационной самостоятельности органов земской управы посредством определения сферы их компетенции и выделения их как органов управления.

По принципу земских учреждений было реформировано и городское общественное управление. Городовым положением⁸ от 16/28 июня 1870 г. открыта новая страница в истории российского городского общественного управления (ГОУ). К тому времени фактически ГОУ не функционировало, ибо всеми делами городов распоряжалась назначаемая сверху администрация. В шестигласных думах решающую роль играли специально вводимые туда чиновные должнос-

⁶ Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. // Там же. С. 31-43.

⁷ Городовое Положение 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Отд. 1. Т. 45. № 48498. – С. 821-839.

⁸ Городовое положение. 16/28 июня 1870 г. // Политическая история России. Хрестоматия для вузов. – М., 1996. – С. 511-546.

тные лица. Выборные думы практически были упразднены. Общественное управление имело ярко выраженный сословный характер, заложенный в 1785 г. Городское хозяйство усложнялось и приходило повсеместно в упадок. Население же городов росло. Усиливался процесс его социальной дифференциации. Возрастал вес торгово-промышленных, финансовых слоев, деятельность которых ограничивалась давлением чиновных верхов губернской бюрократии, старыми узаконениями⁹.

В соответствии с новым статусом на ГОУ возложено попечение о городском хозяйстве и благоустройстве, определены предметы ведения: устройство и содержание городов, улиц, площадей, мостовых, тротуаров, садов-парков, бульваров, водопровода, канализации, освещения, транспорта; развитие торговли, промышленности, бирж, кредитных учреждений, рынков, базаров и других форм обеспечения горожан продовольствием; охранение народного здоровья, строительство больниц и других благотворительных заведений; попечение о народном образовании, устройстве театров, библиотек, музеев и других подобных учреждений; предоставление правительству сведений, заключений о нуждах и пользах города, ходатайство об осуществлении их и др. Оно имело право распоряжаться принадлежащими городу землей, другой собственностью, приобретать и отчуждать недвижимое и движимое имущество, обращаться в суд по имущественным делам города, заключать имущественные обязательства и др. Параметры полномочий ГОУ были ограничены границами города, отведенных ему земель, где оно могло действовать самостоятельно лишь «в пределах предоставленной ему власти», имело право юридического лица, печать с городским гербом. Ему запрещалось выходить за пределы указанного круга дел. Производство дел в аппарате городского управления осуществлялось в соответствии с правилами для земских, дворянских, городских общественных управлений. Состав канцелярий, ее отделов по предметам ведения формировался на основе найма специалистов различного профиля. Должностным лицам не присваивались права государственной служ-

бы. Постановления и распоряжения по «запредельным» делам были объявлены недействительными. Городское общественное управление должно было отвечать «за превышение власти, за неисполнение законных требований местных властей, за всякие вообще действия, противные существующим законам». Степень и меры ответственности расписаны детально, назидательно, со ссылками на существовавшие законы. Должностные лица ГОУ предавались за преступления по должности царскому суду, подлежали наказаниям, установленным Уложением о наказании. Для городских голов предусмотрен был суд в судебной палате или в соединенной палате уголовного и гражданского суда при наличии определений городской думы, губернского по городским делам присутствия и первого департамента Правительствующего сената.

Здесь прослеживается тенденция развитию организационной и территориально-управленческой особенности муниципальной службы, тенденция к самостоятельности и оформлению местного самоуправления, формирование же канцелярий на основе найма есть проявление признака профессионализма муниципальной службы, характерного для нее на современном этапе развития. Особенности статуса должностных лиц городского управления посредством расписания вопросов ответственности и установления круга полномочий как следствие определяли сферы реализации статуса служащих городского управления. В рамках указанных достижений находит свое частичное выражение определение муниципальной службы в широком смысле.

В 70-80-е гг. XIX в. самоуправленческие органы стали крепнуть и кое-где попытались взять в свои руки существенную часть местной власти. В.А. Гольцев, рассматривая данный период истории российской государственности, указывает на значительный либеральный характер реформ 70-х годов XIX в., несмотря на присутствие опеки и контроля со стороны государственных инстанций. Как отмечают Г.Н. Комков, О.В. Шудра, В.Н. Южакова, результатами такой инициативы местного управления в годы контрреформ явились сначала ограни-

⁹ В 1846 г. введено «Положение об общественном управлении» в С.-Петербурге, в 1862 г. – в Москве, в 1863 г. – в Одессе, но была явно недостаточной представительность городского общественного управления в этих городах. При 500-тысячном населении столицы число избирателей составляло лишь 7 тыс. Нечетко разграничивались сферы деятельности органов царской администрации и общественного управления. Заменявшая шестигласную общая дума состояла из представителей пяти сословных групп. В распорядительную думу с исполнительными функциями входили, кроме выборных членов, и назначенные администрацией.

чение их компетенции, а затем – фактическая ликвидация. К концу века была восстановлена привычная вертикаль российского управления: от Министерства внутренних дел – к деревенскому старосте¹⁰.

Как отмечает Ф.И. Поташев, законы 80-90-х гг. по вопросам управления свернули реформаторскую «оттепель» 60-70-х гг., обнаружили слабость гарантий необратимости реформ, подавили наметившуюся реформаторскую тенденцию, столкнули Россию с пути реформ. Они были направлены на консервативную стабилизацию, подкрепили законодательно феодальные устои государственного управления, сократили применение выборного начала. На обширных окраинных территориях сохранялись зачастую дореформенные учреждения, колониальное военно-окружное, военно-губернаторское и даже главноначальствующее управление, а также начальствующее управление в уездах¹¹.

Первые более или менее значительные сдвиги в сторону развития местного самоуправления уже происходили при Иване IV. Дальнейшее развитие тенденции формированию местного управления и самоуправления шло достаточно неоднородно, волнообразно периоды активных позитивных сдвигов в данном направлении сменялись периодами неудачных реформ. Как, например, этап реформ Петра I, когда была попытка насадить зарубежный опыт организации местной власти в виде ландтагов без учета специфики российской государственности. Проблемой реформирования являлась сильная их зависимость от личностного фактора, а именно от личности государя, поскольку монархический строй страны предполагал данный аспект. Необходимо отметить, что и то реформирование, которое происходило достаточно успешно, как, например, реформы 60-х годов XIX века, проходило под знаком необходимости, поскольку того требовала социальная напряженность в стране. Хотя в той или иной мере проявляются признаки современной муниципальной службы, более или менее определенно они проявились в рамках земского и городского управления в 60-х годах XIX века. Данная реформа была необходимостью для России как полуфеодальной страны. Однако многие достижения этой реформы были сведены на нет контрреформами 90-х годов XIX века. Однако

положительным моментом контрреформ является факт приравнивания в 1890 г. членов земских управ к государственным служащим, что является свидетельством проявления внимания к чиновникам низшего звена.

Период 1900-1917 гг. рассматривается как революционный период или, как указывает В.Н. Сергеев и другие авторы, период раскола и разрыва коммуникаций внутри общества. Основным интерес при исследовании вопросов управления находится в поле государственного управления, основой чего явились основные проблемы российского государства – аграрная, национальная и геополитическая. Данные проблемы уже не в состоянии был решить государь при помощи чиновничьего аппарата. И основной проблемой была проблема власти.

Последняя в дореволюционное время попытка повысить роль местного самоуправления, а вместе с тем и муниципальной службы, была сделана Временным правительством в 1917 г., когда были приняты Декларация и другие нормативные акты, провозгласившие реформу местного самоуправления как одну из первостепенных задач новой власти. В качестве достижения Временного правительства отметим то, что земское самоуправление было введено на всей территории России, как отмечают историки, занимающиеся вопросами государственного управления, в частности такие, как В.Н. Сергеев. Была осуществлена реформа городского самоуправления. До 1917 г. 183 города были вообще лишены общественного управления и всецело подчинены администрации; 308 городов управлялись на основании упрощенного городского самоуправления, где вместо думы действовало собрание уполномоченных (15-20 человек). Городские думы были до революции в 462 городах. Управление осуществлялось в них на основе Городового положения 1892 г., где задача самоуправления определялась как «попечение о местных пользах и нуждах» (общее благоустройство, народное образование и здравоохранение, финансово-экономические мероприятия). Это были думы людей состоятельных, избирать в них и быть избранными имели право лица и учреждения, обладавшие значительным недвижимым имуществом, владельцы торговых и промышленных заведений высших разрядов. Таким образом, требо-

¹⁰ Комков Г.Н., Шудра О.В., Южакова В.Н. Российская муниципальная служба // Теория и практика государственного управления. – С. 26.

¹¹ История государственного управления России: Учебник / Отв. ред. В.Г. Игнатов. – Ростов н/Дону: Феникс, 2003. – С.284.

вались свободные пере выборы цензовых дум, расширение их компетенции. Все это привело бы к управлению новые слои населения. Уже тогда было создано Положение о преобразовании полиции в земскую и городскую (выборную) милицию, а также вводились административные суды. К полномочиям должностных лиц органов городского и сельского управления добавлялись: оказание юридической помощи населению, заведование школьным делом в учебном отношении, устройство бирж труда, принятие мер по охране труда, руководство милицией¹².

Однако кризис органов местного самоуправления углублялся, и на смену органам местного самоуправления на местах приходили Советы, покрывшие густой сетью всю Россию к октябрю 1917 г. Их сила находилась не только в их самоорганизации, но, как отмечает В.Н. Сергеев, в системе тех общественных организаций, которые они представляли (солдатских комитетов, профсоюзов, советов старост)¹³. Основной ошибкой органов местного самоуправления (как результат – потеря ими власти на местах) являлись излишняя политизация и отход от основной функции местного самоуправления – решения вопросов местного значения.

Ритм развития российского государственного и муниципального управления и, как следствие, муниципальной службы (нельзя признать, что местное самоуправление существовало в чистом виде, поскольку существовавший самодержавный строй и контроль со стороны государства не давал осознанного развития местного самоуправления) можно назвать кризисным. Поскольку основные реформы производились именно в те моменты, когда затягивание с такими грозило беспорядками в стане и, как максимум, свержением царской власти. Так было в период смуты 1568-1613 гг. Исходя из этих же причин, была проведена реформа местного и городского управления 60-х годов XIX века. Подобная попытка была сделана Временным правительством в 1917 г., когда были приняты нормативные акты, провозгласившие реформу местного самоуправления как одну из первостепенных задач новой власти. Осознание удаленнос-

ти власти от народа в последнем случае произошло слишком поздно.

Нет необходимости оспаривать тот факт, что Россия не лишена существенного опыта местного самоуправления. Однако для правовой науки понятия «местное самоуправление», а тем более «муниципальная служба» являются сравнительно новыми, поскольку в юридической литературе в советский период с 30-х до конца 80-х гг. данные категории практически не употреблялись. Ни одна российская конституция советского периода не использовала подобную терминологию. Вероятно, наиболее последовательно официальная позиция советской школы права в отношении самоуправления содержится в следующем высказывании: «Конституция СССР 1977 года и действующие Конституции союзных и автономных республик не допускают сведения функций местных Советов к местному самоуправлению. Эта позиция означает неуклонное повышение роли местных Советов именно и прежде всего как органа государственной власти. В этих условиях беспочвенными представляются все еще встречающиеся в юридической литературе попытки трактовать деятельность местных Советов как «местное самоуправление»¹⁴.

Акцентируя внимание на Советах, отечественные исследователи не усматривали все другие формы волеизъявления местного населения. Совершенно справедлива оценка данного периода развития советской правовой теории, сделанная создателем конституционной концепции народовластия В.Т. Кабышевым: «Долгие годы в литературе утверждалось, и советская конституционная практика это подтверждала, что главной формой осуществления власти народа является представительная форма демократии. Ныне утверждать так – неверно по существу и некорректно по форме. Сведение прямой формы осуществления власти народа к положению второстепенной, вспомогательной объективно принижает ее роль и значение. Это противоречит и конституционному принципу суверенитета народа. Путем прямой демократии представительная форма получает юридические полномочия от народа на осуществление государственной власти, то есть она конституируется»¹⁵.

¹² Временное положение о Волостном земском управлении от 21 мая 1917 г.; *Положение О Всероссийском Земском Союзе* от 17 июня 1917 г.; *Краткий перечень обязанностей уездных земских управ и волостных и сельских избирательных комиссий по введению волостного земского управления 1917 г.*; *Постановление Временного Правительства о поселковом управлении* от 15 июля 1917 г. // Местное самоуправление в России.

¹³ История государственного управления России: Учебник / Отв. ред. В.Г. Игнатов. – Ростов/нД: Феникс, 2003. – С. 335.

¹⁴ Лукьянов А.И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. – М., 1978. – С. 35.

¹⁵ Кабышев В.Т. Комментарий к статье 3 Конституции Российской Федерации // Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. – М., 1997. – С. 25.

Местные Советы народных депутатов, несмотря на все громкие слова об их народном характере, самостоятельности, демократичности, на деле во многом являлись лишь «агентами», нижним звеном центральной власти на местах, не имели никакой самостоятельности. Дело не только в том, что местные Советы в условиях «демократического» централизма вынуждены были строго исполнять все предписания вышестоящих Советов, которые к тому же могли отменить любое не угодное им решение местных органов, аргументируя это его нецелесообразностью или незаконностью. Было не обязательно даже что-то запрещать им – они все равно полностью зависели от материальных и финансовых ресурсов, выделяемых вышестоящими инстанциями. К тому же, когда любое предприятие, учреждение или организация в любом населенном пункте обязательно были государственными или колхозно-кооперативными, то и любое ее решение принимало вид как бы государственной проблемы. При таком государственном устройстве не могло быть и речи о вопросах чисто местного значения. Но всякий раз, когда государство берется решать чисто местные проблемы, гражданин всегда оказывается в роли просителя, «маленького винтика».

Развитие темы социалистического самоуправления народа в 80-90-е гг. прошлого столетия характеризовалось предельно широким и объемным пониманием самоуправления как социального феномена, охватывающего все сферы жизни общества. В единую систему самоуправления включались Советы всех уровней, и трудовые коллективы, и общественные организации¹⁶.

Конституционное закрепление местного самоуправления как управления, отделенного от государственной власти, и, как следствие, муниципальной службы в российском законодательстве происходило постепенно.

Как известно, историческая традиция местного самоуправления и, что является важным для нас, муниципальной службы в России в советский период была прервана, и только начиная с 90-х гг. наблюдается активное осмысление теоретических концепций самоуправляющихся местных сообществ, изложенных

в трудах как отечественных, так и западных ученых.

Причины подобных изменений кроются именно в кризисе власти, причины которого не многим отличались от тех, которые послужили основанием для реформ XVI и XIX веков, а именно социальная напряженность и удаленность власти от народа, гражданское движение конца 80-х – начала 90-х гг. XX века, раскол власти при сочетании неблагоприятных субъективных личностных и партийных факторов. Система советского государства показала свою полную несостоятельность. Все это в совокупности обусловило распад СССР как самостоятельного государства.

В 1991 г. в результате передела власти и на основании решения сессии Верховного Совета РСФСР о переименовании страны (к этому времени высшие органы власти СССР уже были распущены), отныне ставшей Российской Федерацией – Россией, наступил новый этап в развитии российской государственности и управления.

Явные изменения в официальной советской теории самоуправления были связаны с подготовкой и принятием Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» в 1990 г.¹⁷ Именно с принятием данного закона термин «местное самоуправление» прочно утвердился в правовой науке и политической практике. Хотя изменения, вносимые в соответствии с этим законом в Конституцию СССР, и не меняли природы местных Советов как органа государственной власти и управления (ст. 145), однако этим законом в Конституцию СССР включалось понятие местного самоуправления. Так, во второй части ст. 145 Конституции СССР в редакции от 26 декабря 1990 г. было записано: «В системе местного самоуправления, кроме местных Советов народных депутатов, могут действовать в соответствии с законодательством республик органы территориального общественного самоуправления, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии».

Российский законодатель впервые применил данный термин в 1991 г. в связи с принятием Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»¹⁸, который не содержал понятия «му-

¹⁶ Комков Г.Н., Шудра О.В., Южакова В.Н. Российская муниципальная служба // Теория и практика государственного управления. – С. 26.

¹⁷ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – №16. – Ст. 267.

¹⁸ Там же. – 1991. – №29. – Ст.1010

ниципальная служба». Это объясняется, по нашему мнению, тем, что продолжавшая функционировать система местных Советов с назначаемыми ими главами администраций не нуждалась в деидеологизированном, независимом аппарате местных чиновников. Известное реформирование органов местного самоуправления 1992 г. впервые исключило местные Советы народных депутатов из единой системы представительных органов государственной власти в Российской Федерации.

Действующая Конституция РФ 1993 г., посвятившая самостоятельную главу местному самоуправлению, исходит из уже устоявшейся в науке идеи негосударственной природы местного самоуправления. Признание государством местного самоуправления означает признание объективно существующих особых местных интересов, имеющих публичный характер, но в то же время отличных от общегосударственных интересов и существующих параллельно с ними¹⁹. В настоящее время утверждающаяся поликорпоративность публичных интересов в Российской Федерации требует выделения четкой сферы деятельности двух видов публичной службы: государственной, преследующей общегосударственные цели, и муниципальной, направленной на решение задач местного значения.

Конституция 1993 г. обусловила появление наряду с государственной службой нового вида публичной службы – муниципальной.

Под муниципальной службой в соответствии со ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. в редакции от 17 марта 1997 г.²⁰ понимается служба на должностях в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. Таким образом, данный закон дает представление о муниципальной службе как правовом явлении в широком понимании этого термина.

Изучив исторический опыт России в области государственного и местного управления, можно отметить, что строительство новой системы государственного и местного управления и самоуправления в России на базе Конституции РФ 1993 г. не исключает возможности постепенного созревания нового кризиса власти, несмотря на значительную работу, проделанную в стране в сфере законотворчества и легитимации власти, перехода к рыночным механизмам хозяйствования. Одной из действенных мер в рамках отхода от определенного сценария развития событий может быть поэтапное развитие науки и законодательства, в частности в области развития местного самоуправления.

¹⁹ Горожанин В. Понятие и особенности правового статуса субъектов 1 местного самоуправления в Российской Федерации // Муниципальное право. – 1998. – №4. – С. 2-3.

²⁰ СЗ РФ. – 1995. – №35. – Ст. 3506; Российская газета. – 1997. – 20 марта.