

Каллагов Т.Э. —

ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

***Аннотация.** Предметом исследования является изучение особенностей осуществления правового регулирования института муниципальной службы в условиях проводящегося реформирования органов местного самоуправления в России. Понятие современного местного самоуправления складывалось по мере становления и развития демократических институтов, причем главным вопросом развивавшихся в этой связи теорий было соотношение общества и государства. Именно частичное обособление общества от государственной власти и его организационная автономия в решении вопросов местного значения и стали той основой, на которой сложились и реализуются действующие ныне реальные схемы местного самоуправления, основные черты которой зафиксированы, в том числе, и в международном праве, например, в Европейской хартии местного самоуправления. Методами исследования явились общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частно-научные методы (системно-структурный, конкретно-социологический, технико-юридический, историко-правовой, метод сравнительного правоведения). Их применение позволило автору статьи исследовать рассматриваемые объекты во взаимосвязи, целостности, всесторонне и объективно. Автором сделан вывод, что нарушения законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе представляют собой широкий круг деяний, совершаемых в основном лицами, состоящими на государственной гражданской и муниципальной службе, и непосредственно посягающих на нормальную, регламентированную законом деятельность публичного аппарата управления. Наиболее опасны из них нарушения уголовно-правовых запретов — преступления против государственной власти, интересов государственной (в том числе гражданской) службы и службы в органах местного самоуправления.*

Ключевые слова: муниципальная служба, государственное управление, местное самоуправление, государственный гражданский служащий, административная реформа, трудовое право, муниципальная власть, разделение властей, конституция, права человека.

С середины 1990-х годов до 2003 года в Российской Федерации складывалась и развивалась определенная система государственной и схожей с ней муниципальной службы, которые в единстве можно характеризовать как гражданскую службу в Российской Федерации, состоящую из трех компонентов: федеральная государственная служба, государственная служба субъектов Российской Федерации и муниципальная служба¹.

Реализованная в ней модель служебных отношений в целом соответствовала требованиям того уровня развития новой российской государственности, который сложился в труднейшие годы начальных преобразований общества и государства на началах демократии и правового государства с опорой на Конституцию России 1993 года².

Между тем, реформы шли противоречиво в государственном аппарате и муниципальных образованиях наметились и затем бурным цветом развились массовые негативные тенденции, выражавшиеся в общей неэффективности властных структур, развитии коррупции, предательстве интересов службы со стороны многих государственных и муниципальных служащих.

Ответом на это стали резкие изменения кадрового состава высших эшелонов государственной власти, начало административной реформы, стремление к выстраиванию жесткой властной вертикали, развитие контрольных и надзорных органов, ужесточение контроля за деятельностью государственных служащих на всех уровнях власти со стороны правоохранительных органов.

На волне этих мероприятий высшие эшелоны власти быстро осознали недостатки

действующей модели государственной и муниципальной службы, в связи с чем наступил этап их реформирования на основе ужесточения режима всех видов службы и смещения акцентов в регулировании служебных отношений с трудового на административное право.

В сфере гражданской службы первым серьезнейшим шагом в этой связи стало принятие принципиально нового Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где впервые в новейшей истории содержался в чистом виде административно-правовой режим службы, в котором для трудового права места фактически не осталось. Такая конструкция в наибольшей мере соответствовала новой роли государства и усилению его влияния на складывающуюся в России рыночную экономику и обеспечение социальной направленности в ее развитии. Кроме того, само государство через государственные корпорации само стало активным игроком на рынке, обеспечивая конверсию промышленности от ее преимущественно сырьевой направленности к инновационному развитию. Всему этому как нельзя лучше отвечала административно-правовая модель государственной службы.

То же самое ожидалось и от нового законодательства о муниципальной службе, тем более, что для этого были все основания. В целом до последнего времени наблюдался скорее регресс, чем прогрессирующее развитие большинства находящихся в глубинке муниципальных образований. С карты страны все чаще исчезали отдельные населенные пункты, а те, что сохранялись, в подавляющем большинстве накопили огромный груз финансовых и социальных проблем, разрешить которые без серьезного повышения качества управления и всесторонней помощи государства было просто невозможно.

Часть наиболее важных и злободневных проблем стали предметом решения в рамках национальных проектов, однако о комплекс-

¹ См.: Лазаревский Н. И. Самоуправление. Мелкая земская единица. Сборник статей. Спб., 1903, С. 17–18.

² См.: Бачило И. Л. Еще раз о сути административной реформы в России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М.: Новая Правовая культура, 2003. С. 13–24.

ном решении всех остальных при том уровне муниципального управления, который существует ныне, говорить не приходится.

Сложился даже ряд теорий, касающихся его природы, отношений с государством и особенностей организации. Остановимся на них несколько подробнее. Так, англосаксонская теория или концепция местного самоуправления зиждется на необходимости ограничения вмешательства государства в дела общин, которые исторически предшествовали самому государству и в котором само оно черпает истоки собственной легитимности, если, конечно, это государство придерживается ориентации на правовое развитие и является в достаточной мере демократическим.

В рамках данной теории также существуют свои крайние позиции, которые опять же сводятся к проблеме соотношения общины и государства. Одни исследователи ратуют за полную независимость общины, другие, более реалистично оценивая современную жизнь и политико-государственное устройство современных государств, такую точку зрения не разделяют, полагая, что абсолютизировать такую независимость невозможно. И община и государство всегда связаны между собой и границы их полномочий динамичны и изменчивы.

Противное ведет к утверждениям о существовании некой особой, равноценной с другими ветвями публичной власти, — власти муниципальной, а следование такой концепции равносильно разделению гражданского общества и государства, которые в действительности представляют собой диалектическое единство противоположностей, своего рода «две стороны одной медали». Отсюда и стремление политиков и законодателей современной России выстроить государственную и муниципальную службу в некую общую систему с глубокими внутренними связями между собой. В противоположность этому англосаксонская модель в ее, так сказать, чистом виде, если и предполагает какую-либо специализи-

рованную муниципальную службу, то уж никак не связанную с государственной. Упомянем и близкую к ранее рассмотренной общественной теории юридическую теорию местного самоуправления. Здесь также нет и речи о том, что органы местного самоуправления являются органами государственной власти, однако правительство делегирует этим органам ряд своих полномочий. При этом органам местного самоуправления гарантируется все та же независимость от государства. Естественно, что о муниципальной службе и уже тем более о ее неразрывной связи со службой государственной здесь речи нет, хотя чисто формально использование таких представлений на практике могло бы иметь следствием выделение управленческого аппарата органов местного самоуправления в особую категорию служащих. Однако вопрос этот остался бы целиком и полностью на усмотрении самих этих органов, что вряд ли реализуемо в действительности.

В России данная теория имела своих последователей. Ими, например, были Н. Коркунов и Б. Чичерин. Еще одна теория, традиционно противостоит англосаксонской. Это — территориальная или европейская модель местного самоуправления. В ее основе так называемая государственная теория самоуправления, разработанная Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом, которая имела своих последователей в России. Ее придерживались, например, А. Д. Беляев, В. П. Безобразов, А. И. Васильчиков и др. исследователи проблемы). Здесь органы местного самоуправления рассматривались как еще одна ступень органов государственного управления. Естественно, от естественно-правовых представлений о природе общины в ней ничего не оставалось. Наоборот, считалось, что местное самоуправление целиком и полностью управляется государством¹.

¹ Барабашев Г. В. Местное самоуправление — трудное дитя России // Местное самоуправление. М., 1996. С. 292.

Так, Г. Еллинек определял местное самоуправление «как государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами (в современном праве — чиновниками)»¹.

Что касается муниципальной службы, то в рамках рассматриваемой теории она должна была бы быть разновидностью государственной, однако в самой теории предполагалось, что таковой быть не должно.

В Российской истории взаимодействие самоуправления с верховной властью было само собой разумеющимся. Общинное самоуправление, земщина всегда находились в теснейшем контакте с общегородским вече и княжеской властью, дополняя их в решении вопросов местного значения².

По мнению Н. И. Лазаревского, в полномочиях местного самоуправления нет ничего непосредственно им принадлежащего, что не являлось бы исходным порождением государственной власти и уж тем более что-то по природе своей негосударственное³. По мнению Н. В. Постового, «органы самоуправления, названные в Европейской хартии органами власти, наделяются правом осуществлять государственные полномочия. Следовательно, они являются в широком смысле слова продолжением государственного управления на местах. То есть государственные начала самоуправления заложены в выполняемых им функциях»⁴.

Такой подход, очевидно, предполагает наличие у местного самоуправления специальной муниципальной службы, которая

сохраняет известное единство со службой государственной и отличается от нее тем больше, чем меньше государственных функций выполняют структуры местного самоуправления.

Помимо названных, есть и другие теории местного самоуправления. В их числе политическая теории. Применительно к теме нашего исследования в них подчеркивалось необходимость осуществления функций местного самоуправления специально избранными для этого лицами, которые должны работать на общественных началах, не получая при этом денежного вознаграждения. В нашей стране также можно найти проявление этих теорий в виде органов общественной самодеятельности⁵.

Более всего политическая теория оказалась востребована в англосаксонской модели местного самоуправления. Например, по мнению Г. В. Барабашева, «в почтенных западных демократиях потребовалось более полутора веков на то, чтобы закаленная в огне антифеодальных революций емкая формула: *местное самоуправление есть власть местного населения в делах местного значения, осуществляемая гражданами непосредственно и через выборные органы, в рамках закона, но без вмешательства центральной власти*, — обросла плотью реальной практики»⁶.

Здесь местное самоуправление понималось и понимается как власть местного населения, направленная на решение задач местного значения без вмешательства центральной администрации. Такое понимание также нашло свое отражение в современной российской модели местного самоуправления, которая, правда в приоритетном порядке

¹ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908.

² См. также: Гришковец А. А. Государственная служба и гражданское общество: Правовые проблемы взаимодействия: Практика России // Государство и право. 2004. № 1. С. 24–36.

³ Лазаревский Н. И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб, 1903. — С. 58.

⁴ Постовой Н. В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1998. — С. 128.

⁵ Розенбаум Ю. А. Государственная служба как фактор укрепления целостности Российского федеративного государства // Государство и право. 1999. № 4. С. 53–57.

⁶ Барабашев Г. В. Местное самоуправление — трудное дитя России. М., 1996.

вобрала в себя и представления континентальных демократий¹.

Лишать органы местного самоуправления возможности поощрять своих служащих в принципе неверно. Без единства действия аппарата служащих на всех уровнях публичной власти трудно достичь должного уровня управляемости в стране и результативной государственно-управленческой деятельности. Но и местное самоуправление, безусловно, должно иметь эффективные рычаги влияния на собственных служащих для решения важнейших для населения муниципального образования вопросов².

Пункт «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации относит определение общих принципов органов местного самоуправления к совместному ведению Федерации и ее субъектов. В связи с этим федеральный законодатель урегулировал муниципальную службу как один из инструментов местного самоуправления первоначально на уровне ныне утратившего силу федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», предоставив субъектам Федерации достаточно широкие права в издании собственных законов о муниципальной службе. Однако в ходе административной реформы начала 2000-х годов данный подход был пересмотрен в пользу более жесткого регулирования муниципальной службы и укрепления, таким образом, единой властной вертикали в стране.

В результате был принят новый Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской

Федерации», который несколько ужесточил правовое регулирование муниципальной службы и сузил степень усмотрения в данном вопросе со стороны субъектов Федерации и, соответственно, самих органов местного самоуправления.

Тем не менее, статья 5 Федерального закона сохранила возможность регулирования вопросов муниципальной службы нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, решениями, принятыми на сходах граждан и иными муниципальными правовыми актами. Естественно, все это может осуществляться лишь в пределах, установленных Федеральным законом. Все это, кстати, в полной мере относится и к государственной службе, где в заголовках соответствующих Законов речь идет о самой службе, а в их содержании все о том же режиме служебной деятельности.

Поэтому в целом в пока еще складывающемся в рамках административного права служебном праве России понятие государственной (муниципальной) службы получило двойственное звучание. С одной стороны, под ней понимают саму служебную деятельность, с другой — порядок или режим ее осуществления. Эта двойственность давала немало оснований для критики позиции, в соответствии с которой обосновывалось существование режима службы, давалось его понятие и рассматривались различные виды государственной службы, сформировавшиеся в различных государственных органах соответственно специфике их деятельности.

С тех пор, как осознание различия государственной (муниципальной) службы в качестве особого рода деятельности, протекающей главным образом в органах государственной власти и местного самоуправления, и порядка или точнее режима ее осуществления было осознано и описано в специальной литературе дальнейшее развитие служебного права породило проблему от-

¹ См.: Грудцына Л. Ю. Частная собственность и гражданское общество в России // Государство и право. 2008. № 6. С. 33–40.

² См.: Еремян В. В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности: к постановке проблемы // Право и политика. 2006. № 5. С. 62–71.

раслевой принадлежности государственной (муниципальной) службы в качестве особой деятельности. Надо сказать, что изначально эта деятельность трактовалась в новейшем российской законодательстве как трудовая. На нее распространялся особый порядок ее осуществления, который должен был соответствовать Трудовому кодексу Российской Федерации¹.

Принятие специальных законов о том или ином виде службы регулировал их специфику в априорном предположении, что сама служба тождественна особой трудовой деятельности и, в конечном счете, базируется на трудовом законодательстве.

Следует заметить, что данный теоретический постулат однозначно воспринимался практикой, где кадровые службы органов и учреждений, в которых осуществлялась государственная (муниципальная) служба, руководствовались специальным служебным законодательством лишь до тех пор, пока его возможностей хватало для разрешения текущих вопросов. За их пределами безраздельно господствовало трудовое право. Таким образом, суть административной реформы в сфере публичной службы, которая в принципиальном отношении сводилась к отказу от регулирования служебных отношений нормами трудового права и перевод всего служебного законодательства в сферу права административного с постепенным формированием в нем единой подотрасли служебного права.

Сюда же планировалось включить и муниципальную службу. Однако все эти благие намерения оказалась в данном случае полностью выхоленной.

Причину этого многие комментаторы из властных структур увидели в том, что в Федеральном законе о государственной гра-

жданской службе были в массовом порядке фактически процитированы нормы трудового законодательства, что нецелесообразно повторять в новом Федеральном законе теперь уже о муниципальной службе. Однако при этом было довольно неосмотрительно упущено главное. Может быть, конечно, прозвучавшие аргументы в пользу нового возврата к регулированию служебных отношений нормами трудового права внешне и выглядели убедительно, однако по существу они не имели ничего общего с действительным положением дел. Ведь охват, пусть даже и дублирующий нормами административного права норм права трудового, как, впрочем, и других отраслей, является очевидной формой их дополнительного огосударствления и перевода в область публично-правового регулирования.

И если в законодательстве о гражданской службе потребуется изменить те нормы, которые внешне схожи с трудовыми, то это можно будет сделать без оглядки на общегражданское трудовое законодательство². С учетом сказанного, вообще целесообразно задаться вопросом о том что, собственно, первично: поступление на службу или замещение должности государственной (муниципальной) службы? С одной стороны, установленный перечень таких должностей очерчивает общее правовое поле существования служебных отношений. Но ведь без особого порядка, который свойственен службе как таковой невозможно и замещение соответствующих должностей. Нельзя же, в самом деле, доверить исполнение обязанностей по должности государственной (муниципальной) лицу, который не владеет порядком деятельности на этих должностях и не может ему следовать в силу даже самого факта неподготовленности. Поэтому, коль скоро особый порядок службы существует и служит своего рода обязательной формой исполнения полно-

¹ См.: Соловьев С. Г. Муниципальная должность. Проблемные вопросы теории и практики // Современное право. 2004. № 2. С. 30–33.

² См.: Гербер Р., Юнг Г. Кадры в системе социалистического управления. М., 1970.

мочий по должности, то разумней было бы первоначально принять кандидата на службу, а уже затем назначать его на должность в соответствии с принятыми процедурами, например, по конкурсу. Правда, в этом случае, мы приходим к принятой, например, в Германии модели государственной службы, когда акт поступления на службу является пожизненным, а замещение должности становится чем-то вторичным и даже необязательным¹.

Нарушения законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе представляют собой широкий круг деяний, совершаемых в основном лицами, состоящими на государственной гражданской и муниципальной службе, и непосредственно посягающих на нормальную, регламентированную законом деятельность публичного аппарата управления. Наиболее опасны из них нарушения уголовно-правовых запретов — преступления против государственной власти, интересов государственной (в том числе гражданской) службы и службы в органах местного самоуправления (глава 30 УК РФ).

За последнее время в России ежегодно регистрируется около 40 тыс. преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, например, в 2012 г. — 40437, что составляет около одного процента всей учтенной преступности. В 2011 г. их было зарегистрировано 25,2 тыс., в 2010—26,4 тыс. Наметившаяся тенденция роста регистрации этих преступлений (с небольшими отклонениями в отдельные периоды) должна рассматриваться как положительное явление, связанное с активизацией работы по их выявлению и, соответственно, с уменьшением весьма значительного латентного слоя.

Структура рассматриваемых преступлений определяется? прежде всего? путем выделения их отдельных видов в разрезе статей главы 30 УК РФ. В массиве этих преступлений около 1/3 составляют служебные подлоги, 15–17% — получение взятки, 17–20% — превышение должностных полномочий, 15–18% — злоупотребление должностными полномочиями, 10–12% — дача взятки. Доли остальных преступлений колеблются в пределах от 0,01 до 3% (преступлений по ст. 287 УК РФ обычно не регистрируется ни одного). Обращает на себя внимание незначительное число таких преступлений, как незаконное участие в предпринимательской деятельности: ежегодно их регистрируется в пределах четырех-пяти десятков, что, конечно, не соответствует фактической распространенности этих деяний.

Более значительный, чем преступления, массив нарушений законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе составляют деяния некриминального характера, влекущие иную, помимо уголовной, ответственность: дисциплинарную, административную и др. Их выявляется намного больше, чем уголовно наказуемых деяний, предусмотренных главой 30 УК РФ. Так, в 2013 г. органами прокуратуры выявлено 114 321 нарушение законов о государственной (в основном о государственной гражданской) и муниципальной службе, в том числе 20 467 незаконных правовых актов. Это больше, чем число выявленных в 2012 г. нарушений законов о государственной, муниципальной службе и борьбе с коррупцией (подвиды указанных нарушений ранее учитывались одной строкой).

¹ См.: Грудцына Л. Ю. Гражданское общество и частное право // Международный академический журнал Российской академии естественных наук. 2013. № 4. С. 69–79.

Библиография

1. Барабашев Г. В. Местное самоуправление — трудное дитя России // Местное самоуправление. М., 1996. С. 292.
2. Бачило И. Л. Еще раз о сути административной реформы в России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М.: Новая Правовая культура, 2003. С. 13–24.
3. Гербер Р., Юнг Г. Кадры в системе социалистического управления. М., 1970.
4. Гришкoveц А. А. Государственная служба и гражданское общество: Правовые проблемы взаимодействия: Практика России // Государство и право. 2004. № 1. С. 24–36.
5. Грудцына Л. Ю. Гражданское общество и частное право // Международный академический журнал Российской академии естественных наук. 2013. № 4. С. 69–79.
6. Грудцына Л. Ю. Частная собственность и гражданское общество в России // Государство и право. 2008. № 6. С. 33–40.
7. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908.
8. Еремян В. В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы профессиональной деятельности: к постановке проблемы // Право и политика. 2006. № 5. С. 62–71.
9. Лазаревский Н. И. Самоуправление. Мелкая земская единица. Сборник статей. Спб., 1903, С. 17–18.
10. Постовой Н. В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1998.— С. 128.
11. Розенбаум Ю. А. Государственная служба как фактор укрепления целостности Российского федеративного государства // Государство и право. 1999. № 4. С. 53–57.
12. Соловьев С. Г. Муниципальная должность. Проблемные вопросы теории и практики // Современное право. 2004. № 2. С. 30–33.

References (transliterated)

1. Barabashev G. V. Mestnoe samoupravlenie — trudnoe ditya Rossii // Mestnoe samoupravlenie. M., 1996. S. 292.
2. Bachilo I. L. Eshche raz o suti administrativnoi reformy v Rossii // Istoriya stanovleniya i sovremennoe sostoyanie ispolnitel'noi vlasti v Rossii. M.: Novaya Pravovaya kul'tura, 2003. S. 13–24.
3. Gerber R., Yung G. Kadry v sisteme sotsialisticheskogo upravleniya. M., 1970.
4. Grishkovets A. A. Gosudarstvennaya sluzhba i grazhdanskoe obshchestvo: Pravovye problemy vzaimodeistviya: Praktika Rossii // Gosudarstvo i pravo. 2004. № 1. S. 24–36.
5. Grudtsyna L. Yu. Grazhdanskoe obshchestvo i chastnoe pravo // Mezhdunarodnyi akademicheskii zhurnal Rossiiskoi akademii estestvennykh nauk. 2013. № 4. S. 69–79.
6. Grudtsyna L. Yu. Chastnaya sobstvennost' i grazhdanskoe obshchestvo v Rossii // Gosudarstvo i pravo. 2008. № 6. S. 33–40.
7. Ellinek G. Obshchee uchenie o gosudarstve. SPb., 1908.
8. Eremyan V. V. Vzaimosvyaz gosudarstvennoi grazhdanskoi i munitsipal'noi sluzhby kak dvukh vidov publichnoi sluzhbyi professional'noi deyatelnosti: k postanovke problemy // Pravo i politika. 2006. № 5. S. 62–71.
9. Lazarevskii N. I. Samoupravlenie. Melkaya zemskaya edinitsa. Sbornik statei. Spb., 1903, S. 17–18.

10. Postovoi N. V. Mestnoe samoupravlenie: istoriya, teoriya, praktika. M., 1998. — S. 128.
11. Rozenbaum Yu.A. Gosudarstvennaya sluzhba kak faktor ukrepleniya tselostnosti Rossiiskogo federativnogo gosudarstva // Gosudarstvo i pravo. 1999. № 4. S. 53–57.
12. Solov'ev S. G. Munitsipal'naya dolzhnost'. Problemnye voprosy teorii i praktiki // Sovremennoe pravo. 2004. № 2. S. 30–33.