

УДК 349.222(091)

ИСТОРИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

© **Монгуш Чечек Шолбановна**

магистрант 2-го года обучения,

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова

Россия, 67000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6

che4eck2017@yqndex.ru

Аннотация. В данной статье ставится задача рассмотрения истории и современного состояния развития законодательства о муниципальной службе, обосновывается актуальность изучения истории развития законодательства о муниципальной службе, представлен анализ основных положений различных нормативных правовых актов о муниципальной службе. На сегодняшний день органы муниципальной власти в регионах принимают нормативные правовые акты, целью которых является развитие муниципальной службы, в соответствии с данными нормативными правовыми актами создаются новые механизмы прохождения муниципальной службы. Изучение истории развития законодательства о муниципальной службе позволяет выявить основные пути становления муниципальной службы, а также детерминирующие процессы в данной области. Анализ различных источников, посвященных истории становления муниципальной службы, позволяет отметить, что в каждый период времени изменения в муниципальной службе отмечались посредством издания нормативных правовых актов. Изучение законодательства о муниципальной службе различных периодов позволяет определить основные специфические черты развития муниципальной службы в тот или иной период времени.

Ключевые слова: муниципальная служба, закон, власть, история, законодательство, правовой акт, население, органы местного самоуправления, муниципальные служащие, государственная служба.

Актуальность исследования проблемы развития муниципальной службы определяется тем, что муниципальная служба является основным инструментом, который реализует задачи органов местного самоуправления и выступает тем самым механизмом проведения социально-экономических преобразований на муниципальном уровне. Деятельность муниципальной службы основана на законодательстве Российской Федерации о муниципальной службе.

Историю развития законодательства о муниципальной службе следует рассматривать в аспекте проблемы организации народовластия в государстве. Местное самоуправление является первичной ячейкой государственной власти. В процессе осуществления местного самоуправления важное значение имеет оформление деятельности муниципальной службы в форме закона, который уже в силу самого своего значения является обяза-

тельным для всех [4, с. 120]. История формирования муниципальной службы показывает, что данным процесс всегда был непрерывным, даже в самые ранние этапы существования государства существовали прообразы муниципальных институтов.

На территориях отдельных административных единиц наблюдалось юридическое единство административно-территориального управления со времён основания древнерусского государства. А ещё в те времена население самостоятельно решала проблемы в местной жизни посредством создания русской крестьянской общины. Отличительными особенностями функционирования русской крестьянской общины является то, что в нём устанавливались институты муниципального управления без сословного деления. Данный пример отчетливо показывает юридическое единство административно-территориальных единиц. Также примером является то, что поземельное или сельское общество функционировало в муниципальных образованиях веками, основной функцией сельского общества являлась контроль различных сторон жизни членов общества, в том числе контроль осуществлялась в отношении севооборота, брачно-семейных отношений, также основными функциями сельского общества являлись полицейские судебные и фискальные функции. Изначально решение в сельских обществах принимались на основе обычного права, но с развитием письменности появилась практика письменного регулирования прав и обязанностей в сельской общине.

В начале развития самоуправления на территории древнерусского государства не существовало обязательных норм, которые бы регулировали функционирование крестьянской общины, это было связано с засильем помещиков. С развитием институтов муниципального образования во второй половине XVIII века появились различного рода кодексы и инструкции. Гражданское собрание в своей работе руководствовалось кодексом и инструкциями, данные кодекса давали управляющие своими поместьями.

Самым ярким примером интеграции крестьянского самоуправления на национальном уровне является предоставление российской императрицей Екатериной II самоуправления крестьянам Екатеринославского наместничества. Крестьяне Екатеринославского наместничества объединились в сельские общины по 500 – 1000 крестьянских семей. Особенностью организации данного самоуправления крестьянами являлось то, что проходили выборы деревенских старост и сборщиков налогов, в своей деятельности сельское общество имело право обращаться к губернатору для решения местных вопросов.

Дальнейшее развитие института крестьянского самоуправления была связана с царствованием императора Павла I, императором Павлом I было организовано самоуправление отдельных крестьян, которое выделено из общего числа государственного владения. Данное самоуправление создавалась с целью поддержки членов правящей династии. Согласно положениям институтов императорской фамилии, данной группе крестьян предо-

ставлялось право создание крестьянского самоуправления. Также согласно положениям данного документа, аппаратное ведомство не должна была вмешиваться в деятельность самоуправления крестьян. «Расследование сельских внутренних дел, подбор начальников, набор солдат должны быть чужды управлению этими экспедициями, и для этой цели участие в сельских внутренних делах строго воспрещается» [8, с. 27].

Дальнейшее развитие крестьянского самоуправления нашло отражение в положениях крестьянской реформы 1861 года. Особенностью данной реформы является то, что сохранялись органы самоуправления государственных крестьян как в реформе 1837 года, но в данном случае деятельность крестьянского самоуправления распространялось на всю сельскую общину как основную единицу сельского управления.

В таком виде крестьянское самоуправление продолжалось до 1917 года. Несмотря на усилия правительства П.А. Столыпина уничтожить крестьянскую общину большинство крестьян были тесно связано с миром (пуповинной общиной) через выработанную веками систему круговой поруки.

Попытки восстановить местное самоуправление предпринимались как во время буржуазно-демократической революции 1905-1907 гг., так и после Февральской революции 1917 г. [11, с. 117].

Идея самоуправления во время первой русской революции 1905-1907 гг. нашло отражение в советах, представительных организациях рабочего класса. Их прототипом является Совет Парижской Коммуны (1871 г.). Советы избирались на основе прямых и равных выборов с 1905 по 1907 год, были ответственны перед избирателями и действовали по их указаниям. В то же время природа советского класса позволяет рассматривать его не как местные самоуправляющиеся организации, а как политические организации.

С октября 1917 г. В.И. Ленин выступал за роспуск старых институтов местного самоуправления и создание новых советов. Советы стали органами государственной власти на всех уровнях власти. Принцип единства советского строя стал основой организации местного самоуправления.

Понятие местного самоуправления предполагает известную децентрализацию власти, самостоятельность и автономию органов местного самоуправления и противоречит государству диктатуры пролетариата. Новая организация власти в стране привела к жесткой централизации и регламентации государственного управления, начиная с самого низшего уровня [5, с. 51].

Глава 10 Конституции 1918 г. закрепила этот принцип и включила в систему государственной власти: областные - представители городских и уездных управ, земские (районные) - городские администрации, представители областного съезда, земские (районные) - села, от представителей советов и волостей - от представителей всех волостных советов. Городские и сельские Советы и их исполкомы избирались прямым всенародным голосованием, а Съезд Советов - многоэтапными выборами.

После перехода от военного коммунизма к новой экономической политике и реконструкции страны организация местных Советов изменилась. Эти вопросы обсуждались на 10-м пленуме ЦК РКП(б) 16 октября 1924 г., Всесоюзной конференции Строительного союза 1925 г., заседании ВЦИК 1925 г. 16 октября 1924 г. На втором заседании были приняты новые положения о сельсоветах, съездах волостных советов и их исполнительных комитетах, новые положения о съездах земских советов и их исполкомов, положения о городских советах 1925 года.

В последующие годы в связи с изменениями в территориальном управлении страны волости, уезды и другие территориальные единицы были упразднены. К концу 1933 г. был завершён переход к областным (краевым), районным и райотделам в РСФСР. На месте старых губерний, уездов и волостей образовались новые территориальные единицы. Позже районы были упразднены. Центр тяжести всей работы сместился на нижний уровень.

После принятия Конституции Советского Союза 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. все звенья представительной системы избирались на основе всеобщих, равных, прямых и тайных выборов. Советская система съездов была упразднена. Статья 94 Конституции СССР 1936 г. объявила производственные советы органом государственной власти краев, областей, автономных областей, районов, городов и сел (сел, деревень, ферм, кишлаков, аулов).

Правовая основа местного самоуправления в России была создана в 1990-1991 гг. Именно в эти годы были утверждены новые принципы организации организаций местного самоуправления, приняты первые законы о местном самоуправлении.

Изучение современного состояния правового регулирования муниципальной службы Российской Федерации показывает, что в целом в России достаточно полно сформирована нормативная правовая база о муниципальной службе. Законодательство о муниципальной службе регулирует основные вопросы деятельности органов муниципальной власти. В развитии законодательства о муниципальной службе особая роль принадлежит субъектам Российской Федерации, так как субъекты Российской Федерации также могут принимать региональные и муниципальные программы с целью развития муниципальной службы. Основной целью разработки региональных и муниципальных программ развития муниципальной службы является повышение эффективности муниципальной службы. Реализация положений региональных и муниципальных программ направлена на совершенствование нормативной базы и повышение эффективности деятельности органов муниципальной власти [2, с. 109].

Анализ различных источников об истории развития законодательства о муниципальной службе показывает, что самым первым нормативным правовым актом, который закрепил разграничение государственной власти и местного самоуправления является Постановление Верховного Со-

вета РСФСР от 21 июля 1991 года. Данное Постановление было введено в действие Законом РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР». Основное содержание данного нормативного правового акта определяло общие правила организации местного самоуправления, в данном законе закреплялись компетенции органов муниципального управления [7, с. 36].

Следующим законодательным актом, изменившим муниципальную службу, стала поправка к Конституции 1978 года. В результате внесения поправок в Конституцию 1978 г. статус органов местного самоуправления был установлен законом. Эти изменения были одним из шагов по ликвидации советской модели местного самоуправления.

Окончательная ликвидация советской модели местного самоуправления связана с Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с положениями данного постановления законом было объявлено о прекращении деятельности Совета народных депутатов города и района. С изданием этого постановления полномочия этих органов были переданы органам местного самоуправления.

Конституция 1993 г. определила важность создания новой модели местного самоуправления. Фактически в истории Российской Федерации с 1993 года с принятием Конституции Российской Федерации в полной мере начали формироваться органы местного самоуправления. Полномочия советов были переданы местным административным органам. В то же время появилось понятие городских служб. Реализация положений Закона о местном самоуправлении, принятого в 1995 году, позволила создать систему местного самоуправления в большинстве районов страны. Новый правовой статус органов местного самоуправления означало то, что отныне органы муниципальной службы самостоятельно имели право управлять муниципальной собственностью, решали вопросы местного значения, местного бюджета, в частности, органы муниципального самоуправления самостоятельно устанавливали местные налоги и сборы.

Тогда реформа местного самоуправления была связана с принятием 28 августа 1995 года специального Федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральным законом установлена система гарантий автономии местного самоуправления. В этот закон включены понятия, «муниципальное управление» и «муниципальный административный служащий».

Субъекты Российской Федерации принимают законодательство по некоторым вопросам правового регулирования муниципальной службы (регистрация должностей муниципальной службы, оплата труда и дополнительные гарантии муниципальных служащих, регулирование порядка присвоения муниципальных административных должностей, аттестация и др.).

Муниципальные правовые акты, в том числе устав муниципального образования, должны регулировать отдельные вопросы: конкурсное вознаграждение за должности, дополнительные гарантии, заработная плата, ведение учета муниципальных служащих и др. [10, с. 224]. Направление развития законодательства о муниципальной службе определяется процессом формирования и реализации функций органов местного самоуправления, с одной стороны, и сложившейся системой правового регулирования государственной службы, с другой. Таким образом, процесс формирования современной правовой основы местного самоуправления можно условно разделить на четыре этапа, каждый из которых открывал новый этап развития местного самоуправления. Первый период длился с 1990 по 1992 год - с октября по декабрь 1993 г. Второй - с момента принятия Конституции РФ в 1993 г. до сентября 1995 г. Третий - с 1 сентября 1995 г. - со дня вступления в силу Федерального закона от 28 августа №154 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Четвертый - 6 октября 2003 г. - со дня вступления в силу Федерального закона № 131 «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» по 1 января 2012 г. Подводя итог вышеизложенному, необходимо отметить, что именно принятие Конституции РФ 1993 г. (статьи 12, 130-133) послужило итогом становления правовой основы местного самоуправления и открыло перспективу дальнейшего развития законодательства и уставного нормотворчества в сфере местного самоуправления. Таким образом, на всех этапах развития основной задачей органов местного самоуправления является обеспечение комплексного решения вопросов обслуживания населения и достижения тем самым политической и социальной стабильности в муниципальном образовании.

Литература

1. Богачева И. В., Прохвятилов А. М. Муниципальное управление: проблемы и перспективы развития // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2018. № 11. С. 62–63.
2. Дементьева О. А. Законодательное обеспечение прозрачности деятельности публичной власти // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 108-119.
3. Дорошина О. П. Оценка показателей эффективности муниципального управления // Вестник экономики, права и социологии. 2019. № 3. С. 29–34.
4. Забнева Э. И. Профессионализм муниципальных служащих: социально-философский анализ: диссертация на соискание ученой степени доктора философских наук. Чита, 2019. 271 с.
5. Карев Д.А. Принципы муниципальной службы: подходы к классификации // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 5. С. 51–59.
6. Капустин В. И. Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации // Мегатренды мировой политики: материалы

VI Межвузовской научно-практической конференции молодых ученых (Воронеж, 31 мая 2019 г.) / Воронежский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ». Воронеж, 2019. С. 75–79.

7. Комадорова И. В. Современные формы и методы оценивания эффективности государственного управления // Вестник государственного и муниципального управления. 2019. № 3(18). С. 35–40.

8. Лютоева В. В. История развития муниципальной службы в России // Энигма. 2021. № 32. С. 24-30.

9. Приказчикова Д. А. Правовое регулирование муниципальной службы на современном этапе // Мировая наука. 2019. № 12(33). С. 359-366.

10. Свирина Л. Н. К вопросу взаимодействия процессов трансформации государственного управления в направлении повышения результативности и модернизации системы подготовки управленческих кадров // Вопросы инновационной экономики. 2020. № 1. С. 223–232.

11. Слинько А. А., Полтавская Т. Н. Модернизация института местного самоуправления в современной России: проблемы и перспективы // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. История. Политология. Социология. 2015. № 1. С. 116-121.

HISTORY OF LEGAL REGULATION OF THE WORK
OF MUNICIPAL EMPLOYEES

Mongush Chechek Sholbanov

master student of the 2nd year of study,
Buryat State University named after Dorzhi Banzarov
Russia, 67000, Ulan-Ude, st. Sukhbaatar, 6
che4eck2017@yqndex.ru

Abstract. In this article, the author aims to consider the history and current state of development of legislation on municipal service. The article substantiates the relevance of studying the history of the development of legislation on municipal service, presents an analysis of the main provisions of various regulatory legal acts and municipal service. Currently, many regions and municipalities of Russia have adopted regulatory legal acts in the field of municipal service development, work is underway to create new organizational and economic mechanisms for municipal service. The study of the history of the development of legislation on municipal service makes it possible to identify the main ways of formation of municipal service, as well as determining processes in this area. The analysis of various sources devoted to the history of the formation of the municipal service allows us to note that in each period of time changes in the municipal service were noted through the publication of regulatory legal acts. The study of the legislation on municipal service of various periods allows us to determine the main specific features of the development of municipal service in a particular period of time.

Keywords: municipal service; law, government; history; legislation; legal act; population; local self-government bodies; municipal employees; public service.