

Джумалиев Данияр Сардарбекович
преподаватель кафедры конституционного и муниципального права
Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве
Кыргызской Республики

Становление и развитие правового статуса муниципальных служащих в
зарубежных странах

В данной статье рассматривается становление и развитие правового статуса муниципальных служащих в зарубежных странах. Первые упоминание муниципальных служащих связано зарождением древнеримской общины, Древний Рим превращал новые поселения в муниципии в территории, которые имели местное самоуправление.

This article discusses the formation and development of the legal status of municipal employees in foreign countries. The first mention of municipal officials linked the birth of Roman community, Ancient Rome turned the new settlements in the municipality in the territory of which were local.

Ключевые слова: муниципальный служащий, органы местного самоуправления, местное население магистраты, староста общины, бургомистр, мэр.

Как отмечается в научных трудах первые упоминание муниципальных служащих связано зарождением древнеримской общины. Древний Рим превращал новые поселения в муниципии, т.е. в территории, которые имели местное самоуправление. Слово «муниципалитет» происходит от латинского слово *municipium*. По латыни *municipus* означает «обязанность, служба, бремя, тягота», а *capio* - «беру, принимаю»¹. Незначительная юрисдикция находилась в ведении *магистратов*, назначаемых Римом или избираемых местным населением, но подконтрольных правительственным чиновникам. Эти магистраты жестко проводили в жизнь предписания

¹ См. Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право: Учебник. - М., 1998 г. С. 5.

римских государственных органов и должностных лиц. Причем расширялась не, только их административная компетенция, но и судебная власть. У *муниципальных магистратов* основной целью, было выполнение государственных обязанностей перед Римом. В последующем назначаемые Римом чиновники (и даже избираемые местным населением *куруалы*, *квесторы* и т.д.) стали государственными римскими магистратами во всех муниципиях. Причем муниципальные управленцы находились в их полном подчинении. Муниципальный магистр бесплатно выполнял свои функции и обязанности, но это работа была обязательным и почетным общественным деянием. Они отвечали своим имуществом за решение всех вопросов местного и государственного значения, в случае уклонения в исполнении своих обязанностей муниципальными магистратами каралось весьма строго народными собраниями, вплоть до тюремного заключения и лишения сословных привилегий².

В период республики главенствующее положение в структуре муниципального управления занимало народное собрание, позднее основные полномочия сосредоточил в своих руках сенат, а затем, в период разложения и упадка Римской империи местное самоуправление осуществлялось в основном городскими общинами. Их должностные лица осуществляли высшее руководство делами, распоряжались ее материально-финансовыми средствами, в их ведении были правосудие и силы правопорядка. Таким образом, муниципальными служащими в Древнем Риме являлись члены народного собрания, выборных представительных органов, а также профессиональные оплачиваемые чиновники и наемные работники.

Научный интерес представляет развитие правового статуса муниципальных служащих в ряде зарубежных государств. Например, в Англии в средние века муниципальными служащими являлись *советники* городского совета городской общины, избираемые на 3 года, и *ольдермены* в количестве одной трети, советников. К муниципальным

² См. Баранчиков В.А. Муниципальное право.- М. 2000. С. 23.

служащим относился и *мэр*, избираемый городским советом на 1 год. Причем мэр содержания не получал. Главными постоянными должностными лицами, замещающими муниципальные должности городского Совета, являлись *городской клерк, казначей, врач, санитарные инспектора, главный констебль, начальники* различных административных отделов. Основы правового статуса муниципальных служащих закреплялись в специальных хартиях. Например, в Англии самая ранняя Хартия была дана королем Уильямом I, затем выделяются Хартии Эдварда III (1341 г.) и Ричарда (1377 г.)³.

Правовая база муниципального управления была создана частными и местными статутами, который принимал парламент, определяя полномочия муниципальных органов основы их взаимоотношений центральными органами. С 1689 г. по 1832 г. парламентом было принято более 200 актов, создавших основу для принятия в 1835 г. акта о муниципальных корпорациях, в котором, было установлено правовой статус 178 городов Англия и Уэльса. Данный акт предусматривал избрание муниципальных советников, гласность заседаний. Этими и последующими актами парламентом в течение столетия создано современная система британских муниципальных органов⁴.

Организация местного самоуправления относится согласно X поправке к Конституции США⁵ к ведению штатов. Большинство штатов регламентируют ее лишь в самой общей форме. Более 40 штатов предусмотрели в своих конституциях положения о том, что их законодательные собрание не вправе принимать законы, детально регламентирующие местное управление⁶.

В США муниципалитеты главенствуют среди всех типов местного самоуправления по количеству функций и величине расходуемых средств:

³ См. Ашлей П. Местное и центральное управление. – СПб. 1910. С. 29.

⁴ См. Баранчиков В.А. Муниципальные органы Великобритании. Москва. 1990. С.

⁵ См. Конституция США принята Конвентом 17 сентября 1787г. и ратифицирована девятью штатами. Ратификация завершена 21 июня 1788г. Конституционное право США. Основные институты: Пособие для студентов.- М. «Тесей». 2003. С. 122-141.

⁶ См. Административное право зарубежных стран / под. ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. М. Спарк. 2003. С. 373.

местный контроль, получение и распределение субсидий, получение части общегосударственных налогов и сборов, выпуск облигаций, установление местных налогов и сборов. Правительство многих штатов предало введение муниципалитетов службы полиции, противопожарной охраны, работой которых целесообразно управлять на местах.

Можно выделить две наиболее распространенные формы муниципального управления в США: «городской совет» - «управляющий» и «мэр» - «городской совет». Они включают в себя местные, избираемые нормотворческие органы.⁷

Ключевую роль в системе местного управления Франции играет *префект*, являющийся представителем правительственной власти и определявший все направления местной деятельности. Появления этого ключевого института в административном механизме управления было в какой-то мере обусловлено установлением после революции 1789 г. принципа единой и неделимой нации. Региональное разнообразие, ранее характерное для системы управления было упразднено: были созданы департаменты, во главе которых поставлены представители центральной власти, наделенные широкими полномочиями в управлении подконтрольными территориями. Эта высокоцентрализованная система просуществовала во Франции 200 лет.

Основой местного самоуправления во Франции является коммуна, которых насчитывается более 36 тысяч. Каждая коммуна имеет свой совет, который избирает из своего состава мэра. Мэр осуществляет свои полномочия под контролем муниципального совета и административным контролем представителя государства в департаменте - комиссара Республики⁸.

В Германии (X-XI вв.) муниципальным служащим являлся *старшина* (с VIII в. известен титул *старосты общины*, традиционным наименованием был и *сотник*), который стоял во главе свободной

⁷ См. Органы власти штатов и местные органы управления в США. М. 1990. С. 3.

⁸ См. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Юрист. Москва 1997г. С. 52.

крестьянской общины (марки)⁹. *Старосте-старшине* принадлежало право на созыв собрания общины, некоторые полицейские полномочия. Иногда вместе со старостой дополнительно избирались лица со специальными полномочиями по надзору за лесными или полевыми угольями. Все выборные должности были только представителями общины. Полнота возможной власти оставалась в руках общинников. Действия старосты требовало согласия общины. Общинные чины должны были предъявлять на решение собрания, порученные им вопросы, и также контролировать исполнение общинных постановлений.

К XIII в. в рамках городского самоуправления Германии муниципальными служащими являлись *городские советники*, входящие в городской совет. В одних городах советники назначались пожизненно, в других избирались на год особой коллегией выборщиков от профессиональных объединений. Позднее появилась должность *бургомистра*. Он был председателем городского совета. Иногда рядом с ним был особый председатель, а *мэр-бургомистр* выполнял обязанности старшего городского администратора. С XV в. в городах Германии из городского совета стала выделяться особая управа, которая занялась определением своих должностных лиц. Эти муниципальные должности были почетными и неоплачиваемыми, но нередко их исполняющим предоставлялись льготы по налогам или другие привилегии. Должности были обременительными, тем более что уже сложился принцип обязательности общественного назначения. «Никто из избранных коммуной лиц не вправе отказываться от избрания», - гласила одна из хартий¹⁰.

Швеция является унитарным государством, состоящим из 23 округов (ленов). Центральную власть в ленах составляют губернаторы, представляющие в регионах исполнительную власть. В ленах действуют органы местного самоуправления – ландстинги. Основы местного

⁹ См. Омельченко О.Л. Всеобщая история государства и права. – М. 1999 г. С. 351.

¹⁰ См. там же. – С. 357

самоуправления в Швеции заложены еще принятым в 1862г. ордонансом, в соответствии с которым было создано две с половиной тысячи округов - по числу церковных приходов. Существующая сегодня система местной власти регулируется Актом о местном самоуправлении, принятым в 1991 г. В настоящее время территория Швеции разделена на 288 коммун, каждая из которых имеет свой выборный орган власти¹¹.

В Венгрии в XVI — XVII вв. муниципальными служащими являлись только представители дворянского сословия, которые в провинции образовывали дворянское собрание. При собрании существовал и дворянский суд. Собрание избирало дворянских судей и присяжных в уездные суды. Главой самоуправления был назначаемый королем - из баронов провинции. Иногда его должность была наследственной. Он же считался председателем дворянского суда, начальником дворянского местного ополчения.

В развитии правового статуса муниципального служащего в России можно выделить следующее. В той или иной мере самоуправление в России существовало на всем протяжении ее развития. В разных исторических условиях самоуправленческие начала российского общества выражались в различных формах, среди которых следует выделять наиболее устойчивые: вечевая демократия Древней Руси, крестьянское общинное самоуправление, земское и городское самоуправление¹².

Вечевая демократия - наиболее раннее проявление самоуправленческих начал в России. В данный исторический период сложилась система общинного самоуправления с элементами понятия компетенции самоуправляющихся общин. Общинное самоуправление как исходная форма иной, более высокой социальной, уже обладало всеми признаками очень схожей, но, по сути, качественно иной социально-политической формы, которая обозначается понятием «местное

¹¹ См. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: Учебное пособие. СПб. Питер. 2007 г. С. 91.

¹² См. Н.С. Бондарь, В.И. Авсеенко, Бочаров С.И. и др. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов./ под. ред. Проф. Н.С. Бондаря М. 2002г. С 385.

самоуправление». Компетенция осуществлялась общинами через избираемые ими органы, посредством реализации прав и обязанностей применительно к определенным предметам, например, *старостами, сотскими, воеводами*.

Старосты и другие местные выборные должностные лица, входящие в отдельные профессиональные общины, пригородов, решали задачи на основе решений вышестоящего, общегородского вече, приближенные к нуждам и потребностям местных жителей: сюда относились вопросы организации сбора налогов, обработки земли, производства различного рода продуктов и товаров, развития ремесла и промыслового дела, занимались обустройством территорий. К компетенции вече общин, улиц, пригородов были также отнесены вопросы избрания своих и других выборных должностных лиц. В ряде случаев местное вече осуществляло судебные функции, как суд первой инстанции. Кроме того, следует заметить, что в связи с тем, что все-таки вече избирало своих старост, оно определяло и круг их полномочий. Такими полномочиями были: участие старост в общегородском вече; право старост представлять других участников в общегородском вече. Старосты и другие выборные лица осуществляли экономические функции и оперативное управление делами местного значения, собирали народ на вече, организовывали работу общин, представляли их интересы в различных отношениях, вплоть до заключения международных договоров.

В период местного общинного самоуправления взаимоотношения строились по принципу подчиненности пригородов старшим городам. Решения, принимаемые на вече старшего города, являлись законом, обязательным исполнению всеми, в том числе вече, должностными лицами и органами местного самоуправления пригородов, улиц, общин. Это свидетельствует о большой значимости и действенности народной власти в лице вече и избираемых им должностных лиц.

В результате проведения земской реформы Иваном IV (50-е годы XVI)

появились выборные органы на местах - губные и земские избы. Представительным органом местного самоуправления являлась земская изба, состоящая из *земского старосты, чешского дьячка и целовальников*, которые выбирались из числа наиболее зажиточных посадских людей и государственных (черносошных) крестьян.

Несколько ранее (к концу 30-х гг. XVI в.) для решения уголовно-полицейских задач на местах были созданы уголовно-полицейские округа, которые назывались губами.

Губной староста избирался свободным населением только у дворян¹³. Таким образом, правовой статус того или иного муниципального служащего зачастую определялся принадлежностью к определенному сословию.

Положением о земских учреждениях от 1 января 1864г.¹⁴ предусматривалось создание специальных учреждений земского самоуправления¹⁵. Губернские и уездные земские учреждения состояли из уездных и земских собраний (распорядительные органы) из уездных и губернских управ (исполнительные органы). Как распорядительные, так и исполнительные органы были выборными.

Земские собрания избирали уездные и губернские управы, являвшиеся их исполнительно-распорядительными органами. В состав уездного собрания входили *председатель местной уездной управы*: от трех до шести *земских выборных служащих* *наемные земельные служащие* (специалисты) - медики, учителя, агрономы и т.д. Исходя из задач, муниципальные служащие занимались организацией народного образования, медицинского обслуживания, местных промыслов и т.д. В круг обязанностей местных должностных лиц входило: исполнение распоряжений собраний; управление под руководством собраний

¹³ См. Буров А.И. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов на – Дону. 2000 г. С. 25

¹⁴ См. Положение о губернских и уездных по крестьянским делам Учреждений 1864г.// Полное собрание законов Российской Империи. СПб., 1863. Т. XXXVI. Отделение I.

¹⁵ См. Муниципальное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / А.С. Прудников и др.-4-е изд., переб. и доп.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2009.- С. 67.

имуществом земств; составление смет, отчетов; надзор за поступлением земских доходов; расходование земского бюджета, т.е. полномочия исполнительно-распорядительного характера.

Таким образом, муниципальные служащие существовали уже на ранних этапах становления и развития местного самоуправления в России.

Историко-правовой анализ развития правового статуса муниципального служащего позволил выявить следующие особенности.

- понятие «муниципальный служащий» в юридическом смысле возникает с момента законодательного закрепления этого термина в современных нормативно-правовых актах. Но в практическом плане, муниципальные служащие органов местного самоуправления (управления), которыми являлись как выборные, так и назначаемые лица, существовали во всем протяжении его становления и развития;

- с ранних форм зарождения самоуправления среди муниципальных местных служащих выделяется группа должностных лиц по признаку обладания исполнительно - распорядительными полномочиями;

- на эффективность реализации местного самоуправления оказывает влияние политико-правовой культуры чиновников местных органов власти;

- в установлении правового статуса муниципального служащего значительную роль играет социальный и политический фактор.

БИБЛИОГРАФИЯ

Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право: Учебник.- М., 1998 г. С. 5.

Баранчиков В.А. Муниципальное право.- М. 2000. С. 23.

Ашлей П. Местное и центральное управление. – СПб. 1910. С. 29.

Баранчиков В.А. Муниципальные органы Великобритании. Москва. 1990.

Конституция США принята Конвентом 17 сентября 1787г. и ратифицирована девятью штатами. Ратификация завершена 21 июня 1788г. Конституционное право США. Основные институты: Пособие для студентов.- М. «Тесей». 2003. С. 122-141.

Административное право зарубежных стран / под. ред. А.Н. Козырина и М.А.

Штапиной. М. Спарк. 2003. С. 373.

Органы власти штатов и местные органы управления в США. М. 1990. С. 3.

Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Юрист. Москва 1997г. С. 52.

Омельченко О.Л. Всеобщая история государства и права. – М. 1999 г. С. 351.

Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: Учебное пособие. СПб. Питер. 2007 г. С. 91.

Н.С. Бондарь, В.И. Авсеенко, Бочаров С.И. и др. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов./ под. ред. Проф. Н.С. Бондаря М. 2002г. С 385.

Буров А.И. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов на – Дону. 2000 г. С. 25

Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М., 1995 г. С. 152

Положение о губернских и уездных по крестьянским делам Учреждений 1864г.// Полное собрание законов Российской Империи. СПб., 1863. Т. XXXVI. Отделение I.

Муниципальное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / А.С. Прудников и др.-4-е изд., переб. и доп.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2009.- С. 67.