

**КЫРГЫЗСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ Д.12.11.033

На правах рукописи
УДК 342.553-0557.34+352.083](575.2)

ДЖУМАЛИЕВ ДАНИЯР САРДАРБЕКОВИЧ

**ПРАВОВОЙ СТАТУС МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Бишкек – 2012

Работа выполнена на кафедре Конституционного и муниципального права Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Керезбеков Канат Керезбекович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Рахимбаев Эркинбек Нурудинович

кандидат юридических наук, доцент
Абакирова Асель Мырзакановна

Ведущая организация: кафедра государственно-правовых дисциплин
Академии МВД КР им. генерал-майора
Э.А. Алиева, адрес: 720083, г. Бишкек,
ул. Чолпон-Атинская 1.

Защита состоится «27» апреля 2012 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д.12.11.033 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики, по адресу: г. Бишкек проспект Чуй, 180 а, конференц-зал, каб. 412

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики, по адресу: 720001, г. Бишкек, пр. Чуй, 180 а.

Автореферат разослан «23» марта 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Рысмендеев Б.Дж.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. С момента обретения независимости Кыргызская Республика прошла долгий путь к созданию демократического, правового государства, основанного на принципе разделения властей. Формирование и укрепление основных государственных институтов, проведение необходимых экономических и социальных преобразований стали главными задачами нашего государства. Вопросы создания эффективной системы отбора и продвижения муниципальных служащих, обеспечения прозрачности их деятельности, роста профессионализма приходится решать каждому государству, причем в соответствии с конкретными этапами своего развития, реально складывающейся обстановкой.

Эта работа – стремление создать оптимальную модель специалиста в области муниципального управления продолжается и сегодня. В данном ракурсе важной категорией является правовой статус муниципального служащего, который в отечественной юриспруденции изучен не в полной мере. Надо отметить, что практическая деятельность данного субъекта – реализация им своих профессиональных прав и обязанностей – напрямую связана с рядом влияющих на это социально-экономических, политических, правовых и иных факторов, которые также требуют глубокого осмысления.

В соответствующих нормативных правовых актах сегодня провозглашены многоплановые права и обязанности муниципальных служащих. Между тем не всегда их перечень логичен, не всегда предусмотрены юридические механизмы их реализации, подчас нет конкретики в определении некоторых их гарантий. В свою очередь, четкая регламентация правового статуса муниципального служащего, его гарантий во многом обуславливает эффективность его работы, а равно продуктивность функционирования органов местного самоуправления.

В настоящее время одна из основных базовых проблем современного Кыргызстана – отсутствие системы подготовки кадров для строительства нашего общества и государства. Это определенным образом касается и органов местного самоуправления. Отсутствие четких стандартов работы чиновников и критериев их карьерного роста создали благоприятные условия расцвету бюрократизма чиновников.

Важным условием совершенствования муниципального управления является юридическая ответственность муниципального служащего за ненадлежащее осуществление своих полномочий. Повышение ответственности муниципальных служащих, борьба с правонарушениями в сфере муниципальной службы выступают самостоятельными задачами в деле укрепления законности и правопорядка в стране.

Повышение эффективности муниципального управления во многом зависит от обеспеченности правового статуса муниципального служащего, совершенствования правовых основ организации его деятельности.

Рассматриваемая проблема ныне приобрела повышенный теоретический интерес и практическую важность ввиду отказа от жестких форм управления на местах и предоставления значительных полномочий местным органам власти решать вопросы местного значения, которые предусмотрены в ст. 18 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» [1].

Между тем, местные власти еще не всегда правомерно и конструктивно используют предоставленную им самостоятельность. Одним из негативных факторов является недостаточность знания отдельными служащими своих полномочий, неумение их грамотно осуществлять. Таким образом, актуальность вопросов деятельности муниципальных служащих, их правового статуса очевидна.

Связь темы диссертации с крупными научными программами и основными научно-исследовательскими работами. Тема научного исследования связана с мероприятиями по реализации Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года», утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 17 декабря 2002 года № 381.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационного исследования заключается в осуществлении системного анализа проблем правового статуса муниципальных служащих, с учетом положений действующего законодательства и практики его осуществления в Кыргызской Республике, в выработке рекомендаций по его совершенствованию и упрочению его гарантий. В ходе исследования необходимо было решить следующие задачи:

- изучить и обобщить теоретические разработки о сущности правового положения муниципального служащего, его структуре, элементах, принципах, различные взгляды и научные подходы по данному вопросу;
- проследить процессы становления и развития правового статуса муниципального служащего в Кыргызской Республике;
- провести анализ законодательных основ правового статуса муниципального служащего КР;
- рассмотреть содержание прав, обязанностей, гарантии и формы ответственности муниципального служащего в КР;
- дать общую характеристику ограничениям, связанных с прохождением муниципальной службы;
- обозначить факторы, влияющие на формирование правовой культуры муниципального служащего как одной из гарантий его правового статуса;
- на основе проведенного исследования разработать конкретные предложения по совершенствованию национального законодательства о муниципальной службе.

Научная новизна исследования заключается в том, что она представляет собой первое комплексное и целенаправленное диссертационное исследование правового статуса муниципального служащего в Кыргызской

Республике, проведенное одновременно с двух позиций: конституционно-правовых и муниципально-правовых.

Всесторонне исследованы права и обязанности муниципального служащего как элементы правового статуса. На основании действующего законодательства сформулировано понятие «правовой статус муниципального служащего», предложена классификация муниципальных служащих. В их достоинствах, недостатках и перспективах развития показаны социально-экономические, политические, юридические гарантии реализации прав и обязанностей муниципального служащего.

Практическая значимость полученных результатов исследования определяется ее ориентацией на решение актуальных проблем в сфере муниципальной службы в Кыргызской Республике, возможностью применения ряда разработанных диссертантом предложений и рекомендаций в процессе функционирования органов местного самоуправления.

В целом, практическая значимость исследования заключается в том, что изложенные в диссертации выводы и рекомендации, могут быть использованы при совершенствовании действующего законодательства о муниципальной службе, разработке нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность муниципальных служащих. Они могут способствовать эффективному осуществлению муниципальными служащими своих прав и обязанностей.

Результаты диссертационного исследования можно использовать при преподавании дисциплин: «Конституционное право», «Муниципальное право».

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

- Предложено авторское определение понятия «правовой статус муниципального служащего». Под «правовым статусом муниципального служащего» следует понимать правовое положение муниципального служащего в системе органов местного самоуправления, определенное совокупностью его профессиональных прав и обязанностей, закрепленных в соответствующих конституционно-правовых актах.

- Приведены исторические подтверждения на длительный процесс становления и развития правового статуса муниципального служащего со времен существования родовых общин, представляющие собой по сущности и форме самоуправляющиеся единицы, до современного демократического этапа развития.

- Выявлено, что действующее законодательство о муниципальной службе сужает понятие муниципального служащего, что, соответственно, требует внесения определенных коррективов. Законодатель не относит к муниципальным служащим лиц, замещающие выборные муниципальные должности. Вместе с тем, указанные лица следует рассматривать в качестве муниципальных служащих.

- Обосновано, что права и обязанности муниципального служащего в качестве элементов его правового статуса требуют своего точного и

относительно единообразного закрепления в законодательстве. Это будет способствовать упорядочению деятельности муниципальных служащих в современных условиях развития местного самоуправления.

- Выявлено, что перечень ограничений прав, связанных с прохождением муниципальной службы, закрепленный в Законе Кыргызской Республики «О муниципальной службе» [2], весьма схож с ограничениями прав, установленными законодательством Кыргызской Республики для государственных служащих, что не видится целесообразным. Предложено отказаться от практики установлений в должностных инструкциях ограничений прав муниципальных служащих, идентичных тем ограничениям, которые содержатся в Законе Кыргызской Республики «О государственной службе» [3].

- Предлагается необходимость проведения комплекса целенаправленных мероприятий по повышению правовой культуры, как важной гарантии правового статуса муниципального служащего. В частности, целесообразно разработать и принять этический кодекс поведения для муниципальных служащих.

- Приведены обоснования для разработки механизма привлечения к ответственности муниципальных служащих, исходя из нормативных установлений и потребностей практики.

Личный вклад соискателя состоит в том, что научные результаты диссертационного исследования получены лично автором. Положения, выносимые на защиту, разработаны диссертантом единолично.

Апробация результатов исследования. Результаты проведенного исследования и основанные на них выводы и рекомендации прошли апробацию в процессе обсуждения на кафедре конституционного и муниципального права КГЮА, опубликованы в десяти научных статьях, а также апробированы на научно-практических конференциях: в Академии МВД Кыргызской Республики им. генерал-майора милиции Э.А. Алиева (2010 г.), в Кыргызской государственной юридической академии (2009 – 2011 гг.), в Кыргызско-Российском Славянском университете (2010 г.).

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях. Научные результаты, полученные в процессе диссертационного исследования, полностью отражены в десяти научных публикациях автора.

Структура и объем диссертации. Диссертация выполнена согласно соответствующим требованиям, предъявляемым ВАК Кыргызской Республики. Ее структура определяется целями и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, включающих в себя 8 разделов, выводов, списка использованной литературы и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, определены цель и задачи, отмечается научная новизна, изложены положения, выносимые на

защиту, определяется практическая значимость работы, даны сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Теоретико-правовые основы о правовом статусе муниципальных служащих в Кыргызской Республике» посвящена теоретическому обоснованию и раскрытию содержания теоретико-правовых основ о правовом статусе муниципальных служащих.

В первом разделе «Понятие, признаки и структура правового статуса муниципальных служащих» раскрывается понятие правового статуса муниципального служащего.

Надо отметить, что в правовой науке и ранее уделялось, и сегодня уделяется немалое внимание вопросам функционирования муниципальной службы, работе муниципальных служащих. Результаты специальных исследований, на основе которых была написана данная работа, отражены в различных источниках, которые можно разделить на три группы. К первой группе источников относятся труды российских ученых Г.В. Атаманчука, В.А. Баранчикова, И.Л. Бачило, С.Н. Братановского, А.М. Володина, Л.Д. Воеводина, И.В. Выдрина, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, В.М. Манокина, И.Л. Михалева, А.А. Немчинова, А.С. Прудникова, Ю.Н. Старилова, Ю. А. Тихомирова, В.И. Фалеева, К.Ф. Шеремета, Е.С. Шугриной, В.А. Юсупова и др. Ко второй группе относятся труды кыргызских ученых Ж.М. Батырканова, А. Бердалиева, Э.Э. Дуйсенова, Б.С. Дубанаева, И. Б. Канаевой, А.А. Карашева, О.М. Коркмазова, А.О. Кожошева, О.С. Тарбинского, К.Б. Шадыбекова. Третью группу источников составляют диссертационные исследования, затрагивающие отдельные вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления, а именно: докторская диссертация И.В. Выдрина, исследовавшего конституционно-правовой аспект местного самоуправления (1998 г.); кандидатские диссертации: «Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов местного самоуправления Кыргызской Республики» (Б.С. Дубанаев, 1999 г.); «Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации» (М.А. Кулушева, 2001 г.); «Организационно-правовые проблемы реформы местного самоуправления в Кыргызстане» (Г.К. Кулдышева, 2003 г.); «Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Республике Казахстан (А.Б. Жумадилова, 2005 г.); «Правовое регулирование форм местного самоуправления в Кыргызской Республике» (К.Б. Шадыбеков, 2006 г.); «Правовое регулирование финансово-экономической деятельности органов местного самоуправления» (А.Ш. Мамбеткулов, 2008 г.); «Конституционные и организационно-правовые основы выборов в представительные органы местного самоуправления Кыргызской Республики» (Р.Ж. Келдибеков, 2009 г.); «Конституционно-правовая ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц по законодательству Кыргызской Республики» (К.Т. Сарыков, 2010 г.); «Правовые проблемы становление местного самоуправления в Кыргызстане» (О.М. Коркмазов, 2011 г.); «Формирование и развитие системы органов местного самоуправления в Республике Казахстан: Конституционно-правовые

аспекты» (Н.О. Сулейменова, 2011 г.). Сюда же относятся кандидатские диссертации, затрагивающие вопросы правового статуса муниципального служащего, в частности: «Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления» (С.Е. Чаннова, 2000 г.); «Правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления» (И.В. Захарова, 2001 г.); «Конституционно-правовой статус акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа в Казахстане» (М.Ю. Джунусова 2007 г.).

При рассмотрении правового статуса муниципального служащего следует исходить из общетеоретического понятия «статус субъекта права». Некоторые ученые-юристы, занимающиеся изучением вопросов правового положения личности, углубили понимание данной правовой категории, выделив различные виды правового статуса. Например, по мнению В.Д. Патюдина, правовой статус личности – это права и обязанности, конкретизирующие и дополняющие общие права и обязанности с учетом социального, служебного и иного положения личности [4, с.198-199].

Таким образом, правовой статус муниципального служащего – это разновидность общего правового статуса личности. Правовой статус личности – это его правовой статус и в сфере профессиональной трудовой деятельности. Другой ученый, доктор юридических наук А.В. Малько, понимает под правовым статусом личности юридически закрепленное положение человека в обществе, его права, свободы, обязанности, установленные законодательством и гарантированные государством [5, с.206].

Важным является вопрос о моменте обретения правового статуса муниципальным служащим. Законодательством Кыргызской Республики данный вопрос не всегда решается ясно и определенно. Думается, что моментом обретения правового статуса муниципальным служащим является заключение трудового договора и издания приказа о назначении на должность в муниципальной службе, т.е. момента юридического установления возможности реализации прав муниципальным служащим. Муниципальный служащий утрачивает свой статус с момента окончания муниципального служебного правоотношения, с момента прекращения муниципальной службы.

Некоторые ученые-юристы под конституционно-правовым статусом должностного лица понимают урегулированное нормами права положение должностного лица в органе управления, которое характеризуют наименование должностного лица и его место в служебной иерархии, функции, полномочия, гарантии реализации полномочий и ответственности [6, с.21]. Другие добавляют к данному перечню нормативно закрепленные функциональные связи должностных лиц [7, с.32]. Определяя дефиницию правового статуса муниципального служащего, нужно исходить из единственного понятия – «не разделяй муниципальных служащих на должностных лиц и иных служащих».

Учитывая вышеизложенное и на основе анализа имеющихся в юридической литературе точек зрения на понятие правового статуса муниципального служащего органов местного самоуправления Кыргызской Республики диссертант предпринимает попытку дать авторское определение данному понятию, под которым он понимает, правовое положение муниципального служащего в системе органов местного самоуправления, определенное совокупностью его профессиональных прав и обязанностей, закрепленных в соответствующих конституционно-правовых актах.

Во втором разделе *«Историко-правовой анализ правового статуса муниципального служащего»* исследуются истоки формирования правового статуса муниципального служащего.

История подтверждает, что отечественное самоуправление берет свое начало еще со времен их родового устройства, когда родовые общины представляли собой по сущности и форме самоуправляющиеся единицы, формируемые самим населением. Родовые общины, согласно народным и литературным источникам, представляли собой такую форму осуществления власти, которая по организации, структуре, форме и содержанию представляла ячейку самоуправления.

В структуре власти определенную роль играли народное собрание и совет старейшин. Данные органы власти не были постоянными, они представляли собой собрание вооруженных людей и решали вопросы войны и мира, в частности, принимали решение о военных действиях и отправления войск в поход, рассматривали внутриплеменные и межродовые отношения в мирное время, определяли время и место проведения религиозных праздников и т.д. Можно предположить, что со временем народное собрание изжило себя, и в основном функционировал совет старейшин, куда входили представители родоплеменной знати, о чем свидетельствует дальнейшая социальная дифференциация кочевого общества. Следует отметить специфику совета старейшин в условиях кочевого общества, которое заключается в том, что он просуществовал вплоть до середины XIX в. и выражал интересы родоплеменных институтов.

Помимо центральной власти, несомненно, существовал и орган местной власти. Очевидно, на местах во главе родов стояли старейшины, на которых возлагались функции военного и гражданского характера: обеспечивали контингент войск, возглавляли ополчения, решали внутривидовые и межродовые проблемы, основываясь на принципах обычного права. Принимали активное участие в собраниях или советах племен, где выражали интересы своего рода или племени [8, с.35].

Октябрьская революция коренным образом изменила политическую ситуацию в России. Происходившие на территории Советской России процессы постепенной ликвидации прежней системы самоуправления, основанной на началах земства, и возникновения новых органов самоуправления на принципах представительства в Советах получили отражение и в Кыргызстане. Советы, объединяя пролетарские элементы, безусловно, на первом этапе несли в

себе элементы демократизма, являлись органами народовластия, будучи представителями власти только одного класса, местные Советы, постепенно встраиваемые в жесткую иерархическую управленческую структуру снизу доверху, стали единственными органами власти на местах.

Между тем, после крушения партийно-советской службы в аппарате местных органов (80–90-е гг.) возникло хаотическое состояние. Поведение и деятельность муниципальных служащих находились в неустойчивом состоянии, обусловленном неопределенностью их правового статуса. Свидетельством этого являются реорганизации системы, сокращения кадров, отклонения деятельности муниципальных, служащих от существующих правил, норм, социальных традиций, распространение в их среде коррупции, бюрократизма, равнодушия к работе, массовые уходы в коммерческие структуры.

Началом современного демократического этапа развития правового статуса муниципального служащего следует считать закрепление Конституцией Кыргызской Республики 1993 г. принципа самостоятельности местного самоуправления, а Закон «О местном самоуправлении местной государственной администрации» впервые определил понятие муниципальной службы, обозначил его основы. Надежды на то, что местные сообщества Кыргызской Республики в своих законодательствах уточнят порядок деятельности и полномочия муниципальных служащих, не оправдались, поскольку местные власти оказались незаинтересованными в создании условий для самостоятельной деятельности местных сообществ.

Третий раздел «Конституционно-правовые основы правового статуса муниципального служащего» посвящен анализу конституционно-правовых основ правового статуса муниципального служащего в Кыргызской Республике.

В ст. 1 Конституции Кыргызской Республики закреплено важнейшее положение о том, что Кыргызстан есть правовое государство [9]. Для правового государства характерными признаками являются: во-первых, верховенство права и закона во всех сферах общественной и государственной жизни; строгое исполнение требований закона всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами; во-вторых, реальность прав и свобод личности, обеспечение ее свободного развития, взаимная ответственность государства и личности.

Наиболее значимым международным правовым актом, имеющим непосредственное отношение к становлению и развитию местного самоуправления в Кыргызской Республике, является Европейская хартия о местном самоуправлении от 1985 г. [10]. В части 1 Европейской хартии местного самоуправления содержатся основные принципы и гарантии местного самоуправления, которые должны быть по возможности отражены во внутреннем законодательстве государств, ратифицировавших Хартию (ст. 2).

Помимо Европейской хартии определенное значение для местного самоуправления имеет Международный пакт «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 г.

В частности, нормы, содержащиеся в ст. 25 названного Пакта, ориентируют на обеспечения во внутригосударственной практике реальной выборности органов государственной власти и местного самоуправления [11].

Конституция Кыргызской Республики содержит начало всех правовых актов и закрепляет в главе 8 «Местное самоуправление» [9] наиболее важные принципиальные положения, определяющие: роль местного самоуправления в механизме осуществления народовластия; основные задачи и цели местного самоуправления; основы деятельности населения по решению задач местного значения.

Формирование правовой основы местного самоуправления в Кыргызской Республике относится к 1991–1992 гг. Именно в эти годы происходит переход к новым принципам организации местной власти, принимаются первые законы о местном самоуправлении: 19 апреля 1991 г. Верховный Совет Республики Кыргызстан принял Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан». Закон, принятый еще на начальном этапе становления нашей государственности, являлся паллиативным документом, во многом еще соответствующим нормам централизованного государственного управления того времени.

По сравнению с законами 1991 г., 2002 г., 2008 г. новый Закон «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 г. является более совершенным в юридико-техническом смысле, он более подробный и совершенный. Несмотря на все нарекания, его необходимо признать удачным и способным создать необходимые правовые условия для дальнейшего развития местного самоуправления в нашей стране.

Закон состоит из 11 глав, объединяющих 65 статей. Объем правового материала, содержащегося в рассматриваемом правовом аспекте, не позволяет подробно исследовать его на страницах данного исследования, поэтому отметим лишь некоторые ключевые положения закона.

В нем нашли закрепление и дальнейшее развитие принципы местного самоуправления, указанные в Конституции Кыргызской Республики [9] и Европейской Хартии местного самоуправления 1985 г. [10].

Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 г. [1]. В отношении правового статуса муниципального служащего закон закрепляет следующие положения:

- граждане Кыргызской Республики имеют равный доступ к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений;
- условия и порядок организации муниципальной службы должны быть указаны в уставе местного сообщества;

- лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими;
- формирование законодательства о муниципальной службе относится к полномочиям органов государственной власти;
- правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управления службой, определяется уставом местного сообщества в соответствии с законами Кыргызской Республики.

Важное значение для развития местного самоуправления имеет Закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе», в котором установлен статус института муниципальной службы и муниципальных служащих, определены основы доступа граждан к муниципальной службе и порядок его прохождения, установлена система должностей муниципальной службы.

Подзаконные акты принимаются на основании и во исполнение законов. Указы Президента Кыргызской Республики содержат муниципально-правовые нормы об утверждении положения «Основ организации местного самоуправления в Кыргызской Республике». Данный правовой акт регулирует общественные отношения в области местного самоуправления, а также обязывает высшие органы государственной власти устанавливать и гарантировать государственные минимальные социальные стандарты в области местного самоуправления; Указ «Об основных вопросах обеспечения и организации муниципальной службы в Кыргызской Республике», указом утвержден реестр политических и административных должностей Кыргызской Республики, а также положения: «О порядке проведения аттестации муниципальных служащих Кыргызской Республики»; «О порядке проведения конкурса на замещение вакантной административной должности муниципальной службы Кыргызской Республики»; «О порядке присвоения классов чинov муниципальным служащим Кыргызской Республики, занимающим административную должность».

К числу подзаконным актам относятся и акты местных сообществ, органов местного самоуправления. Занятие правотворческой деятельностью вытекает из правовой природы местного самоуправления и является выражением народовластия [12, с. 27].

Правовой акт органов и должностных лиц местного самоуправления – официальный письменный подзаконный акт, принятый непосредственно населением местного сообщества, органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления в пределах собственных полномочий и устанавливающий общеобязательные правила по предметам введения местного самоуправления в соответствии с законодательством и уставом муниципального образования [13, с. 130].

К нормативно-правовым актам местного самоуправления относятся:

- Решение, принимаемое непосредственно гражданами на местном референдуме, собрании;

- Решение представительных органов местного самоуправления;
- Решение исполнительных органов местного самоуправления;
- Решение выборных должностных лиц местного самоуправления.

Вторая глава «Прохождение службы муниципального служащего» - состоящая из трех разделов, посвящена рассмотрению прохождения муниципальным служащим службы в органах местного самоуправления.

Первый раздел «Порядок приема и увольнения муниципального служащего» посвящен кругу вопросов, связанных с процессом приема и увольнения на муниципальную должность.

В ст. 3 Закона Кыргызской Республики «О муниципальной службе» установлено: «Граждане Кыргызской Республики имеют равный доступ к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, политическим партиям».

В настоящее время в Кыргызской Республике муниципальные должности подразделяются на политические и административные.

К политическим муниципальным должностям относятся должности депутатов местных кенешей, глав местного самоуправления айлов, поселков и городов, мэров городов и иных выборных должностных лиц, избираемых путем прямых или косвенных выборов.

В 2008 г. в Кыргызской Республике значительным общественно-политическим событием стало проведение выборов депутатов местных кенешей.

В связи с истечением сроков полномочий депутатов отдельных местных кенешей республики, а также в связи с изменением порядка формирования районных кенешей был издан Указ Президента Кыргызской Республики «О назначении выборов депутатов местных кенешей Кыргызской Республики». Согласно данному Указу, 5 октября 2008 г. в 491 местном кенеше Кыргызской Республики прошли выборы депутатов. По итогам выборов в местные кенеша избраны по республике 7647 депутатов.

Из них:

- мужчины – 83 %, женщины – 17 %;
- до 30 лет – 9 %, 30 – 45 лет – 45 %, старше 45 лет – 46 %;
- кыргызы – 86 %, русские – 3 %, узбеки – 6 %, казахи – 0,6 %, другие национальности – 4,4 %.

335 избранных депутатов были выдвинуты политическими партиями. Партии представлены следующим образом: «Акжол» – 3,06 %, КПК – 0,3 %, СДПК – 0,7 %, «Жаны Кыргызстан» – 0,1 %, «Асаба» – 0,1 %. Остальную часть избранных депутатов представляют самовыдвиженцы [14].

В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики «О назначении выборов глав айльных округов, поселков и городов районного значения Кыргызской Республики» от 4 декабря 2009 г. прошли выборы глав айльных округов, поселков и городов районного значения. По итогам выборов

из 238 избранных глав в разрезе областей избрано по Баткенской области – 11, Ошской – 55, Джалал-Абадской – 47, Таласской – 21, Нарынской – 28, Иссык-Кульской – 34 и Чуйской области – 42 [15].

К административным муниципальным должностям относятся муниципальные должности, назначаемые руководителем органа местного самоуправления, путем заключения трудового договора (контракта), по результатам проведенного конкурса.

Критерии квалификационных требований, предъявляемых к муниципальным служащим, составляют: а) уровень профессионального образования; б) стаж и опыт работы по специальности; в) уровень знания, прежде всего, Конституции Кыргызской Республики, действующего законодательства Кыргызской Республики, устава местного сообщества и иных нормативно-правовых актов органов местного самоуправления применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Например, уровень профессионального образования политических муниципальных служащих по итогам выборов в местные кенешы Кыргызской Республики от 5 октября 2008 г.: с высшим образованием – 56 %, средне спец. – 22 %, среднее – 22 % [14].

При прохождении муниципальной службы муниципальный служащий проходит аттестацию, проводимую в установленном законодательством порядке проверку квалификации, уровня профессиональной подготовки и соответствия служащего замещаемой муниципальной должности муниципальной службы.

Согласно Указу Президента Кыргызской Республики «Об основных вопросах обеспечения и организации муниципальной службы в Кыргызской Республике» от 28 июня 2006 г., в целях повышения эффективности и обеспечения стабильности муниципальной службы, профессионализма муниципальных служащих в апреле – мае 2009 г. проведена аттестация муниципальных служащих, занимающих младшие и старшие муниципальные должности.

В результате, по итогам проведенной аттестации 2209 муниципальных служащих были аттестованы, им присвоены соответствующие классные чины муниципальной службы [15].

По итогам проведенной аттестации муниципальных служащих издается соответствующий правовой акт органа местного самоуправления или его руководителя, в котором анализируются результаты проведения аттестации, утверждаются мероприятия по выполнению рекомендаций аттестационной комиссии, подготовке очередной аттестации и улучшению работы с кадрами.

Возникающие трудовые споры, связанные с аттестацией, рассматриваются в соответствии с действующим законодательством о труде и о муниципальной службе.

Муниципальный служащий в случае признания его не соответствующим занимаемой должности может освобождаться от занимаемой должности в соответствии с трудовым законодательством Кыргызской Республики, а может

направляться на повышение квалификации или переподготовку, либо по его согласию переводиться на другую муниципальную должность.

Во втором разделе **«Права и обязанности муниципального служащего»** проводится анализ существующих проблем, связанных с определением прав и обязанностей муниципального служащего и их закреплением в государственном законодательстве.

Права муниципального служащего необходимо рассматривать в двух аспектах: с одной стороны, они обусловлены общим правовым статусом личности, с другой – определяются правовым статусом муниципального служащего (специальные или профессиональные) [16, с. 117].

Нормативно-правовой базой в первом случае выступают международно-правовые нормы в области прав человека. Во втором – международные, местные нормативно-правовые акты, содержащие основы местного самоуправления, муниципальной службы, которые закрепляют исходные, общие права и обязанности служащих. В свою очередь, в правилах внутреннего трудового распорядка, положениях о структурных подразделениях органа управления и должностных инструкциях устанавливаются непосредственные профессиональные права муниципального служащего или выполнения функций по занимаемой муниципальной должности муниципальной службы.

Анализ законодательства в области местного самоуправления и практики его применения в Кыргызской Республике, позволили прийти к следующим выводам (сложилась противоречивая ситуация между нормативно-правовым регулированием и практикой установления прав и обязанностей муниципального служащего). Согласно Закону Кыргызской Республики «О муниципальной службе» (ст. 9), права и обязанности муниципального служащего устанавливаются уставом местного сообщества, кроме того могут быть установлены дополнительные права и обязанности муниципального служащего, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики. Поскольку, в соответствии с правовыми предписаниями ст. 15 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», изменения и дополнения к принятым ранее уставам рассматриваются и принимаются местными кенешами большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов соответствующего местного кенеша по предложению собраний (сходов), групп граждан, курултая или группы депутатов соответствующего местного кенеша численностью не менее одной трети от общего числа депутатов местного кенеша [1], то можно предположить, что эти вопросы входят в компетенцию органов местного самоуправления.

Таким образом, основываясь на положениях законов, местные органы власти вправе дополнять основной список прав муниципального служащего в местных и внутриорганизационных (например, в должностных инструкциях) нормативно-правовых актах в зависимости от социальных, экономических и политических условий в каждом конкретном местном сообществе. При этом необходимо учитывать национальные особенности,

местные традиции, развитость институтов государства, гражданского общества, демократии и многое другое. Именно четкое определение прав и обязанностей определенной категории муниципальных служащих в соответствии со спецификой выполняемых должностных полномочий будет способствовать эффективному выполнению ими своих функций, а также обеспечит функционирование органов местного самоуправления в интересах населения муниципального образования.

Успешное осуществление функций местных органов власти во многом зависит от совершенства их правового оформления. Каждый орган власти должен иметь четко очерченный круг своих прав и обязанностей. Этому способствуют детально разработанные положения об органах управления и акты о распределении обязанностей внутри органа (правила внутреннего трудового распорядка, положения и должностные инструкции); юридическая точность формулировок и т.п. Отступление от точного исполнения этого правила приводит к снижению действенности и эффективности как правового оформления функций, так и их выполнения. К сожалению, сегодня мало кто занимается переработкой уже принятых положений. Стабильность системы распределенных функций не должна замораживать компетенции органов управления, чтобы исключить пробелы компетенции или устранить дублирование в работе этих органов.

Муниципальный служащий при осуществлении своей деятельности должен исполнять должностные обязанности, которые составляют значительный объем в структуре его правового статуса. Основной задачей исполнения муниципальными служащими должностных обязанностей является обеспечение выполнения органами местного самоуправления своих полномочий и, в конечном счете, обеспечение самостоятельного решения гражданами вопросов местного самоуправления. Таким образом, при установлении как прав, так и обязанностей сторон трудового правоотношения на муниципальной службе следует исходить из необходимости соблюдения баланса частных интересов лиц, занимающих должности муниципальной службы, с одной стороны, и интересов населения местного сообщества – с другой.

В настоящее время в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О муниципальной службе» (ст. 9) дополнительные обязанности муниципального служащего устанавливаются уставом местного сообщества, не противоречащие законодательству. Но такое положение закона создает двойственность в отношениях правового регулирования, деятельности муниципальных служащих. На практике же можно наблюдать не только неисполнение муниципальным служащим своих некоторых непосредственных обязанностей в связи с отсутствием их нормативного закрепления, но и неформальное наделение дополнительным комплексом обязанностей муниципальных служащих.

Проведенный анализ местной нормативно-правовой базы, закрепляющей права и обязанности муниципального служащего, а также в практике ее реализации позволяет сделать следующие выводы:

- Существуют различные классификации прав и обязанностей муниципального служащего. Выделяются основные профессиональные права и обязанности муниципального служащего и отраслевые.

- Основываясь на положениях законов, местные органы власти вправе дополнить основной список прав и обязанностей муниципального служащего в местных и внутриорганизационных нормативно-правовых актах с учетом специфики местного сообщества.

- Необходимо вести активную работу по совершенствованию локальных актов, в которых конкретизируются и дополняются основные права и обязанности муниципального служащего.

- Больше внимание следует акцентировать на обязанностях муниципального служащего в плане детального и точного их установления в целях усиления ответственности муниципальных служащих.

В третьем разделе «Ограничения, связанные с прохождением муниципальной службы» рассмотрены ограничения, прав муниципальных служащих, связанные с прохождением муниципальной службы.

При поступлении на муниципальную службу гражданин добровольно принимает ряд ограничений и запретов, обусловленных спецификой муниципальной службы.

Ограничения прав муниципального служащего при поступлении на муниципальную службу – это мера, обеспечивающая независимость муниципальных служащих – с одной стороны, а другой – ставящая правовой барьер на пути возможных злоупотреблений муниципальным служащим своим должностным положением [17, с. 11].

Цель ограничений, связанных с муниципальной службой, это только обеспечить независимость муниципальных служащих от государственных органов и организаций, в которых она управляют. Это необходимо, для того чтобы муниципальный служащий в своей деятельности мог соблюдать принципы Конституции Кыргызской Республики, а также основные принципы муниципальной службы, установленные в Законе Кыргызской Республики «О муниципальной службе» (ст. 5).

В соответствии с законодательством ограничения муниципальных служащих устанавливаются в местных нормативно-правовых актах. Также в должностных инструкциях работников в органах местного самоуправления устанавливаются их правовые ограничения в пункте об особых условиях.

Анализ ограничений муниципальных служащих позволяет сделать следующие выводы. Ограничения прав муниципального служащего весьма схожи с ограничениями, установленными законодательством для государственных служащих.

Непродуктивным представляется закрепление в уставах местного сообщества собственного перечня ограничений, для муниципальных служащих. Поскольку данный вопрос в настоящее время регулируется Законом Кыргызской Республики «О муниципальной службе». Несмотря на это в некоторых уставах установлены собственные перечни ограничений для

муниципальных служащих. За редким исключением они повторяют те, которые содержатся в Законе Кыргызской Республики «О государственной службе» [3], и поэтому их установление не обеспечивает процесс местного регулирования муниципальной службы.

Кроме того, Закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе» (ст. 10) необходимо дополнить рядом ограничений, внести ограничение на прием бывших учредителей или руководителей коммерческих структур на муниципальную службу в органы местного самоуправления, которым подконтрольны соответствующие коммерческие предприятия. В Законе Кыргызской Республики «О муниципальной службе» необходимо закрепить трехгодичное ограничение для муниципальных служащих, после их увольнения при переходе с муниципальной службы в коммерческие предприятия, которые были прежде им подконтрольны или были связаны с ними в соответствии с их компетенцией. Аналогичные сравнения было бы вполне оправданно распространить и на близких родственников, круг которых определяется законом соответствующего должностного лица. В Законе Кыргызской Республики «О муниципальной службе» следовало бы детальнее регламентировать правовой статус бывшего муниципального служащего в случае, когда он ведет дела от имени негосударственной коммерческой организации.

Третья глава «Гарантии правового статуса муниципального служащего» - состоящая из двух разделов, посвящена изучению социально-экономических и политических гарантий, а также юридической ответственности муниципальных служащих.

В первом разделе «Социально-экономические и политические гарантии правового статуса муниципального служащего» рассматривается проблема изучения гарантий правового статуса муниципального служащего, предусмотренных для обеспечения условий для успешного прохождения муниципальной службы.

Гарантии муниципального служащего вытекают из принципа муниципальной службы – принципа правовой и социальной защищенности муниципальных служащих, который обеспечивает устойчивость муниципальной службы. Эта защищенность не сводится только к материальной (финансовой) поддержке служащих, хотя такая поддержка очень важна. Для социальной защиты муниципального служащего недостаточно удовлетворить его первичные, жизненно необходимые нужды. Эта защита ориентируется на более высокие уровни, но требует, с закреплением кадров на муниципальной службе, стимулирования их служебной активности, заслуг и достоинств муниципальных служащих в коллективах и среди населения. Таким образом, принцип социальной защиты муниципальных служащих – это обеспечение возможностей успешного прохождения службы, удовлетворения потребностей муниципальных служащих и их интересов, стимулирующих эффективное решение служебных задач и закрепление на муниципальной службе.

Законодательством предусматривается содержательная основа социальной защиты муниципальных служащих.

В целях обеспечения условий для успешного прохождения муниципальной службы Законом Кыргызской Республики «О муниципальной службе» (ст. 19) предусмотрены следующие социально-экономические гарантии для муниципального служащего:

1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;

2) заработная плата и иные выплаты;

3) ежегодный оплачиваемый отпуск;

4) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;

5) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

б) защита его и членов его семьи в порядке, установленном законами, от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

В случае ликвидации органа местного самоуправления, сокращения штата работников данного органа муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные законодательством Кыргызской Республики о труде для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией предприятий, учреждений, организаций, сокращения штата работников.

Таким образом, законодателем определены материальные, организационные и социальные гарантии правового статуса муниципального служащего.

Второй раздел «Юридическая ответственность муниципальных служащих» раскрывает сущность оснований ответственности муниципальных служащих перед государством и особенности порядка привлечения их к ответственности.

Особого внимания заслуживает рассмотрение юридической ответственности муниципального служащего как одной из юридических гарантий его правового статуса. Юридическая ответственность – один из методов государственного руководства, связанный с принудительным обеспечением урегулированности и порядка.

К общим методологическим принципам исследования юридической ответственности органов и должностных местного самоуправления следует отнести следующие позиции.

Во-первых, ее надо рассматривать с позиций «двухаспектного» понимания юридической ответственности. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления проявляется в правовой материи в единстве позитивного и негативного аспектов. Ее позитивный

смысл возникает из обязанности субъектов юридической ответственности осуществлять положительные действия, точно следуя нормам текущего законодательства, уставов муниципальных образований. Негативный аспект связан с наступлением для ответственных субъектов неблагоприятных последствий в случаях нарушения ими правовых норм, ненадлежащего осуществления своих задач и функций [18, с. 92].

Целью реализации такого рода ответственности является не наказание виновных и даже не восстановление нарушенного права, а обеспечение права населения на местное самоуправление, формирование легитимных структур, способных эффективно и в рамках закона выполнять основные функции местного самоуправления, закрепленных в законодательстве, а также в уставах муниципальных сообществ. Назначение такого рода отраслевой ответственности раскрывается в служебной роли, которую она выполняет в качестве основного принципа местного самоуправления.

Во-вторых, исследование ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления с использованием модели правоотношения позволит полнее раскрыть многообразие ее воздействия на поведение субъектов. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления представляет собой правовое отношение, в котором на субъекты (органы или должностные лица) возлагаются правовые обязанности выполнять условия деятельности по достижению определенных результатов, а в случае нарушения этих условий – претерпевать конкретные правовые последствия негативного характера. При этом позитивная ответственность реализуется в рамках общего, а негативная – конкретного правоотношения.

В-третьих, изучение отношений, регулируемых институтом юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, требует системного подхода, что предполагает поэлементный, структурный, функциональный, процессуальный анализ этого явления. Подробное его рассмотрение в системно-теоретическом аспекте позволяет утверждать, что ответственность субъектов местного самоуправления обладает определенными признаками и свойствами, которых нет у других видов юридической ответственности, равно как и не воспроизводит всех характеристик, присущих им.

В настоящее время государство обеспокоено низкой ответственностью муниципальных служащих за выполнение своих обязанностей. Из-за низкой исполнительской дисциплины тормозится обновление новой системы местного самоуправления, нарушаются или не выполняются многие законы, указы Президента Кыргызской Республики и решения судов, дискредитируется муниципальная форма власти. Ответственность муниципальных служащих, и особенно должностных лиц, создает условия для коррупции и злоупотреблений, нарушения прав и свобод граждан.

По нашему мнению, рост коррупции на местном уровне обусловлен отсутствием эффективного контроля над деятельностью муниципальных служащих и принимаемых ими решений. В этой связи стратегия контроля,

осуществляемого как местными, так и государственными органами власти за деятельностью муниципальных служащих, должна быть направлена на то, чтобы максимально облегчить поиск нечестного чиновника, а также повысить вероятность пересмотра незаконных решений, принятых муниципальным служащим. Для этого необходимо усилить систему внутреннего контроля, принять меры к тому, чтобы максимально увеличить меры материальной и иной ответственности, которую может нанести уличенный в коррупционных действиях муниципальный служащий, а также создавать условия для сознательного разделения функций по принятию и исполнению принятых решений.

В заключении автором по результатам проведенного диссертационного исследования сформулированы следующие основные выводы:

1. Правовой статус муниципального служащего следует понимать как правовое положение служащего в системе органов местного самоуправления, определенное совокупностью его профессиональных прав и обязанностей, закрепленных в конституционно-правовых актах.

2. 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, которыми являлись как выборные, так и назначаемые лица, существовали на всем протяжении его становления и развития;

3. Конституционно-правовые основы правового статуса муниципального служащего можно определить как совокупность норм, закрепляющих и регулирующих правовые основы, муниципальных служащих для решения задач местного значения.

4. Целесообразно закрепить основные права и обязанности муниципального служащего в нормативно-правовых актах, в частности, внести дополнения в Закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе».

5. Представляется, что лишение муниципальных служащих права быть депутатами представительных органов местного самоуправления может сказаться на составе органов, в которые не смогут попасть профессионально подготовленные, обладающие достаточным опытом и широким кругозором люди.

6. В целом, правовая культура муниципальных служащих в Кыргызской Республике пока не соответствует уровню правового государства и гражданского общества. Это обусловлено рядом факторов объективного и субъективного характера. В связи с этим необходимо осуществить комплекс организационных мер по повышению правовой культуры муниципальных служащих. Прежде всего, проводить систематическое правовое воспитание муниципальных служащих, разработать и принять модельный кодекс поведения муниципальных служащих.

7. Следует максимально увеличить степень материальной и иной ответственности, которую может понести уличенный в коррупционных

действиях муниципальный служащий, а также создать условия для обязательного разделения функций по принятию и исполнению принятых решений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кыргызская Республика. Законы. О местном самоуправлении [Текст]: [от 15 июля 2011] // Эркинтоо. – 2011. - 22 июля. - № 59.
2. Кыргызская Республика. Законы. О муниципальной службе [Текст]: [от 21 августа 2004г. № 165] // Эркинтоо. – 2004. - 31 августа. - № 75. В редакции законов от 28 апреля 2008 года.
3. Кыргызская Республика. Законы. О государственной службе [Текст]: [от 11 августа 2004 г. № 114] // Эркинтоо. – 2007. - 26 января. - № 6. В редакции законов от 19 мая 2009 года.
4. Патюдин, В.Д. Государство и личность в СССР [Текст] / В.Д. Патюдин. – М., 1974. – С. 198–199.
5. Малько, А.В. Конституционное право России [Текст]: краткий учебник для вузов / А.В. Малько. – М., 2000. – С. 206.
6. Костюков, А.Н. Должностное лицо: административно-правовой статус [Текст] / А.Н. Костюков // Известия вузов. Правоведение. – 1987. – № 2. – С. 21.
7. Чаннов, С.Е. Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления [Текст]: дис.... канд. юрид. наук / С.Е. Чаннов. — Саратов, 2000. – С. 32.
8. Джуманалиев, Т.Д. Очерки политической истории кочевников Притяньшанья с древности и до конца 17 века [Текст] / Т.Д. Джуманалиев. – Бишкек, 2007. – С. 35.
9. Конституция Кыргызской Республики, принята на общенародном референдуме от 27 июня 2010 года [Текст]. – Бишкек: Академия, 2010.
10. Европейская Хартия «О местном самоуправлении» [Текст]: [Страсбург от 15 октября 1985г.] / Совет Европы. Отдел изданий документов. Серия Европейских договоров № 122. - М: Норма, 2002.
11. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. // Международные акты о правах человека [Текст]: сборник документов. – М: Норма, 2002 .
12. Кулушева, М.А. Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис.... канд. юрид. наук / М.А. Кулушева. – Саратов, 2001. – С. 27.
13. Муниципальное право [Текст]: учебник для вузов / отв. ред. А.И. Коваленко. – М.: Новый юрист, 1997. – С. 130.
14. Отчет о работе Национального агентства Кыргызской Республики по делам местного самоуправления за 2008 год [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.namsu.org.kg>. – Загл. с экрана.
15. Отчет о работе Национального агентство Кыргызской Республики по делам местного самоуправления за 2009 год. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.namsu.org.kg>. – Загл. с экрана.

16. Манохин, В.М. Российское административное право [Текст]: учебник / В.М. Манохин, З.Л. Багишаев. – М.: Юрист, 1996. – С. 117
17. Володин А.М. Муниципальная служба [Текст]: справочное пособие. / А.М. Володин, А.А. Немчинов. – М., 2002. – С. 11.
18. Алексеев, И.А. Муниципально-правовая ответственность как комплексный институт юридической ответственности [Текст] / И.А. Алексеев // Государство и право. – 2006. - № 7. – С. 92.

**Основные положения диссертации опубликованы
в следующих научных статьях автора:**

1. Джумалиев, Д.С. Льготная система предоставляемая, муниципальным служащим Кыргызской Республики [Текст] / Д.С. Джумалиев // Научно-методический журнал «Вестник КГЮА». - 2009. – Вып. 1. - С. 74-78.
2. Джумалиев, Д.С. Гарантии, предоставляемые муниципальным служащим Кыргызской Республики [Текст] / Д.С. Джумалиев // Научно-методический журнал «Вестник КГЮА». - 2009. – Вып.1. - С. 78-82.
3. Джумалиев, Д.С. Классификация должностей муниципальной службы Кыргызской Республики [Текст] / Д.С.Джумалиев // Юридический журнал Предупреждение преступности. - Алмата, 2009. – Вып. 3. – С. 58-61.
4. Джумалиев, Д.С. Обязанности муниципальных служащих Кыргызской Республики [Текст] / Д.С. Джумалиев // Вестник Академии МВД КР им. генерал-майора Э.А. Алиева. - 2009. – Вып. 3. – С. 314-318.
5. Джумалиев, Д.С. Становление и развитие правового статуса муниципального служащего [Текст] / Д.С. Джумалиев // Научно-методический журнал «Вестник КГЮА». – 2010. – Вып. 1. - С. 25-34.
6. Джумалиев, Д.С. Юридическая ответственность муниципальных служащих в Кыргызской Республике [Текст] / Д.С. Джумалиев // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. – 2010. – Т.10. - №6. - С. 22-26.
7. Джумалиев, Д.С. Конституционно-правовые основы правового статуса муниципального служащего в Кыргызской Республике [Текст] / Д.С. Джумалиев // Право и политика. - 2011. – № 4 – С. 32-36.
8. Джумалиев, Д.С. Ограничения, связанные с прохождением муниципальной службы [Текст] / Д.С. Джумалиев // Право и политика. - 2011. –№ 4 – С. 37-41.
9. Джумалиев, Д.С. Понятие, признаки и структура правового статуса муниципальных служащих [Текст] / Д.С.Джумалиев // Научно-методический журнал «Вестник КГЮА». - 2011. – Вып. 2. - С. 24-28.
10. Джумалиев, Д.С. Правовое регулирование прав муниципального служащего в Кыргызской Республике [Текст] / Д.С. Джумалиев // Научно-методический журнал «Вестник КГЮА». - 2011. – Вып. 2. - С. 29-33.

**Джумалиев Данияр Сардарбековичтин “Кыргыз Республикасынын муниципалдык кызматкеринин укуктук статусу” деген темада 12.00.02-конституциялык укук; муниципалдык укук адистиги боюнча юридика илимдеринин кандидаты окумуштуулук даражасын изденүү үчүн жазылган диссертациялык изилдөөсүнө
РЕЗЮМЕ**

Түйүндүү сөздөр: муниципалдык кызмат, муниципалдык кызматкер, укуктук статус, жергиликтүү коомчулук, жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу органдары, муниципалдык кызматкерлердин укуктары жана милдеттери, муниципалдык кызматкерлердин юридикалык жоопкерчиликтери.

Кыргыз Республикасынын муниципалдык кызматкеринин укуктук статусун ишке ашыруу чөйрөсүндөгү коомдук мамилелер **диссертациялык изилдөөнүн объектиси** болот.

Диссертациялык изилдөөнүн максаты – колдонуудагы мыйзам жоболорун эске алып ишке ашыруу жана аны иш жүзүндө колдонуу менен муниципалдык кызматкерлердин укуктук статусунун көйгөйлүү жагдайларына системалык анализди жүргүзүү.

Изилдөөнүн методологиялык негизин объективдүү чындыкты таануунун диалектикалык методу түзөт. Ошондой эле анын негизинде колдонулуучу илимий жана жалпы илимий, социологиялык, статистикалык, салыштырма-укуктук, структуралык-функционалдык жана негизги жалпы логикалык таанып билүү ыкмалары (синтез, индукция, дедукция) колдонулду.

Изилдөөдөн алынган жыйынтыктар жана жанылыктар: бул иш Кыргыз Республикасынын муниципалдык кызматкеринин укуктук статусун изилдөөдөгү биринчи комплекстүү жана максаттуу багыттагы диссертациялык изилдөө болуп эсептелет.

Колдонуудагы мыйзамдардын негизинде *муниципалдык кызматкердин укуктук статусу* түшүнүгү берилип, муниципалдык кызматкерлердин классификациясы сунушталды. Алардын аброю, кемчиликтери жана өнүгүү келечегинде муниципалдык кызматкердин укуктарын жана милдеттерин ишке ашыруудагы социалдык-экономикалык, саясий, укуктук кепилдиги көрсөтүлгөн.

Пайдалануу боюнча сунуштар. Изилдөөдөгү жыйынтыктарды жана сунуштарды муниципалдык кызмат тууралуу колдонуудагы мыйзамдарды өркүндөтүүгө багытталган мыйзам чыгаруу иштеринде пайдаланууга болот. Диссертациянын материалдарын “Муниципалдык укук”, “Конституциялык укук” дисциплиналарын окутууда колдонсо болот.

РЕЗЮМЕ

на диссертационное исследование Джумалиева Данияра Сардарбековича на тему: «Правовой статус муниципального служащего в Кыргызской Республике» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право.

Ключевые слова: муниципальная служба, муниципальный служащий, правовой статус, муниципальная должность, местное сообщество, органы местного самоуправления, права и обязанности муниципальных служащих, юридическая ответственность муниципальных служащих.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере реализации правового статуса муниципального служащего в Кыргызской Республике.

Цель диссертационного исследования заключается в осуществлении системного анализа проблем правового статуса муниципальных служащих, с учетом положений действующего законодательства и практики его осуществления.

Методологическую основу исследования составляет диалектический метод научного познания объективной действительности. Применялись также основанные на нем общенаучные и научные методы, социологический, статистический, сравнительно-правовой, структурно-функциональный, и основные общелогические методы познания (синтез, индукция, дедукция).

Полученные результаты и новизна исследования заключаются в том, что данная работа представляет собой первое комплексное и целенаправленное диссертационное исследование правового статуса муниципального служащего в Кыргызской Республике.

На основании действующего законодательства сформулировано понятие правового статуса муниципального служащего, предложена классификация муниципальных служащих. В их достоинствах, недостатках и перспективах развития показаны социально-экономические, политические, юридические гарантии реализации прав и обязанностей муниципального служащего.

Рекомендации по использованию. Результаты и предложения, содержащейся в исследовании могут быть использованы в законотворческой деятельности, направленные на совершенствование действующего законодательства о муниципальной службе. Материалы диссертации могут быть использованы при преподавании дисциплин: «Конституционное право», «Муниципальное право».

RESUME

to the dissertational research of Djumaliev Daniyar Sardarbekovich on theme “Legal status of public employee in the Kyrgyz Republic” for getting academic degree of the candidate of juridical sciences in specialty:12.00.02.- constitutional law, municipal law.

Key words: municipal service, public employee, legal status, municipal post, local community, local authorities, rights and duties of public employee, legal responsibility of public employees.

Object of dissertational research is social relations arising in the sphere of realization of public employees’ legal status.

Purpose of dissertational research is systematic analysis of problems of public employees’ legal status including regulations of current legislation and its realization practice.

Methodological basis of research is dialectical method of objective reality’s scientific cognition. Also general scientific and scientific methods, sociological, statistical, comparative- legal, structural - functional and general-logical methods of knowledge (synthesis, induction, deduction) were used.

Results and novelty of research is that this work is the first complex and purposeful dissertational research of public employees’ legal status in the Kyrgyz Republic.

On the basis of current legislation the concept of public employee’s legal status is formed, classification of public employees is offered. In their advantages, disadvantages and perspectives of development social-economical, political, juridical guarantees of public employee’s rights and duties realization are showed.

Guidelines of use. Results and offers included in research can be used in lawmaking process directed to improvement of current legislation about municipal service. Materials of dissertation can be used in teaching “Constitutional law” and “Municipal law”.