

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Ж. БАЛАСАГЫНА**

**Диссертационный совет Д.12.10.419**

*На правах рукописи*  
УДК:342.3 (043.3)

**Маматазизова Эльмира Кубаничбековна**

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
СЛУЖАЩИХ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ  
(теоретико-правовое исследование)**

Специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Бишкек -2011

**Работа выполнена в отделе права Института философии и политико-правовых исследований Национальной академии наук Кыргызской Республики**

- Научный руководитель:** кандидат юридических наук, доцент  
Шерипов Нурлан Турганбекович
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
Абдрасулов Ермек Баяхметович
- кандидат юридических наук  
Исабеков Кубанычбек Сатиндиевич
- Ведущая организация:** Уральский институт экономики,  
управления и права, кафедра  
конституционного права, теории  
государства и права,  
Российская Федерация

Защита состоится « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_\_\_ года в « \_\_\_\_\_ » часов на заседании диссертационного совета Д.12.10.419 по защите диссертации на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызском национальном университете имени Ж. Баласагына по адресу: 720001, г.Бишкек, ул.Киевская 132, корпус №2, Юридический институт, ауд. № 202.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызского национального университета им. Ж.Баласагына по адресу: 720024, г.Бишкек, ул. Жибек-Жолу 394, корпус №8.

Автореферат разослан « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_\_\_ года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

**Косаков С.К.**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Проблемы юридической ответственности традиционно актуальны, дискуссионны, научно неисчерпаемы и практически значимы на всем протяжении развития теории государства и права. В современных условиях становления в Кыргызской Республике гражданского общества и правового государства, осуществления полномасштабных экономических и административных реформ, неотъемлемой частью которых является реформирование института государственной службы, исследования проблем юридической ответственности в целом и проблем юридической ответственности государственных служащих в частности приобретают огромное практическое и теоретическое значение.

Наиболее очевидными проблемы юридической ответственности государственных служащих предстают тогда, когда в Кыргызской Республике процессы утверждения общечеловеческих ценностей и демократизации социально-экономической и политической жизни общества сопровождаются непрекращающимся качественным и количественным ростом преступлений и иных правонарушений, совершаемых самими реформаторами – государственными служащими.

Одним из приоритетных направлений в деятельности Министерства внутренних дел является борьба с коррупцией. Так, по данным Пресс-службы МВД КР за 2009 год выявлено 770 преступлений, в том числе хищений – 114, взяточничества – 102, злоупотреблений должностным положением – 154, служебного подлога – 86.

Материальный ущерб от должностных преступлений по оконченным уголовным делам составил 169 млн. 515 тысяч сомов. Возмещено 106 млн. 471 тысяча сомов (62,8%).

Полагаем, что во многом такому положению дел способствует недостаточная теоретическая разработанность проблем юридической ответственности государственных служащих, поскольку на эффективность предупредительного воздействия в определенной степени влияет наличие соответствующей научной базы, которая должна выступать основой для правоприменительной и законодательной деятельности.

Таким образом, на фоне проведения сущностных и структурных преобразований института государственной службы, формирования принципиально нового законодательства о государственной службе практическую значимость представляют всестороннее исследование проблем совершенствования юридической ответственности государственных служащих и разработка механизма ее реализации.

Актуальность исследования предопределена и полемичностью проблем юридической ответственности государственных служащих. Так, до

настоящего времени не выработано единое понятие «юридическая ответственность государственных служащих», ведутся споры о количестве видов, к которым можно привлечь государственных служащих. Кроме того, далеко от совершенства действующее законодательство Кыргызской Республики, устанавливающее ответственность государственных служащих.

Юридическая ответственность государственных служащих - явление сравнительно новое. Его исследование необходимо проводить с учетом достижений науки теории государства и права, что часто не учитывается в отраслевых разработках указанной проблемы. Методология теории государства и права позволяет вывести проблемы юридической ответственности государственных служащих на качественно новый уровень обобщения, выявить функциональные и иные связи данного сложного правового института.

Отсутствие специальных теоретических исследований проблем юридической ответственности государственных служащих, охватывающих все виды правоотношений, в которых она реализуется, дает нам основание признать явную недостаточность общетеоретической разработанности обозначенной проблемы.

Следует отметить, что в настоящей диссертации практические и законодательные предложения по совершенствованию юридической ответственности государственных служащих имеют отношение к государственным служащим занимающим административные должности. Так как юридическая ответственность государственных служащих занимающих политические государственные должности регулируется конституционным законодательством и должна быть объектом отдельного диссертационного исследования.

**Степень разработанности темы исследования.** В диссертационном исследовании широко использовались научные труды по общей теории государства и права, по теории управления, административному, уголовному, уголовно-процессуальному праву, оперативно-розыскной деятельности и другими отраслями юридической науки, а также другими областями научных знаний. В частности, теоретическую основу исследования составили выводы и положения, содержащиеся в научных трудах зарубежных и отечественных ученых-философов, специалистов в области теории государства и права, а также отраслевых юридических наук: С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, Б.Л. Базылева, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, К.С. Бельского, С.Н. Братуся, В.М. Горшенева, Д.Н. Горшунова, К.А. Денисова, Т.Д. Зражевской, О.С. Иоффе, С.Н. Кожевникова, В.А. Козбаненко, С.А. Комарова, О.А. Красавчикова, В.Н. Кудрявцева, В.А. Кучинского, В.М. Лазарева, О.Э. Лейста, Д.А. Липинского, В.А. Лукьянова, А. Е. Лунева, Н.С. Малеина, А.В. Малько, Г.В. Мальцева, В.М.

Манохина, Н.И. Матузова, Б.Л. Назарова, П.Е. Недбайло, А.Ф. Ноздрачева, В.В. Овсиенко, А.И. Петелина, Г.А. Прокопович, В.А. Рыбакова, И.А. Ребане, И.С. Самощенко, В.Г. Смирнова, Ю.Н. Старилова, М.С. Строговича, И.Н. Сенякина, В.А. Тархова, М.Х. Фарукшина, Р.Л. Хачатурова, А.И.Щербака, М.Д. Шаргородского, Е. В. Черных, Л.С. Явича, Р.Г. Ягютяна, А.А. Иванова, Е.Т. Жалбурова, Б.А. Жетписбаева, Ж.А. Кегембаева, Э.Э.Дуйсенова, Н.Б. Мурзаibraимова, К.М. Абдиева, К.М. Осмонова, Н.Т. Шерипова и других ученых.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе установления, применения и реализации юридической ответственности государственных служащих.

**Предметом** исследования являются теоретико-правовые аспекты юридической ответственности государственных служащих, законодательные и иные нормативные акты, устанавливающие юридическую ответственность государственных служащих, практические проблемы правового регулирования, механизма реализации и совершенствования института юридической ответственности государственных служащих.

**Цель и задачи диссертационного исследования** заключаются в комплексном общетеоретическом анализе юридической ответственности государственных служащих и выявлении наиболее общих закономерностей функционирования данного правового института.

Для достижения поставленной цели определены следующие исследовательские задачи:

- раскрыть понятие, содержание и признаки юридической ответственности;
- сформулировать понятие юридической ответственности государственных служащих и проанализировать ее содержание;
- определить место института юридической ответственности государственных служащих в системе юридической ответственности;
- уточнить определение правового статуса государственных служащих;
- выявить место юридической ответственности в структуре правового статуса государственных служащих;
- определить основания и элементы механизма реализации юридической ответственности государственных служащих;
- определить виды и выявить характерные особенности юридической ответственности государственных служащих;
- разработать конкретные практические рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере государственного управления в Кыргызской Республике.

**Научно - теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.**

Теоретическая значимость настоящей работы состоит в том, что результаты диссертационного исследования развивают и дополняют ряд разделов теории государства и права, расширяют научные представления о юридической ответственности в целом и юридической ответственности государственных служащих.

С практической точки зрения основные выводы диссертационной работы могут найти применение в общетеоретических и отраслевых научных исследованиях, связанных с проблемами юридической ответственности, правонарушений и правомерного поведения. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы при преподавании курса «Теория государства и права», спецкурса «Проблемы теории государства и права», а также целого ряда отраслевых юридических дисциплин.

Рекомендации, направленные на совершенствование действующего отечественного законодательства, могут быть использованы в правотворческой деятельности.

Теоретические положения и выводы, разработанные автором, применяются преподавательским составом ОшГЮИ при чтении лекций, в научной и методической работе.

#### **Методологическая и теоретическая основа исследования.**

Методологическую основу диссертации образует общенаучный диалектический подход к познанию процессов действительности, а также частно-научные методы: сравнительно-правовой, сравнительно-исторический, формально-юридический, системно-структурный и конкретно-социологический (контент – анализ, т.е. анализ документов, отчетов соответствующих отделов и управлений). Использование современных методов научного познания позволило рассмотреть объект и предмет исследования комплексно, в развитии и взаимодействии с другими правовыми явлениями, выявить особенности видов юридической ответственности государственных служащих, а в итоге добиться обобщений высокого уровня и сделать выводы, применимые в науке теории государства и права.

Теоретические выводы исследования сделаны с учетом анализа материалов конституционных, административных, уголовных, налоговых, исторических исследований авторов, чьи труды были использованы в данной научно-исследовательской работе.

Исследование опирается на широкий диапазон историко-правовых и нормативно-правовых источников, к которым относятся: Конституция Кыргызской Республики, нормативно-правовые акты Кыргызской Республики, регулирующие государственную службу и ответственность государственных служащих, ведомственные нормативно-правовые акты Кыргызской Республики, статистические данные по теме диссертации.

Одним из важнейших источников в исследовании являлись специальная литература и периодическая печать. Периодическая печать рассматриваемого времени (журналы, газеты) поднимала актуальные вопросы юридической ответственности государственных служащих. Указанные источники составили значительную часть диссертационной работы.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что оно является одним из первых исследований, посвященных юридической ответственности административных государственных служащих, выполненных с позиции теории государства и права, в условиях новейших общественных отношений и на основе современного отечественного законодательства. Впервые юридическая ответственность государственных служащих исследуется как комплексный межотраслевой институт юридической ответственности, функционирующий в различных видах правоотношений.

В диссертации разработано понятие юридической ответственности государственных служащих, включающей позитивный и негативный аспекты, определено ее место в системе юридической ответственности, а также исследованы элементы механизма ее реализации. В работе по-новому определено соотношение понятий юридической ответственности государственных служащих и статутной, статусной, субъективной ответственности, а также на общетеоретическом уровне проведен сравнительный анализ категорий юридической ответственности государственных служащих и обязанностей государственных служащих, раскрыта сущность уголовной, административной и дисциплинарной ответственности государственных служащих.

**Научная новизна исследования заключается и в основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Юридическая ответственность государственных служащих - это предусмотренная нормами права юридическая обязанность государственного служащего надлежащим образом соблюдать и исполнять возложенные на него должностные обязанности, а случае их неисполнения или ненадлежащего исполнения - юридическая обязанность, возникающая из факта совершения должностного правонарушения, претерпеть на основании осуждения неблагоприятные последствия, выражающиеся в ограничениях личного, организационного, имущественного или иного характера.

2. Юридическая ответственность государственных служащих представляет собой межотраслевой комплексный функциональный институт права, состоящий из взаимосвязанных норм уголовной, административной, дисциплинарной, материальной и гражданско-правовой ответственности. Соответственно, юридическая ответственность государ-

ственных служащих как система включает в себя подсистемы уголовной, административной, дисциплинарной, материальной и гражданско-правовой ответственности.

3. Особенности правового регулирования юридической ответственности государственных служащих и ее место в системе юридической ответственности отражаются в предмете правового регулирования и специальном субъекте ответственности; специфике оснований ее наступления; двухуровневой системе правовых норм, устанавливающих юридическую ответственность государственных служащих; особенностях системы мер ответственности государственных служащих и особом порядке их применения; принципах юридической ответственности и государственной службы. Юридическую ответственность в сфере государственного управления необходимо рассматривать в совокупности позитивного и ретроспективного аспектов, то есть не просто как наказание за совершенное правонарушение, а в полном объеме, как государственно-правовой контроль над общественными отношениями, урегулированными специфическими социальными нормами - нормами права. При этом важной особенностью юридической ответственности в государственном управлении является то, что она имеет ярко выраженное позитивное, регулятивное начало; наказание, криминологическая сторона ответственности имеет второстепенное значение.

4. Деление работников органов государственного управления на должностных лиц и иных служащих имеет большое юридическое значение. Должностное лицо в силу особенностей своего правового статуса является субъектом повышенной юридической ответственности. Необходимо четкое законодательное определение должностного лица с законодательным установлением двух понятий, разделяющих различные категории должностных лиц: публичное должностное лицо (то есть лицо, работающее в органах государственного управления, наделенное внешними властными полномочиями и исполняющее функции публичного характера) и частное, обычное должностное лицо (лицо, выполняющее управленческие функции в других организациях, не являющихся органами государственного управления).

5. Аргументируется положение о необходимости введения системы административных судов и разработки, принятия Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики, в рамках развития конституционного положения об административном судопроизводстве в КР.

6. Эффективным инструментом в улучшении качества исполнения должностных полномочий является материальный стимул. В связи с этим, предлагаем ст. 36 Закона КР «О государственной службе» изложить в следующей редакции:

«1. К государственным служащим за безупречное и добросовестное выполнение должностных полномочий, оказания качественных государственных услуг, выполнение заданий особой важности и сложности могут применяться следующие виды поощрений:

1) объявление благодарности с выплатой единовременного денежного вознаграждения;

2) награждение Почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного денежного вознаграждения или с вручением ценного подарка;

3) награждение наградами уполномоченного органа;

4) награждение другими профессиональными наградами Кыргызской Республики в соответствии с законодательством Кыргызской Республики с выплатой единовременного денежного вознаграждения или с вручением ценного подарка;

5) награждение ценным подарком;

6) иные виды поощрений.

2. Поощрения и награждения государственного служащего применяются руководителем по собственной инициативе или по представлению статс-секретаря государственного органа.

3. За особые заслуги перед обществом и государством государственные служащие могут быть представлены к государственным наградам в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.»

7. На наш взгляд, необходим консультативно - совещательный орган, рассматривающий вопросы укрепления государственной дисциплины в Кыргызской Республике, соблюдения законодательства о государственной службе и Кодекса чести государственных служащих. В связи с этим предлагается проект Положения о дисциплинарных советах Государственной кадровой службы Кыргызской Республики. В соответствии с данным Положением, Дисциплинарные советы Государственной кадровой службы Кыргызской Республики являются консультативно - совещательными органами, рассматривающими вопросы укрепления государственной дисциплины, соблюдения законодательства о государственной службе.

8. Требуют законодательной конкретизации основания и условия наложения взыскания, порядок проведения служебного расследования, порядок наложения взыскания, сроки наложения взыскания. В связи с этим диссертант считает целесообразным разработку Правил наложения дисциплинарных взысканий на государственных служащих Кыргызской Республики.

В соответствии с данными Правилами дисциплинарные взыскания применяются непосредственно за обнаружением проступка, но не

позднее шести месяцев со дня его совершения. За каждое нарушение трудовой дисциплины может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание.

**Апробация результатов диссертационного исследования и личный вклад соискателя.** Основные положения диссертационного исследования, содержащиеся в нем выводы и рекомендации были изложены в докладах, сообщениях и выступлениях на заседаниях кафедры «Теории и истории государства и права» Юридического института КНУ им. Ж. Баласагына, кафедр ОшГЮИ, а также при подготовке учебно-методических комплексов, в процессе руководства дипломными работами и студенческими научными докладами.

Кроме того, материалы диссертации были апробированы в статьях на научно-теоретических конференциях.

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь разделов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обоснован выбор темы, ее актуальность, определяются объект и предмет исследования, цели и задачи, излагается методологическая и теоретическая основы исследования, аргументируется научная новизна, определяется теоретическая и практическая значимость исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, указаны формы апробации и внедрения в практику результатов исследования

**Глава первая – «Понятие юридической ответственности государственных служащих и ее место в системе юридической ответственности».**

**В первом разделе первой главы «Понятие и признаки юридической ответственности»** исследуются основные концепции юридической ответственности, которые сложились в теории права и отраслевых юридических науках. Соискателем выявляются положительные и отрицательные стороны концепций, рассматривающих юридическую ответственность как меру государственного принуждения; реализацию санкции правовой нормы; осуждение; оценку деятельности правонарушителя; особое правоотношение ответственности; явление, существующее и реализующееся в рамках охранительных правоотношений; обязанность субъектов, предусмотренную нормами права, претерпевать неблагоприятные последствия правонарушения, а также принудительно исполняемую обязанность и обязанность дать отчет; целостное правовое явление, включающее негативный и позитивный аспекты.

Автор работы на основе обзора различных концепций юридической ответственности констатирует недостаточную их полноту, т.к. в любой из рассмотренных концепций раскрываются лишь отдельные черты и стороны юридической ответственности. В то же время диссертант отмечает, что различные концепции юридической ответственности обогащают теорию юридической ответственности новыми идеями, тем самым развивая ее. Особое внимание уделяется обоснованию нормативного характера позитивной юридической ответственности. Подчеркивается, что юридически ответственным субъект становится с момента вступления нормы права в законную силу и распространения на него ее действия.

В работе отстаивается позиция о теоретической верности широкого целостного понимания юридической ответственности в единстве ее негативного и позитивного аспектов. Наиболее четко и точно сущность юридической ответственности, по мнению диссертанта, можно отобразить, используя категорию юридической обязанности. Эта категория позволяет подчеркнуть нормативность юридической ответственности.

Юридическая ответственность характеризуется рядом *основных признаков*: нормативностью; формальной определенностью; устанавливается, санкционируется и обеспечивается государством; выражается в применении мер государственного воздействия; ее последствиями могут выступать как государственное одобрение и применение мер поощрения, так и государственное осуждение и наказание; развивается и реализуется в процессуальной форме.

*Юридическая ответственность представляет собой предусмотренную нормами права юридическую обязанность субъекта права надлежащим образом соблюдать и исполнять требования правовых норм, а в случае их нарушения, – юридическую обязанность субъекта права, возникающую из факта совершения правонарушения, претерпеть на основании осуждения ограничения личного, организационного, имущественного или иного характера.*

**Во втором разделе первой главы «Определение понятия юридической ответственности государственных служащих»** диссертантом отмечается, что, несмотря на диалектическую взаимосвязь понятий «юридическая ответственность государственных служащих» и «ответственность в управлении», они по своему содержанию различны. Ответственность в управлении и юридическая ответственность государственных служащих – это виды юридической ответственности, выделяемые по различным критериям: по сфере действия и субъекту ответственности. Они имеют точки пересечения, но не совпадают полностью. Как ответственность в управлении, так и юридическая ответственность государственных служащих предполагают формирование активной жизнен-

ной позиции государственных служащих, включающую не внешне позитивное, а убежденно-активное правомерное поведение.

Сравнительный анализ содержания понятий юридической ответственности государственных служащих со статутной, статусной и субъективной ответственностью позволил автору сделать следующие выводы. Статутная ответственность является своего рода основанием для реализации любого вида юридической ответственности, поскольку она отражает содержание эталонов поведения, закрепленных государством до совершения субъектами права правомерных или противоправных деяний. Разграничение понятий статусной и субъективной ответственности носит искусственный характер, т.к. на начальной стадии развития отношений ответственности любой ее вид представляет собой нормативно закрепленную меру должного и (или) возможного поведения, в последующем находящей выражение в соблюдении или несоблюдении конкретным субъектом права юридической обязанности. Субъективная ответственность и юридическая ответственность государственных служащих по своей сути являются тождественными понятиями.

Автором обращается внимание на некоторую теоретическую общность понятий «персональная ответственность» и «юридическая ответственность государственных служащих», поскольку по своей сущности они призваны отображать неотвратимость ответственности для каждого субъекта права независимо от рода и вида выполняемой им деятельности. Отличие же этих понятий необходимо проводить по субъекту ответственности. Субъектом персональной ответственности может быть любое физическое лицо, субъектом юридической ответственности государственных служащих выступает исключительно государственный служащий.

Сущность юридической ответственности государственных служащих выражается в наличии у государственного служащего установленной нормами права юридической обязанности соблюдать и исполнять возложенные на него должностные обязанности, реализующиеся в правомерном поведении, а в случае совершения им правонарушения – юридической обязанности претерпеть осуждение и основанные на нем различные виды правоограничений.

С учетом системности всей правовой надстройки диссертант полагает, что *юридической ответственности государственных служащих свойственны все цели, функции и принципы юридической ответственности. Однако специфика правового статуса государственных служащих определяет основную цель юридической ответственности государственных служащих – формирование правомерного поведения и уважения к закону.*

**Третий раздел первой главы «Юридическая ответственность государственных служащих в системе юридической ответственности»** посвящен определению места юридической ответственности государственных служащих в системе юридической ответственности. В диссертационном исследовании институт юридической ответственности государственных служащих исследуется в тесной связи с существующей системой права и отдельными ее элементами.

Анализ различных критериев дифференциации юридической ответственности (по органам, привлекающим субъектов права к ответственности; характеру правонарушений и содержанию санкций за их совершение; субъекту ответственности; формам реализации юридической ответственности; признаку вины и др.) позволил диссертанту сделать вывод о наличии отраслевого критерия классификации юридической ответственности. В соответствии с указанным критерием выделяются такие самостоятельные виды юридической ответственности как конституционная, уголовная, административная, гражданско-правовая, трудовая (включающая дисциплинарную и материальную), финансовая, уголовно-процессуальная, гражданско-процессуальная и уголовно-исполнительная ответственность. Однако на основе иных признаков можно выделить межотраслевые институты юридической ответственности.

Содержание системы юридической ответственности определяется по схеме: юридическая ответственность в целом (как система) – виды юридической ответственности – подвиды юридической ответственности – норма права, предусматривающая юридическую ответственность (как первичный элемент системы). При этом отдельное место в этой системе отводится межотраслевым институтам юридической ответственности.

Помимо этого указывается, что специфические свойства предмета и метода правового регулирования, качественная однородность и относительная автономия определенных общественных отношений, наличие специфических оснований наступления ответственности, специфической системы санкций и особого процессуального порядка их применения позволяют утверждать о наличии комплексного межотраслевого и функционального института юридической ответственности государственных служащих. Об этом свидетельствуют несколько факторов. Во-первых, нормы об ответственности государственных служащих содержатся в различных неоднородных отраслях права (уголовном, административном, трудовом, гражданском и др.). Во-вторых, указанный институт характеризуется единым предметом правового регулирования. Отношения, входящие в предмет правового регулирования, складываются между государством и государственным служащим и обладают высокой степенью единообразия. В-третьих, одной из составляющих предмета института юридической ответственности государственных служащих являются

ся правоотношения юридической ответственности различные по видам, но схожие по типу, которые возникают в связи с совершением государственным служащим уголовного, административного, дисциплинарного или иного правонарушения. В-четвертых, данный институт осуществляет «сквозную» регламентацию отношений ответственности, возникающих при привлечении государственного служащего к различным видам юридической ответственности. В-пятых, нормы, устанавливающие юридическую ответственность государственных служащих, обладают специфичной внутренней и внешней функциональной направленностью.

Автором подчеркивается особая роль в данном институте функциональных связей координации и субординации, существующих между различными видами юридической ответственности государственных служащих.

Институт юридической ответственности государственных служащих имеет двухуровневую систему. Первый уровень выражается во внешних государственно-служебных отношениях (например, привлечение служащего к уголовной или административной ответственности). Второй уровень – это уровень внутриорганизационных отношений (например, дисциплинарная ответственность государственного служащего за ненадлежащее исполнение возложенных на него должностных обязанностей). При этом двухуровневая система относительно условна, т.к. в некоторых случаях государственный служащий может быть одновременно привлечен к дисциплинарной и уголовной ответственности.

Исследуется структура юридической ответственности государственных служащих, которая, по мнению диссертанта, может быть представлена на первом уровне как совокупность уголовной, административной, дисциплинарной, материальной и гражданско-правовой ответственности; на втором – как отдельные виды юридической ответственности (уголовная, административная, дисциплинарная, материальная и гражданско-правовая); на третьем – как юридическая ответственность государственного служащего на уровне нормы права.

**Глава вторая – «Реализация юридической ответственности государственных служащих».**

**В первом разделе второй главы «Юридическая ответственность как элемент правового статуса государственных служащих»** диссертантом обосновывается, что категория правового статуса личности не только отображает исходное правовое положение субъекта права, но и демонстрирует разнообразие правовых связей, существующих между государством и личностью.

Права и обязанности человека и гражданина, находясь в диалектической взаимосвязи, определяются как основа правового статуса личности. В то же время они выступают критериями для видовой классифика-

ции правовых статусов на общий, отраслевой, специальный и индивидуальный статусы. По мнению автора работы, для отображения специфики правового положения государственных служащих отдельных видов государственной службы, осуществляющих свою деятельность в конкретном органе государственной власти, необходимым представляется выделение категории должностного статуса государственного служащего.

В работе особо подчеркивается, что права и обязанности, не обеспеченные механизмом ответственности, не будут соблюдаться и выполняться. На основании определения понятия правового статуса личности раскрывается понятие правового статуса государственного служащего как совокупности прав, свобод и обязанностей, соблюдение и исполнение которых гарантируется возможностью применения специальных мер юридической ответственности. Правовой статус государственного служащего возникает с момента заключения служебного контракта и издания приказа о его назначении на замещаемую должность государственной службы.

По мнению диссертанта, определяющая роль в формировании правового статуса государственного служащего принадлежит юридической ответственности, имеющей публично-правовую природу. Юридическая ответственность является одним из основных элементов должностного статуса государственного служащего. При установлении в нормативно-правовых актах ответственности государственных служащих она конкретизируется с учетом их прав и обязанностей. Фактические основания ответственности служащего вытекают из существа его должностных обязанностей.

Повышенная ответственность государственных служащих объясняется тем, что они наделяются особыми полномочиями для выполнения государственно-властных функций. В ряде случаев действия (бездействие) государственных служащих могут влечь за собой значимые для всего общества негативные последствия.

**Во втором разделе второй главы «Основания и механизм реализации юридической ответственности государственных служащих»** автор диссертации исследует различные концепции оснований негативной юридической ответственности. Им отмечается, что ученые-правоведы в качестве оснований негативной юридической ответственности называют: нормативное и фактическое основания; сложное основание, состоящее из нормы права, предусматривающей возможность возложения ответственности, факта правонарушения и акта применения права. Кроме того, в юридической литературе распространено мнение о наличии социального основания ответственности.

Диссертант, поддерживая позицию представителей общей теории права И.С. Самощенко и М.Х. Фарушкина, склоняется к выделению

общих оснований негативной юридической ответственности для сфер публичного и частного права, включающих норму права и юридический факт правонарушения. Основанием позитивной юридической ответственности автор считает норму права и факт приобретения субъектом права специального государственно-правового статуса.

Соответственно, для негативной юридической ответственности государственных служащих необходимо наличие двух оснований: нормативного и фактического (правонарушения). Для позитивной юридической ответственности государственных служащих достаточным будет наличия нормативного основания и юридического факта приобретения правового статуса государственного служащего. Для применения поощрения, являющегося мерой позитивной юридической ответственности, необходим еще и факт правомерного поведения, превышающего требования, установленные в нормах права.

Диссертантом, в связи с недостаточной теоретической разработанностью, анализируются признаки состава правомерного проступка (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона), который может вести к применению мер поощрения (мер позитивной юридической ответственности).

Нормативным основанием уголовной ответственности государственных служащих выступают нормы уголовного права; административной ответственности – нормы административного права, содержащиеся в Кодексе КР об административной ответственности, устанавливающих административную ответственность государственных служащих. Нормативным основанием дисциплинарной ответственности государственных служащих являются нормы, закрепленные в Законе КР «О государственной службе», Трудовом кодексе КР. Нормативные основания гражданско-правовой ответственности государственных служащих закреплены в Гражданском кодексе КР. Фактическими основаниями юридической ответственности государственных служащих выступают различные должностные правонарушения.

Механизм реализации юридической ответственности государственных служащих, как и механизм реализации юридической ответственности, представляет собой структурно упорядоченную систему, состоящую из взаимосвязанных элементов, находящихся в тесном взаимодействии друг с другом. Элементами механизма реализации негативной юридической ответственности государственных служащих выступают нормы права, устанавливающие юридическую ответственность государственных служащих, правоотношения и акты применения юридической ответственности.

Диссертантом рассматриваются особенности механизма реализации позитивной юридической ответственности государственных служащих,

который схематично можно представить так: норма права – правоотношение (в его рамках существует правомерное поведение) – акт применения мер поощрения (факультативный элемент).

Динамика механизма реализации юридической ответственности государственных служащих предполагает соответствующую процедуру и отношения правоприменения между государством и служащим. На основании принятия акта применения права, являющимся одним из видов правовых средств, юридическая ответственность государственных служащих, существовавшая на начальной стадии реализации в виде взаимосвязи прав и обязанностей государства и служащего, преобразуется в фактические действия сторон охранительного правоотношения ответственности.

**Глава третья – «Административная и дисциплинарная ответственность государственных служащих Кыргызской Республики».**

**В первом разделе третьей главы «Административная ответственность государственных служащих: правовые основы и практика их применения»** автор рассматривает административную ответственность как разновидность юридической ответственности и административного принуждения.

Административной ответственности присущи признаки юридической ответственности. Она регулируется нормами права, состоит в официальном осуждении за правонарушение лица и применения к нему в процессуальной форме санкций правовых норм уполномоченными на то субъектами власти.

Автор дает *определение административной ответственности* как особого вида юридической ответственности, которая наступает за административные правонарушения, предусмотренные правовыми нормами, конкретизируется юрисдикционными актами компетентных органов и определяет обязанности лица претерпевать определенные лишения государственно-властного характера.

Диссертантом обращается внимание на то, что в действующем отечественном законодательстве должностное лицо определяется через посредство выполняемых им функций и обязанностей, то есть через содержательный критерий. Некоторое несовершенство этого понятия, обнаружившееся в правоприменительной практике, не означает, что выбор функций в качестве критериев, определяющих должностное лицо, недостаточно обоснован. В данном случае функции являются определяющим моментом и при установлении правомочий и ответственности в управлении. Важно проанализировать, какие функции, права и юридические обязанности присущи должностному лицу и за нарушение каких из них возможно уголовное наказание.

Для административного законодательства одной из актуальных проблем является приведение норм, регулирующих вопросы административной ответственности, в соответствие с положениями Конституции КР. Важным направлением в этой сфере законотворческой деятельности является создание Административного процессуального кодекса КР.

Обосновывается необходимость наряду с разработкой процессуальных норм в Административно-процессуальном кодексе вводить институт специализированных административных судов. Конечно, реальное функционирование административных судов на конкретной законодательной базе в виде Административно-процессуального кодекса только будет содействовать построению правового и демократического государства.

**Второй раздел третьей главы - «Особенности и понятие дисциплинарной ответственности в сфере государственного управления».** Государственный служащий несет дисциплинарную ответственность за должностной проступок, под которым понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение по его вине возложенных на него обязанностей по замещаемой должности государственной службы. Перечень дисциплинарных взысканий расширен специальным законодательством, применяемым только к государственным служащим.

Дисциплинарная ответственность носит комплексный характер, поскольку урегулирована нормами трудового, административного, уголовно-исполнительного и других отраслей права.

Этот вид юридической ответственности вытекает из административного права, так как субъектами дисциплинарной ответственности могут выступать лица - индивидуальные субъекты административного права (государственные служащие, военнослужащие и т. д.).

Автор формулирует *дисциплинарную ответственность как применение мер дисциплинарного воздействия в порядке служебного подчинения за виновные нарушения правил государственной и служебной дисциплины, не преследуемые в уголовном порядке.*

Анализируя законодательство о государственной службе автор считает целесообразным исключить из Закона «О государственной службе» такие виды дисциплинарных взысканий как строгий выговор, понижение в классном чине или понижение в должности, лишение классного чина, удержание надбавок к заработной плате на определенный срок в установленном порядке. Данные виды дисциплинарных взысканий, по сути, не влияют в большей степени на эффективность и качество исполнения должностных полномочий государственными служащими и являются промежуточными мерами между основными: замечанием, выговором, предупреждением о неполном служебном соответствии и освобождением от занимаемой должности.

Вместе с тем, одним из действенных инструментов по улучшению качества работы государственных служащих являются *поощрения*. *Диссертант предлагает включить дополнительные виды поощрений госслужащих.*

*Ввиду с затруднением* установить весь состав дисциплинарных проступков госслужащих *диссертант предлагает ввести институт Дисциплинарного совета Государственной кадровой службы Кыргызской Республики*, который непосредственно рассматривал бы вопросы укрепления государственной дисциплины, соблюдения законодательства о государственной службе и правил этики государственных служащих Кыргызской Республики. В связи с этим предлагается **проект Положения о дисциплинарных советах Государственной кадровой службы Кыргызской Республики**. В соответствии с данным Положением, Дисциплинарные советы Государственной кадровой службы Кыргызской Республики являются консультативно - совещательными органами, рассматривающими вопросы укрепления государственной дисциплины, соблюдения законодательства о государственной службе и Положения об основах этики государственных служащих.

В ходе исследования диссертант пришел к выводу о том, что требует законодательной конкретизации основания и условия наложения взыскания, порядок проведения служебного расследования, порядок наложения взыскания, сроки наложения взыскания. В связи с этим диссертант считает целесообразным **разработку Правил наложения дисциплинарных взысканий на государственных служащих Кыргызской Республики**. В соответствии с данными Правилами дисциплинарные взыскания применяются непосредственно за обнаружением проступка, но не позднее шести месяцев со дня его совершения. За каждое нарушение трудовой дисциплины может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание.

Взыскание должно соответствовать тяжести совершенного проступка, форме и степени вины лица, его совершившего.

Значительной формализации и уточнения требует порядок проведения служебного расследования, так как именно в ходе последнего определяются все причины дисциплинарного проступка, виды проступка, степень вины государственного служащего. Иначе говоря, служебное расследование играет важную роль в дисциплинарном производстве. Ввиду этого, в Правилах наложения дисциплинарных взысканий уточняется порядок проведения служебного расследования.

В **заключении диссертационного исследования** подводятся основные итоги исследования, формулируются теоретические выводы и обобщения.

В частности, автор дает собственное определение юридической ответственности государственных служащих, выявляет недостатки законодательства о государственной службе, отмечает, что в сфере государственного управления юридическая ответственность должностных лиц разделяется на традиционные виды: дисциплинарную, административную, уголовную и материальную.

Также детально исследуется административная ответственность государственных служащих, и на основе данного исследования предлагается введение административных судов в Кыргызской Республике.

Средством повышения эффективности дисциплинарной ответственности служащих в современных условиях является, кроме того, усиление внимания к оценке обстоятельств, вызывающих применение санкций. Можно отметить, что нередко в приказах о наложении взысканий в основном констатируются факты нарушений, фиксируются следствия противоправного поведения, но не проводится анализ причин, вызвавших нарушение.

**Основные положения, содержащиеся в диссертационной работе, отражены в следующих опубликованных работах автора:**

1. Маматазизова, Э.К. Понятие юридической ответственности государственных служащих Кыргызской Республики [Текст] / Э.К. Маматазизова // Наука и новые технологии. – 2008. - №10. – С. 58-61.

2. Маматазизова, Э.К. Юридическая ответственность как элемент правового статуса государственных служащих [Текст] / Э.К. Маматазизова // Наука и новые технологии. – 2009. - №8. – С. 181-184.

3. Маматазизова, Э.К. Основания реализации юридической ответственности государственных служащих в Кыргызской Республике [Текст] / Э.К. Маматазизова // Наука и новые технологии. – 2009. - №8. – С. 149-152.

4. Маматазизова Э.К. Понятие и признаки юридической ответственности [Текст] / Э.К.Маматазизова //Социальные и гуманитарные науки. – 2010. - №1-2, - С.51-53.

5. Маматазизова, Э.К. Административная ответственность государственных служащих в Кыргызской Республике [Текст] / Э.К. Маматазизова // Наука и новые технологии. – 2010. - №2. – С. 237-239.

6. Маматазизова, Э.К. Гражданство Кыргызской Республики как основание правового статуса государственного служащего [Текст] / Э.К. Маматазизова // Вестник Уральского Института экономики, управления и права. – 2010. -№2 (11). - С. 4-8.

7. Маматазизова, Э.К. Особенности дисциплинарной ответственности в сфере государственного управления в Кыргызской Республике

[Текст] / Э.К. Маматазизова //Высшая школа Казахстана. - 2010. -№3 (3).  
- С. 196-200.

**Маматазизова Элмира Кубаничбековнанын**

**12.00.01 – укук жана мамлекеттин теориясы жана тарыхы; укук жана мамлекет жөнүндө окуунун тарыхы адистиги боюнча юридикалык илимдеринин кандидаты окумуштуулук даражасын изденип алуу үчүн «Кыргыз Республикасынын мамлекеттик кызматкерлеринин юридикалык жоопкерчилиги» (теориялык укуктук изилдөө) темасындагы диссертациялык изилдөөсүнө берилген**

### **РЕЗЮМЕ**

**Негизги сөздөр:** юридикалык жоопкерчилик, административдик мамлекеттик кызматкер, дисциплинардык жоопкерчилик, мамлекеттик кызмат, жаза чара, сыйлоо, укуктук статус, административдик реформа, административдик жоопкерчилик.

Мамлекеттик кызматкерлердин юридикалык жоопкерчилигин аныктоо, колдонуу жана ишке ашыруу процессиндеги коомдук мамилелердин пайда болушу **изилдөөнүн объектиси.**

Мамлекеттик кызматкерлердин юридикалык жоопкерчилигинин теоретикалык укуктук аспектиси, мамлекеттик кызматкерлерге юридикалык жоопкерчиликти аныктоодо мыйзамдык жана башка ченемдик актылар, мамлекеттик кызматкерлердин юридикалык жоопкерчилик институтун өнүктүрүү, аны укуктук жөнгө салуудагы практикалык маселелер жана ишке ашыруу механизми изилдөөнүн **предмети болуп эсептелет.**

Мамлекеттик кызматкерлердин юридикалык жоопкерчилигин анализдөө жана мындай укуктук институттагы жалпы мыйзам ченемдүүлүктөрдү ачуу илимий изилдөө ишинин **максаты болуп эсептелет.**

Илимий таануунун жалпы, жеке, салыштырмалуу тарыхый, формалдуу юридикалык жана конкреттүү социологиялык усулдар диссертациялык жумуштун **изилдөө усулдары** болуп саналат.

**Изилдөөнүн жаңычылыгы:** азыркы мезгилдеги мамлекеттеги мыйзамдуулуктун негизинде жаны шарттагы коомдук мамилелерди мамлекеттик жана укук теориясы багытында, мамлекеттик кызматкерлердин юридикалык жоопкерчилигине негизделген Кыргыз Республикасындагы юридикалык илиминде биринчи диссертациялык изилдөө.

**Диссертация жумушун материалдарынын колдонулуу денгээли.** Диссертациялык изилдөөдө чыгарылган жыйынтыктар жана сунуштар укук колдонуу практикасында, ушул маселелер боюнча илимий изилдөөлөрдү жүргүзүүдө жана ошондой эле окуу процессинде колдонулат.

**Пайдалануу чөйрөсү:** теориялык жоболор жана тыянактар Ош мамлекеттик юридикалык институтунун окутуучулук курамы тарабынан лекция окууда, илимий жана методикалык иштерде колдонулат.

## РЕЗЮМЕ

на диссертационное исследование Маматазизовой Эльмиры Кубаничбековны на тему: «Юридическая ответственность государственных служащих Кыргызской Республики» (теоретико- правовое исследование), представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01-теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, административные государственные служащие, дисциплинарная ответственность, государственная служба, взыскание, поощрения, правовой статус, административная реформа, административная ответственность.

**Объектом** исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе установления, применения и реализации юридической ответственности государственных служащих.

**Предметом** исследования являются теоретико-правовые аспекты юридической ответственности государственных служащих, законодательные и иные нормативные акты, устанавливающие юридическую ответственность государственных служащих, практические проблемы правового регулирования, механизма реализации и совершенствования института юридической ответственности государственных служащих.

**Целью диссертационного исследования** является анализ юридической ответственности государственных служащих и выявлении наиболее общих закономерностей функционирования данного правового института.

**Методами исследования** диссертационной работы являются общенаучные, частно-научные, сравнительно-исторический, формально-юридический, системно-структурный и конкретно-социологический методы.

**Научная новизна исследования** проявляется в том, что диссертационное исследование представляет собой первое в юридической науке Кыргызской Республики исследование, посвященное юридической ответственности государственных служащих, выполненное с позиции теории государства и права, в условиях новейших общественных отношений и на основе современного отечественного законодательства.

**Степень использования материалов диссертационной работы:** основные положения и выводы, полученные в результате исследования, могут быть использованы для дальнейшего совершенствования правоприменительной практики, проведения научных исследований по данной проблеме, а также в учебном процессе.

**Область применения:** теоретические положения и выводы применяются преподавательским составом Ошского государственного юридического института при чтении лекций, в научной и методической работе.

## RESUME

**On dissertation research Mamatazizova Elmira Kubanuchbekovna on theme : «Legal responsibility of civil servants of the Kirghiz Republic» (theoretical and legal research) for scientific candidate degree of law science on specialty: 12.00.01 – Theory and History of Law and State; history of Legal Studies**

**Key words:** civil servants, legal responsibility, legal regulation, disciplinary responsibility, administrative responsibility, collecting, encouragement, liability, administrative offenses, disciplinary council.

**The object of this dissertation research** is the public relations developing in the course of an establishment, application and realization of legal responsibility of civil servants act.

**The subject matter of the research** is legal aspects of legal responsibility of civil servants, the legislative and other statutory acts establishing legal responsibility of civil servants, practical problems of legal regulation, the mechanism of realization and perfection of institute of legal responsibility of civil servants.

**The aim of this scientific** – research work is the analysis of legal responsibility of civil servants and revealing of the most general laws of functioning of the given legal institute.

**Methods of research** of this dissertation thesis are general scientific, private-scientific, comparative-historical, is formal-legal, system-structural and is concrete-sociological methods.

**Scientific novelty of dissertational research** is shown that dissertational research represents the first in jurisprudence of the Kirghiz Republic the research devoted to legal responsibility of civil servants, executed with a position of the theory of the state and the right, in the conditions of the newest public relations and on the basis of the modern domestic legislation.

**Degree of use of materials of dissertational work:** substantive provisions and the conclusions received as a result of research can be used for the further perfection experts, carrying out of scientific researches on the given problem, and also in educational process.

**Field of application:** theoretical provisions and conclusions are applied by teaching staff of Osh state juridical institute under lecturing, in scientific and methodological work.

**Маматазизова Эльмира Кубаничбековна**

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
СЛУЖАЩИХ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**  
(теоретико-правовое исследование)

Подписано в печать 22.04.11.  
Формат 60X84 1/16  
Печать офсетная. Объем 1,7 п.л.  
Тираж 100 экз.

Отпечатано в типографии «Махprint»  
г. Бишкек, ул.Курманджан Датка, 207.