

ПРАВОВОЕ РЕУЛИРОВАНИЕ ПРАВ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

ДЖУМАЛИЕВ Д.С.
ualibrary@mail.ru

В данной статье рассматриваются основные права муниципального служащего содержащиеся в законе «О Муниципальной службе» Кыргызской Республики, а также нормативно-правовых актах органов местного самоуправления Кыргызской Республики.

Ключевые слова: права муниципального служащего, правовой статус, муниципальный служащий, муниципальная должность, муниципальная служба, органы местного самоуправления.

This article discusses the basic rights of municipal employees contained in the law «On Community Service» Kyrgyz Republic and normative-legal acts of local government of Kyrgyz Republic.

Keywords: law of the municipal employee's legal status as a municipal employee, municipal office, municipal office, local self-government.

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)[1,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.

Права муниципального служащего как субъекта права закреплены в законодательстве на трех уровнях, во-первых, основными документами, регламентирующими права муниципального служащего на международном уровне, являются «Всеобщая декларация прав человека 1948г.»[2], «Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966г.»[3], «Международный пакт о гражданских и политических правах 1966г.»[4], «Европейская Хартия о местном самоуправлении 1985 г.» [5], «Конвенция Содружества независимых государств о правах и основных свободах человека 1995 г.»[6], Декларация «О принципах местного самоуправления в государствах СНГ 1994 г.»[7]. Во-вторых, исходную базу прав муниципального служащего составляют «Конституция Кыргызской Республики», законы Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» и «О муниципальной службе» и другие. И последний - местный уровень, включая внутриорганизационный, нормативно-правовой базой, регулирующей область прав и обязанностей муниципальных служащих, являются акты органов местного самоуправления, в том числе уставы местных сообществ, правила внутреннего трудового распорядка муниципального органа, положения о структурных подразделениях в муниципальных органах и должностные инструкции.

В нормативно-правовых актах, принятых на местном уровне, существуют некоторые проблемы. Местные органы власти стремятся получить все права и возможности развития муниципальной территории, а в местных уровнях по объективным причинам права и возможности хотят ограничить. Но в некоторых отдельных в местных сообществах процесс налаживания полномочий местными органами протекают не только

динамично, но и конфликтно. В ряде территориальных образований имели место столкновения между уровнями власти. Сейчас эти трудности преодолеваются, создаются необходимая нормативно-правовая база местного самоуправления. Но вместе с тем, некоторые проблемы, лежащие в рассматриваемой плоскости, нуждаются в более тщательной разработке и требуют детального анализа.

По утверждению представителей мэрии г. Бишкек при обсуждении проблем местного самоуправления на первое место выходят проблемы законодательства как основные проблемы. На местном уровне в подтверждение этому характерен следующий пример. В результате проведенного исследования, местной муниципальной службой г. Бишкек, к основным недостаткам системы управления на местах следует отнести среди прочего и то, что все подразделения администрации обладают равным статусом и полномочиями, отсутствует единый подход к формированию системы управления. Существуют серьезные пробелы в нормативном обеспечении процесса управления городом. Так, например, часть действующих нормативно-правовых актов устарели или требуют серьезной переработки. Структура администрации не унифицирована, требуют совершенствования положения об отделах и управлениях указанные особенности характерны большинством местных сообществ Кыргызской Республики.

В результате проведенного анализа законодательства в области местного самоуправления и практики, его применения в Кыргызской Республике, мы пришли к следующим выводам (сложилась двойственная и противоречивая ситуация между нормативно-правовым регулированием и практикой установления прав и обязанностей муниципального служащего). Как закрепляет закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе» (ст. 9) права и обязанности муниципального служащего устанавливаются уставом местного сообщества, 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[8], то можно предположить, что эти вопросы входят в компетенцию органов местного самоуправления. На самом деле, с учетом положений вышеуказанного закона практически по всем этим вопросам, основные решения принимаются на уровне государственного и местного законодательства, и на условиях значительной переработки определенных существенных формулировок в части компетенции всех уровней власти в области местного самоуправления это приводит и к многочисленным конфликтам между ними по разграничению прав и ответственности и противоречиям между государственными и местными нормативно-правовыми актами. Таким образом, законодатель наделяет правом установления основ правового статуса муниципального служащего органы местного самоуправления. Следовательно, каждое муниципальное образование по своему усмотрению регулирует область прав муниципального служащего. Это представляет определенные трудности, как для самого муниципального образования, так и для всей системы правового регулирования основ муниципальной службы, учитывая, что муниципальных образований в Кыргызской Республике менее тысячи и все они разнообразны по своим характеристикам, историческим и иным местным традициям. Поэтому в создавшихся условиях было удобно закрепить права и обязанности муниципального служащего на местном уровне. По такому пути пошли все области Кыргызской Республики, приняв основные нормативно - правовые акты о муниципальной службе. В итоге права и обязанности муниципального служащего установлены органами государственной власти Кыргызской Республики, что противоречит положениям закона Кыргызской Республики «О муниципальной службе».

Поскольку принцип разделения властей на местных уровнях не распространяется, представительные органы местного самоуправления не наделены правом законотворчества. Становится юридически проблематично без имеющейся на то компетенции в законодательной форме урегулировать столь значимую проблему.

При проведенном анализе местных правовых актов, в целях исследования закономерностей в регулировании правового статуса муниципального служащего в соответствии с законом Кыргызской Республики «О муниципальной службе» (ст. 9), свидетельствует о том, что права муниципальных служащих, дублировались с правами государственных служащих, закрепленными в законе Кыргызской Республики «О государственной службе» (ст. 8) с вариациями уменьшения и увеличения их объема. Тем не менее, законодатель в определении прав муниципального служащего допустил некоторые нарушения юридической техники.

На основе вышеизложенного, представляется необходимым определить и закрепить основу правового статуса муниципального служащего его права и обязанности в государственном законодательстве. Тем более что законодатель посчитал важным закрепить ограничения прав муниципального служащего в законе (ст. 10) «О муниципальной службе в Кыргызской Республике», не определяя их содержание. В связи с этим, предлагается статью 9 «Права и обязанности муниципального служащего» названного закона обменять как «Права муниципального служащего» и дополнить следующими пунктами:

Муниципальный служащий имеет право на:

- 1) Ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой муниципальной должности в муниципальной службе;
 - 2) Получение в установленном порядке от органов государственной власти и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, граждан и общественных объединений, необходимую для исполнения должностных обязанностей, информацию и материалы;
 - 3) Продвижение по службе, включая переход на государственную службу, увеличение размера денежного содержания с учетом результатов работы, стажа работы и уровня квалификации, а также служебных заслуг; на участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной муниципальной должности;
 - 4) Посещение в порядке для исполнения им должностных обязанностей предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности;
 - 5) Принятие решений и участие их подведомственных в делах в соответствии с его должностными обязанностями;
- Ознакомление со всеми материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, при обобщении к личному делу своих объяснений;
- Переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств местного бюджетов;
- 8) Пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной и муниципальной службы;
 - 9) Требование проведения служебного расследования для опровержения сведений, порочащих, его честь и достоинство;
 - 10) Вступление в профессиональные союзы (ассоциации) для социально-экономических и профессиональных интересов;
 - 11) Внесение предложений по совершенствованию муниципальной службы в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
 - 12) Выход в отставку;
 - 13) Обращение в соответствующие органы местного самоуправления или в суд для разрешения споров, связанных с муниципальной службой, в том числе по вопросам проведения квалификационных экзаменов и аттестации, их результатов, содержания выданных характеристик, приема на муниципальную службу, ее прохождения, реализации прав служебного, перевода на другую должность муниципальной или государственной службы, несоблюдения правовой и социальной защиты муниципального служащего;
 - 14) Уставом местного сообщества и иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления могут быть установлены иные права муниципального служащего, не противоречащие действующему законодательству Кыргызской Республики.

Целесообразность определения и закрепления прав муниципального служащего на государственном уровне обусловлена факторами как правового (юридического), так и неправового характера. Правовые факторы вытекают из положений нормативно-правовых актов и связаны с нормативно-правовым регулированием деятельности муниципальных

служащих, организации и прохождения ими муниципальной службы. К ним относятся следующие положения:

- Органы местного самоуправления не обладают правом осуществления собственно законодательной власти;
- Шугрина Е.С. замечает, что при анализе такого критерия местного самоуправления как правовая оформленность, под которым подразумевается система местного самоуправления, компетенция органов местного самоуправления, границы его осуществления: «Самоуправление в отличие от государственной власти, власть подзаконная и действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти»[9,с.21].

К неправовым факторам следует отнести:

- Прежде всего, специфические особенности, то есть, то, что законодатель в законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» насыпает «исторические и местные традиции», под которыми можно понимать национальные, географические, религиозные отличия Кыргызской Республики, в рамках которых образуются и функционируют местные сообщества;
- Принятие решений по местным вопросам, хотя и является самостоятельным процессом, но осуществляется, единой государственной политики;
- Баланс государственных и местных интересов на уровне местного самоуправления, который обеспечивается законом, наиболее действенные рычаги обеспечения этого равновесия выступают в виде механизма закрепления нормативной и ненормативной компетенции местного самоуправления.

Отметим положительные стороны предлагаемого определения и закрепления прав и обязанностей муниципального служащего на государственном уровне:

- Это позволит избежать многих спорных моментов касающихся муниципальных служащих, как между собой, так и государственными служащими;
- У муниципальных служащих повысится эффективность их деятельности;
- Повысится эффективность коммуникаций и иных связей государственных, и муниципальных служащих;
- Это позволит в дальнейшем усовершенствовать законодательную базу в области местного самоуправления, муниципальной службы.

Все вышеперечисленные права муниципального служащего, по мнению ученых юристов, целесообразно вносить в устав муниципальных образований, анализ содержания уставов муниципальных образований позволяет прийти к следующим выводам. В некоторых уставах местных сообществ г. Бишкек не содержатся права муниципального служащего.

В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики об утверждении положения «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике»[10], органы местного самоуправления должны создавать правовую основу деятельности муниципальной власти. В связи с этим, для надлежащего нормативного правового регулирования статуса муниципального служащего целесообразно в уставах муниципальных образований закреплять комплекс основных исходных прав и обязанностей.

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 в муниципальном сообществе. При этом необходимо учитывать и национальные, местные традиции и особенности, 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.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- [1] Манохин В.М., Адупткич Ю.С., Багишаев З.Л. Российское административное право: Учебник. - М.: Юрист, 1996 г. - С. 117
- [2] Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // Международные акты о правах человека: Сборник документов. М. Норма. 2002 г.
- [3] Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах // Международные акты о правах человека: Сборник документов. М. Норма. 2002 г.
- [4] Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.// Международные акты о правах человека: Сборник документов. М. Норма. 2002 г.
- [5] Европейская хартия о местном самоуправлении 1985 г. // Серия Европейских договоров. // Международные акты о правах человека: Сборник документов. М. Норма. 2002 г.
- [6] Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека // Международные акты о правах и основных свободах человека: Сборник документов. М. 2002 г.
- [7] Декларация «О принципах местного самоуправления в государствах СНГ» 1994 г. // Издательство деловой альянс. М. 1998 г.
- [8] Закон Кыргызской республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011г. Опубликовано в газете «Эркинтоо» от 22 июля 2011г. № 59.
- [9] Шугрина Е. С. Муниципальное право. Учебник. М. Дело, 1999. –С. 21.
- [10] Указ Президента Кыргызской Республики об утверждении Положения «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республики» от 22 сентября 1994г. Утратил Силу в соответствии с Указом Президента КР от 18 ноября 2002 года УП N 318.