

УДК 334.724.2

КР МУНИЦИПАЛДЫК КЫЗМАТКЕРИНИН КОНСТИТУЦИЯЛЫК СТАТУСУНУН  
ТЕОРИЯЛЫК НЕГИЗДЕРИ

**Ызабеков Ырысбек Темирбекович, аспирант  
Б.Осмонов атындагы ЖАМУ, Жалал-Абад шаары,  
Кыргыз Республикасы**

**Аннотация:** Бул макалада Кыргыз Республикасында (КР) муниципалдык кызматкердин статусунун теориялык негиздери жана жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштуруунун конституциялык принциптеринин эволюциясы каралды, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жана муниципалдык кызматкерлердин жергиликтүү бийликти жүзөгө ашырууда ролу, алардын ишмердүүлүгүнүн уюштуруучулук жана укуктук негиздери аныкталып, жергиликтүү жамааттардын өзүн-өзү башкаруу үчүн конституциялык жана укуктук кепилдиктери белгиленди.

**Түйүндүү сөздөр:** конституция, укук, принцип, жергиликтүү өз алдынча башкаруу, муниципалдык кызматкер, жергиликтүү өз алдынча башкаруу, айыл өкмөтү, мэрия.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА  
МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО В КР

**Ызабеков Ырысбек Темирбекович, аспирант  
ЖАГУ имени Б.Осмонова, г.Жалал-Абад,  
Кыргызская Республика**

**Аннотация:** В данной статье рассматриваются теоретические основы статуса муниципального служащего в Кыргызской Республике (КР) и эволюция конституционных принципов организации местной власти, определяется роль местного самоуправления и муниципальных служащих в осуществлении власти на местах, организационные и правовые основы их деятельности, устанавливается конституционно – правовые гарантии местных сообществ на самоуправление.

**Ключевые слова:** конституция, право, принцип, местная власть, муниципальный служащий, местное самоуправление, айыл окмоту, мэрия.

THEORETICAL FOUNDATIONS OF THE CONSTITUTIONAL STATUS OF A  
MUNICIPAL EMPLOYEE IN THE KR

**Yzabekov Yrysbek Temirbekovich, graduate student  
JASU named after B. Osmonov, Jalal-Abad city,  
Kyrgyz Republic**

**Abstract:** This article examines the theoretical foundations of the status of a municipal employee in the Kyrgyz Republic (KR) and the evolution of the constitutional principles of organizing local power, defines the role of local self-government and municipal employees in the exercise of local power, organizational and legal foundations of their activities, constitutional and legal guarantees of local communities for self-government are established.

**Keywords:** constitution, law, principle, local government, municipal employee, local self-government, aiyl okmotu, mayor's office.

В современных условиях государственного строительства в Кыргызской Республике (КР) особое место занимает вопросы местного значения и организация местной власти на уровне административно-территориальных единиц. Теоретические

основы конституционного статуса муниципального служащего определяют сущность местного самоуправления в осуществлении публичной власти на местах, закрепляют организационные, правовые основы их деятельности, устанавливают компетенции и принципы взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти, государственные гарантии права местных сообществ на самоуправление.

Конституционное закрепление ведущей роли муниципальных служащих в решении вопросов местного значения по обеспечению на должном уровне стабильной жизнедеятельности административно-территориальных единиц, требование общества к эффективности деятельности органов местного самоуправления и особенно их служащих постоянно растут, и это закономерно в КР. Именно поэтому остро встает проблема рациональной организации системы местного самоуправления в КР, создание для субъектов конституционно-правовых отношений необходимых и достаточных условий, для выполнения возложенных на них кыргызским обществом и государством функций и задач.

Решение этой насущной проблемы невозможно без основательного теоретического анализа конституционного статуса муниципальных служащих, деятельность которых проходят в органах местного самоуправления и которые, осуществляют представительские, организационно-распорядительные, консультативно-совещательные и другие функции, направленные на реализацию компетенции соответствующих органов, а также и на реализацию собственной, законодательно закрепленной компетенции. При этом затронута проблема имеет не только важное научное, но и уникальное практическое значение, поскольку категория конституционного статуса играет ключевую роль в определении основных характеристик деятельности муниципальных служащих в решении местных вопросов. Чтобы проследить эволюцию институтов местного самоуправления и муниципальной службы нам необходимо всесторонне изучить принятые Конституции КР.

В первой Конституции [1] КР в главе 7 «Местное самоуправление» (ст.91 - 95) впервые в Кыргызстане вводится понятия «местное самоуправление», «местные сообщества», «дела местного значения», «местные кенешы» и «органы местного самоуправления». Согласно первой конституции «местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения. Местное самоуправление осуществляется через местные кенешы и органы местного самоуправления, формируемые самим населением. Органы местного самоуправления могут наделяться и государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств». Необходимо отметить, что по переданным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам.

Также были определены сами местные кенешы районов, городов и областей, которые могли контролировать программы социально-экономического развития территории и социальной защиты населения и независимо от государственной администрации утверждали местный бюджет. Принятые нормативно-правовые акты местных стали обязательными для исполнения на их территории.

Надо отметить, что Конституция КР, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан от 5 мая 1993 года изменялась и дополнялась в 1996 г [2], 1998 г [3] и 2003 году [4].

В 2003 году в новой редакции Конституции КР были сохранены предыдущие статьи в седьмой главе (ст.91-95) и добавлены новые термины: «представительный орган местного самоуправления на территории айлов, поселков и городов», «депутат местного кенеша».

В новой Конституции [5] КР от 2007 года местное самоуправление имеет свое место в статьях 93-97 в главе 8 [5]. В п.2 ст. 93 констатируется факт, что - «Местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно либо через выборные и другие органы местного самоуправления» и управляют «муниципальной собственностью». Впервые, определена система органов и должностных лиц местного самоуправления образуют:

- главы айылных округов, поселков и городов районного значения, мэры городов;
- местные кенешы - представительные органы местного самоуправления;
- айыл окмоту, городские и поселковые управы, мэрии - исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления;
- иные должностные лица и органы.

Главы айылных округов, поселков и городов районного значения стали избираться депутатами соответствующих местных кенешей по представлению главы местной государственной администрации. Мэры городов стали избираться депутатами местных кенешей по представлению Президента КР. Депутаты местных кенешей избираются гражданами, проживающими на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

Органы местного самоуправления могут теперь наделяться государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств. Государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления на основании закона. По делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам. Органы местного самоуправления несут ответственность перед государством и его органами за соблюдение и исполнение законов, перед местным сообществом - за результаты своей деятельности.

Государственные органы не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия местного самоуправления. Государство оказывает поддержку местному самоуправлению. Органы местного самоуправления вправе обращаться за судебной защитой в связи с нарушением их прав.

В новой Конституции [6] КР от 2010 года местному самоуправлению отводится восьмой раздел со статьями 110 -113, которая гарантирует право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения [6]. Как и предыдущих конституциях: «местное самоуправление осуществляется местными сообществами граждан непосредственно либо через органы местного самоуправления», сохранив систему органов местного самоуправления:

- 1) местные кенешы - представительные органы местного самоуправления;
- 2) айыл окмоту, мэрии городов - исполнительные органы местного самоуправления. Но глав исполнительных органов будут избирать по новому, другому закону.

Органам местного самоуправления могут быть делегированы государственные полномочия с передачей материальных, финансовых и иных средств, необходимых для их осуществления. Государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления на основании закона или договора. По делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам.

Местное самоуправление – это сложный институт, имеющий конституционные корни, собственные модели организации управления и механизмы осуществления. Эволюционный путь развития местного самоуправления в КР, свидетельствует о важности анализа современного понимания сущности и становления муниципального управления, в том числе, места и роли органов и муниципальных служащих, их конституционно-правового статуса, структурно-функциональных связей и основ взаимодействия.

Область местного самоуправления и муниципальная служба затрагивает интересы, как научного сообщества, так и практических работников в сфере муниципального строительства в КР, ввиду ряда факторов. С одной стороны, властный уровень в виде системы местных органов, которые непосредственно не подотчетны государству в силу Конституции КР [6], закрепляющей независимость и самостоятельность местного самоуправления, а, с другой стороны, приближенность местной власти к народу, призванной выражать его интересы, удовлетворять нужды и потребности, осуществлять «местную» демократию.

Следовательно, по нашему мнению, абсолютизация одних элементов статуса, особенно если речь идет о должностном статусе муниципальных служащих, и присвоения им свойств главных, основополагающих, определяющих вызывает нивелирование других элементов, сведение их в ранг менее важных, второстепенных, производных, что может приводить к негативным тенденциям в властной и других, связанных с ней, сферах деятельности муниципальных служащих.

В связи с этим, исходя из универсальности категории конституционного статуса, можно утверждать, что каждый из его составляющих играет важную, имманентную только ему, функциональную роль в системе элементов, которые должны получить общественно необходимые содержательное наполнение и быть сбалансированными. Поэтому от уровня совершенства и полноты юридической фиксации элементов конституционного статуса значительной степени зависит четкость и прозрачность, эффективность и результативность деятельности муниципальных служащих, предотвращения коррупции, злоупотребления властью, бюрократизма, произволу, использованию предоставленных полномочий в партийных или корпоративных интересах, другим негативным явлениям.

Согласно статус муниципальных служащих местного самоуправления определяется Конституцией, законами Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», «О государственной гражданской и муниципальной службе», «О статусе депутатов местных кенешей» и другими законами. То есть юридические нормы, устанавливающие данный статус как базовый, должны содержаться исключительно в законах КР, и в своей совокупности эти нормы составляют межотраслевой институт права. Поэтому именно перед законодателями стоит задача обеспечения стабильности (хотя бы относительной), единства статуса, его социально-правовой защищенности и обеспечения.

Ведущую роль в регулировании статуса муниципальных служащих местного самоуправления играют конституционно-правовые нормы, хотя удельный вес норм других отраслей права (особенно административного, муниципального, служебного и т.д.) тоже значительна. Указанные нормы имеют учредительный и императивный характер и выступают как предписания, запреты, обязательства, повеление и тому подобное. Одной из основ конституционного строя КР является норма-принцип, согласно которой муниципальные служащие обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами Кыргызской Республики, то есть их деятельность должна осуществляться в четко определенных нормативно-правовых рамках. Детальной регламентации должен вступить компетенция муниципальных служащих – носителей властных полномочий.

Анализируя законодательное регулирование правового статуса муниципальных служащих можно выявить его недостатки, среди которых несовершенство легальных определений должностных лиц и службы в органах местного самоуправления (*определение должностных лиц и службу в органах местного самоуправления мы рассмотрим в следующей статье*), слабый механизм контроля за соблюдением права равного доступа граждан к такой службе, установление квалификационных требований к образованию и профессиональной подготовки. Вызывает неоднозначные толкования на практике, несоответствие классификации и установленных категорий должностей к уровню

важности задач, решение которых обеспечивают муниципальные служащие, которые занимают, значительный объем антикоррупционных ограничений, действенность которых вызывает сомнения, и тому подобное. Указанные и некоторые другие недостатки объективно препятствуют реализации имеющегося кадрового потенциала органов местного самоуправления, а также привлечению к службе в них квалифицированного персонала.

Проведенный анализ дает основания для формулирования следующих выводов.

Конституционный статус муниципальных служащих выступает как аккумулирующая и универсальная правовая категория, которая закрепляет их юридическое положение, определяет пределы и способы деятельности, отражает функциональное назначение в муниципально-правовом механизме.

Следовательно, конституционное регулирование деятельности муниципальных служащих должно осуществляться через призму правового статуса как комплексной категории, в связи, с чем содержательное наполнение его компонентов должно быть сбалансированным. Поэтому недопустимы случаи наделения властными полномочиями без достаточно четких механизмов ответственности, в частности конституционно-правовой ответственности муниципальных служащих - субъектов властной деятельности, как это в определенной степени имеет место в настоящее время.

#### **Использованные источники**

1. Конституция Кыргызской Республики: Принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года (Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года № 1186-ХII).
2. Закон КР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики». <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/608>
3. Закон КР от 21 октября 1998 года №134 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики». <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/141>
4. Закон КР от 18 февраля 2003 года №40 «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики». <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1164>
5. Закон КР от 23 октября 2007 года № 157 «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики». <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202191>
6. Конституция Кыргызской Республики: принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года (Введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 года). В редакции Закона КР от 28 декабря 2016 года № 218