

УДК: 352/354(575.2)(04)

DOI 10.53473/16946324_2024_3/2

Нуридинова А.Н.,

юридикалык илимдердин кандидаты
Ж. Баласагын атындагы Кыргыз Улуттук
Университетинин конституциялык жана
муниципалдык укугу кафедрасынын доценти

Джакупбеков А.А.,

Ж. Баласагын атындагы Кыргыз
Улуттук Университетинин магистранты

Нуридинова А.Н.

кандидат юридических наук, доцент кафедры
конституционного и муниципального
права Кыргызского Национального
Университета им.Ж. Баласагына

Джакупбеков А.А.,

Магистрант Юридического
института Кыргызского Национального
Университета им.Ж.Баласагына

Nuridinova Aidai,

candidate of Juridical Science, Associate Professor of the
Department of Constitutional and Municipal Studies
rights of the Kyrgyz National
University named after J. Balasagyn

Djakupbekov Aidar,

Master's student in Law
Institute of the Kyrgyz National
University named after J. Balasagyn

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУНУН КОНСТИТУЦИЯЛЫК-УКУКТУК НЕГИЗДЕРИ

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Аннотация: Макалада Кыргыз Республикасынын Конституциясынын жана жергилиттүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишин жөнгө салуучу мыйзамдарынын жоболору талданат. Автор демократияны ишке ашируу механизминде жергилиттүү өз алдынча башкаруунун ролун аныктоочу эң маанилүү фундаменталдык жоболорду карайт; жергилиттүү өз алдынча башкаруу органдарынын негизги милдеттери жана

максаттары; жергилектуу маанидеги проблемаларды чечууде калктын ишинин негиздери. Ошондой эле, муниципалдык кызматкерлер жөнүндө мыйзамдарды талдоонун негизинде шарттар, чектөөлөр, кызматтык укук бузулар, жүктөлгөн милдеттерди аткарбагандыгы жана талаптагыдай аткарбагандыгы учун жоопкерчилик жана алардын ишинин кепилдиктери каралат.

Негизги сөздөр: жергилектуу өз алдынча башкаруу, муниципалдык кызматкер, мыйзамдуулук, мыйзамдуулук, жамаат, кепилдиктер, мамлекет, калк.

Аннотация: В статье анализируются положения Конституции и законов КР, регулирующие деятельность местного самоуправления. Автор рассматривает 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. Также на основе анализа законодательства о муниципальных служащих рассмотрены условия, ограничения, ответственность за должностной проступок, за неисполнение и ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей и гарантии их деятельности.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальный служащий, правовое государство, верховенство права, сообщество, гаранции, государство, население.

Abstract: The article analyzes the provisions of the Constitution and laws of the Kyrgyz Republic regulating the activities of local self-government. The author examines the most important fundamental provisions that determine the role of local self-government in the mechanism for the implementation of democracy; main tasks and goals of local government; the basics of the population's activities in solving problems of local importance. Also, based on an analysis of the legislation on municipal employees, conditions, restrictions, liability for official misconduct, for failure to perform and improper performance of assigned duties and guarantees of their activities are considered.

Key words: local government, municipal employee, rule of law, rule of law, community, guarantees, state, population.

В ст. 1 Конституции Кыргызской Республики закреплено важнейшее положение о том, что Кыргызстан есть правовое государство [1].

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.

В соответствии с принципами правового государства самостоятельная деятельность населения по эффективному решению вопросов местного самоуправления возможна только при деятельной регламентации общественных отношений, возникающих в процессе местного самоуправления [2].

Правовую основу местного самоуправления составляют:

- 1) Конституция Кыргызской Республики.
- 2) Законы Кыргызской Республики специализированные, целенаправленно регулирующие деятельность местного самоуправления (например, Закон «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления»).
- 3) Подзаконные акты Кыргызской Республики (указы Президента КР, постановления и распоряжения Кабинета министров, нормативно – правовые акты министерств и ведомств).
- 4) Уставы муниципальных сообществ, правовые акты местной государственной администрации и органов местного самоуправления.

1) Конституция (от латинского *constitution* – устанавливаю, утверждаю) основной закон государства, регулирующий важнейшие общественные отношения между гражданином, обществом и государством, закрепляющий основы конституционного строя, организацию государственной власти.

Согласно ст. 2 закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» установлено, что муниципальная служба в Кыргызской Республике осуществляется в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики [3]. Таким образом, в своей деятельности муниципальные служащие обязаны соблюдать Конституцию КР, обеспечивать реализацию прав и свобод граждан, закрепленных Конституцией КР.

Конституция Кыргызской Республики содержит начало всех правовых актов и закрепляет в главе 4 разделе 8 «Местное самоуправление» 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.

Конституционные нормы обладают верховенством и высшей юридической силой в отношении всех иных законодательных актов. При этом Конституция Кыргызской Республики не только представляет совокупность норм, регулирующих наиболее важные общественные отношения, но и является «императивом, стоящим над государством и законом и занимающим справедливый порядок государства».

Нормы, закрепленные в Конституции Кыргызской Республики, посвященные правовому статусу муниципального служащего, условно можно подразделить на следующие группы.

А) нормы, устанавливающие принципы организации и основы правового статуса местного самоуправления.

- Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами, и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения;
- Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги сборы, содействуют охране общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения;
- Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, установленных Конституцией и законодательством Кыргызской Республики, принимают акты, обязательные для исполнения на их территории;
- Органы местного самоуправления несут ответственность перед государством и его органами за соблюдение исполнение законов, перед местным сообществом – за результаты своей деятельности;
- Органы местного самоуправления вправе обращаться за судебной защитой в связи нарушением их прав;

Б) Нормы, закрепляющие основные права граждан в сфере местного самоуправления.

- На ознакомление в органах государственной власти, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе, не являющимися государственной тайной, или конфиденциальной информацией, защищаемой законом;
- Избирать и быть избранным в органы государственной власти и в органы местного самоуправления;
- Граждане Кыргызской Республики имеют равные права поступать на государственную и муниципальную службу.

2) Важнейшим инструментом регулирования общественных отношений являются законодательные акты страны [4]. Закон – юридический акт принятый высшим

представительным органом государственной власти либо непосредственным волеизъявлением народа (в порядке референдума) и регулирующий, как правило, наиболее важные общественные отношения. Базовые основы правового статуса муниципального служащего закреплены в законе Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 27 октября 2021 года № 125, которая регулирует организационно – правовые основы муниципального служащего Кыргызской Республики.

В вышеуказанном законе, в первой главе закреплены, понятие муниципальной должности, муниципальной службы, а также закреплено право граждан Кыргызской Республики на равный доступ к муниципальной службе, определены принципы функционирования муниципальной службы и ее финансирование.

Так согласно ст. 2 закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» муниципальной должностью является должность с установленными объемами полномочий и ответственностью в представительных и исполнительных органах местного самоуправления (например, должности депутатов местных кенешей, глав исполнительных органов МСУ айылов и мэров городов и т.д.)

В разделе 2 закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» определены основы правового статуса муниципального служащего, в том числе содержится указание на то, что уставом местного сообщества могут быть установлены дополнительные права и обязанности муниципального служащего, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.

Статьей 15 вышеназванного закона установлены ограничения, связанные с муниципальной службой. Статья 23 предусматривает ответственность муниципального служащего за должностной проступок, за неисполнение и ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей, нарушение трудовой дисциплины, превышение им должностных полномочий, несоблюдение установленных законом ограничений, связанных с муниципальной службой. Глава же 6 закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» содержит гарантии, предусмотренные для муниципального служащего.

В отношении правового статуса муниципального служащего он закрепляет следующие положения:

а) 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;

б) условия и порядок организации муниципальной службы должны быть указаны в уставе муниципального сообщества;

в) лица осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими;

г) формирование законодательства о муниципальной службе относится к полномочиям органов государственной власти;

д) правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управления службой, определяется уставом муниципального сообщества в соответствии с законами Кыргызской Республики.

Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года № 123 определяет роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его

осуществления, устанавливает общие принципы организации местного самоуправления Кыргызской Республики [5].

3) Подзаконный акт – правовой акт органа государственной власти, имеющий более низкую юридическую силу, чем закон. Подзаконные акты принимаются на основании и во исполнение законов. К общим подзаконным актам могут быть отнесены и акты министерств, государственных ведомств. В частности, действия инструкций Министерства финансов, юстиции, труда и соцобеспечения, образования и т.д., могут регламентировать отраслевые задачи, которые исполняют местные органы самоуправления.

4) Правовой акт органов и должностных лиц местного самоуправления – официальный письменный акт, принятый непосредственно населением муниципального образования являются подзаконными актами, 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 [6].

К нормативно-правовым актам местного самоуправления относятся:

- Решения, принимаемые непосредственно гражданами на местном референдуме, собрании;
- Решение представительных органов местного самоуправления;
- Решение исполнительных органов местного самоуправления;
- Решение выборных должностных лиц местного самоуправления.

Подробно освещать, вопросы организации и осуществления муниципальной службы призваны положения о муниципальной службе, принимаемые органами местного самоуправления.

В положениях о муниципальной службе в органах местного самоуправления муниципального сообщества регламентируются следующие вопросы:

- а) что представляет собой муниципальная служба и муниципальная должность;
- б) основы правового статуса муниципального служащего (права и обязанности муниципального служащего, ограничения, предъявляемые муниципальным служащим, в связи прохождением муниципальной службы);
- в) полномочия органов местного самоуправления в области муниципальной службы;
- г) порядок прохождения муниципальной службы (прием на службу, квалификационные требования к муниципальным должностям муниципальной службы, полномочия муниципальных служащих, аттестация, поощрение и ответственность муниципальных служащих, рассмотрение споров возникающих в связи муниципальной службой);
- д) социально – правовое и материальное обеспечение муниципальных служащих (гарантии для муниципальных служащих, денежное содержание муниципальных служащих, отпуск и пенсионное обеспечение муниципальных служащих, стаж муниципальных служащих);

Важнейшим нормативным правовым актам, содержащим основы правового статуса муниципального служащего, является устав муниципального сообщества.

Необходимо отметить, что закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года № 123 в статье 21 предусматривает уставы местных сообществ, которые принимаются соответствующими местными кенешами по итогам обсуждения на сходах (собраниях) или курултаях соответствующего местного сообщества и подлежат государственной регистрации [3]. Он должен соответствовать Конституции Кыргызской Республики и законам Кыргызской Республики. В случае противоречия положений устава муниципальных сообществ указанным нормативно-правовым актом в его регистрации

может быть отказано. Изменения и дополнения к принятым уставам местных сообществ рассматриваются местными кенешами по предложению курултаев, группы депутатов соответствующего местного кенеша. Уставы местных сообществ, изменения и дополнения к ним, принимаются местными кенешами после заключения органов юстиции.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Конституция Кыргызской Республики (Электронный ресурс): принята референдумом (всенародным голосованием) 5 мая 2021 г. // Информационно-правовая система: «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. – Загл. с экрана.
2. Джумалиев Д.С. Правовые основы правового статуса муниципального служащего в Кыргызской Республике. Научные труды молодых ученых. Выпуск № 10. Бишкек. 2009. С. 274.
3. Закон Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 27 октября 2021 года № 125 (В редакции Закона от 7 февраля 2024 года № 39) [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/4-3096/edition/2849/ru> – Загл. с экрана.
4. Кожошев, А.О., Шадыбеков, К.Б. Основы местного самоуправления Кыргызской Республики [Текст]: учебное пособие / А.О. Кожошев, К.Б. Шадыбеков. – «Шам» Бишкек. 2006 г. С. 36.
5. Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года № 123 (В редакции закона от 16 января 2024 года № 17). [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/112302/edition/1832/ru> – Загл. с экрана.
6. Муниципальное право: Учебник для вузов / Отв.ред. А.И. Коваленко. – М.: Новый Орист, 1997. – С.130.