

УДК 352: 34-057.34 (575.2) (04)

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Д.С. Джумалиев

Определена сущность юридической ответственности муниципальных служащих. Рассмотрены различные точки зрения на этот вид ответственности и проанализировано содержание должностных инструкций муниципальных служащих Кыргызской Республики.

Ключевые слова: муниципальный служащий; органы местного самоуправления; формы ответственности.

При изучении юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления необходимо найти принципиальное единство образующих ее элементов. Системное единство данной правовой ответственности выражается, прежде всего, в предмете и методе правового регулирования и своеобразных принципах [1, 39].

В настоящее время можно выделить несколько наиболее распространенных подходов к пониманию сущности юридической ответственности. С.Н. Братусь понимает под юридической ответственностью “исполнение обязанностей, на основе государственного или приравненного к нему общественного принуждения” [2, 85]. Напротив, И.Л. Бачило связывает понятие ответственности только с “применением мер негативного воздействия на должностных лиц – санкций” [3, 40–48]. Юридическая ответственность, по мнению Е. С. Шугриной, есть “реагирование государства в лице соответствующих органов и их должностных лиц на правонарушение и обязанность правонарушителя претерпевать неблагоприятные последствия” [4, 492]. Объединить эти точки зрения пытается Л.И. Щербак, определяя ответственность должностных лиц как “правоотношение, в котором на субъекта возлагается правовая обязанность выполнять условия деятельности по достижению определенных результатов, под угрозой претерпевания” [5, 9].

С учетом вышеизложенного под юридической ответственностью муниципального служащего следует понимать претерпевание определенных негативных последствий, выраженных в санкциях правовых норм. Ответственность муниципального служащего предусмотрена рядом нормативно-правовых актов на местном и локальном уровнях.

Нормативно в должностных инструкциях предусмотрена ответственность муниципальных служащих, замещающих определенную должность. Анализ должностных инструкций муниципальных служащих органов местного самоуправления КР, в частности Ыссык-Кульской области позволяет выявить вариативность закрепления их ответственности. Так, заведующий общим отделом администрации Ыссык-Кульской области несет ответственность за учет, сохранность и комплектование первичных материалов, протоколов заседаний коллегий областной государственной администрации, а также ненадлежащее исполнение возложенных на него должностных обязанностей [6]. Похожие формулировки общего характера предусмотрены в должностных инструкциях других муниципальных служащих, замещающих должности в органах местного самоуправления Кыргызской Республики. Более конкретно сформулировано основание ответственности в должностных инструкциях муниципальных служащих администрации г. Бишкек. Например, согласно положению об общем отделе мэрии города Бишкек главный специалист протокольной части несет ответственность за полноту оформления и визирование постановлений и распоряжений мэрии [7]. Специалист первой категории общего отдела администрации г. Бишкек несет дисциплинарную ответственность за следующее: 1) несвоевременное и некачественное выполнение обязанностей, возложенных инструкцией; 2) несоблюдение требований правовых нормативных актов в работе с документами; 3) несоблюдение трудового законодательства трудовой дисциплины, правил внутреннего трудового распорядка; 4) совершенные в процессе

осуществления своей легальности правонарушения в отделах, определенных действующим административным, уголовным и гражданским законодательством КР; 5) за причинение материального ущерба в пределах, определенных действующим трудовым, уголовным и гражданским законодательством КР.

Закрепленный в **Законе Кыргызской Республики** “О муниципальной службе” (ст. 5), принцип ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей направлен на укрепление служебной дисциплины, улучшение качества решений, безусловное выполнение должностных обязанностей, повышение самостоятельности и творческой инициативы муниципальных служащих при их реализации.

В настоящее время государство обеспокоено низкой ответственностью должностных лиц и других муниципальных служащих за выполнение своих обязанностей. Низкая исполнительская дисциплина не способствует обновлению новой системы местного самоуправления, вследствие чего нарушаются или не выполняются многие законы, указы Президента Кыргызской Республики и решения судов, дискредитируется муниципальная форма власти. Ответственность муниципальных служащих, и особенно должностных лиц создает условия для коррупции и злоупотреблений, нарушения прав и свобод граждан.

За неправомерные действия муниципальной служащий может быть привлечен к административной, дисциплинарной, материальной, уголовной ответственности.

Административная ответственность муниципального служащего наступает за совершенные им административные правонарушения. В Кодексе Кыргызской Республики об административной ответственности закреплены нормы о повышенной административной ответственности должностных лиц в случаях совершения административного правонарушения [8]. К должностным лицам, особенно к руководящим кадрам, предъявляются особые, повышенные требования. Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей (ст. 21). Например, по итогам совместной коллегии за серьезные недостатки в работе, а также за неисполнения нормативно-правовых актов, от занимаемой должности бы-

ли отстранены главы Акдобонского айльного округа Бакайатинского района Таласской области, Торткольского айльного округа Узгенского района и Наримановского айльного округа Карасуйского района [9].

Принципиальное значение имеет установление мер ответственности к должностным лицам за качество работы не только их, но и подчиненных. Как отмечал В.И. Дымченко, административная ответственность может наступить и за действия самого должностного лица, и за упущения, связанные с организацией работы подчиненных ему лиц, в частности, с контролем их деятельности [10, 57].

Дисциплинарная ответственность, по мнению А.М. Володина, А.А. Немчинова, – это правовое принудительное воздействие, результатом которого является наступление для муниципального служащего неблагоприятных последствий, за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей [11, 280]. В соответствии с **Законом Кыргызской Республики** “О муниципальной службе” (ст. 18) за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, в соответствии с законами КР. В этой же статье закона прописано, что на муниципального служащего за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него должностных обязанностей, нарушение трудовой дисциплины, превышение должностных полномочий, а также за несоблюдение установленных законом ограничений, связанных с муниципальной службой, могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, понижение классного чина, понижение в должности, понижение ежемесячных надбавок, увольнение с занимаемой должности. Например, по итогам выездных коллегий Национального агентства по делам местного самоуправления и областных государственных администраций главе Кызылсуйского айльного округа Э. Ахмедову объявлен строгий выговор, главе Донбулакского айльного округа А. Туркбаеву объявлено строгое предупреждение.

Поскольку муниципальный служащий является участником трудовых правоотношений, на него распространяются нормы трудового за-

конодательства в части, касаемо материальной ответственности, закрепленной в статье 279 Трудового кодекса КР [12]. Материальная ответственность по нормам трудового права – это обязанность работника возместить ущерб, причиненный организации-работодателю, в пределах и в порядке, установленном законодательством.

Юридическая ответственность работника за допущенные им трудовые правонарушения применяется и в виде санкций трудового права: дисциплинарной или материальной, а для должностных лиц администрации еще и административной ответственности.

В Кыргызской Республике право граждан на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) государственных органов и органов местного самоуправления и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей закреплены в статье 14 Конституции КР [13], это норма конкретизируется в статье 15 Гражданского кодекса КР [14]. Однако данные нормативные акты указывают, что вред во всех случаях возмещается за счет государственной казны Кыргызской Республики или казны местного сообщества. Субъектом ответственности, таким образом, выступает государство в целом, а не его должностные лица.

В то же время, не являясь субъектом гражданского права, должностное лицо муниципальной службы не может быть привлечено к гражданско-правовой ответственности. За незаконные действия (бездействие) должностного лица, причинившие убытки юридическому или физическому лицу, несет ответственность орган местного самоуправления. После привлечения к ответственности соответствующего органа местного самоуправления должностное лицо, действиями (бездействием) которого были причинены убытки юридическим или физическим лицам, может быть привлечено к материальной ответственности в порядке, установленном Трудовым кодексом КР (ст. 279, 283). Таким образом, гражданско-правовую ответственность перед физическими и юридическими лицами во всех случаях несут органы местного самоуправления, а должностные лица ответственны перед органами местного самоуправления.

Однако гражданско-правовая ответственность не ограничивается взысканием причиненного ущерба, а, следовательно, материальной ответственностью виновных должностных лиц. В гражданско-правовом порядке возможно привлечение и к другим видам ответственности.

Основания уголовной ответственности должностных лиц муниципальной службы закреплены в Уголовном кодексе Кыргызской Республики (ст. 304–316). Например, использование должностным лицом своего служебного положения вопреки интересам службы, если это деяние повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан и юридических лиц, либо охраняемых законом интересов общества или государства (ст. 304); совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства (ст. 305); незаконное использование должностным лицом бюджетных средств, причинившее ущерб общественным или государственным интересам (ст. 308) [15].

Таким образом, в результате проведенного исследования ответственности муниципальных служащих можно сделать следующие выводы:

➤ В действующем законодательстве отсутствует эффективный механизм юридической ответственности представителей муниципальной власти перед государством.

➤ Представляется необходимым не только разграничить ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления и ответственность муниципальных служащих, но и разработать действенный механизм привлечения ответственности муниципальных служащих с учетом нормативных установлений и потребностей практики.

➤ В настоящее время не осуществляется контроль над деятельностью муниципальных служащих и принимаемых ими решений.

➤ По нашему мнению, следует максимально ужесточить меры материальной и иной ответственности, которую может понести уличенный в коррупционных действиях муниципальный служащий, а также создавать условия для обязательного разделения функций по принятию и исполнению принятых решений. Вместе с тем, необходимо учитывать опасность регулируемого государственного и муниципального контроля, который может привести к бюрократизации управленческих процессов, к торможению и к возможным нарушениям прав человека и гражданина.

Литература и источники

1. Петелин А.И. Проблемы правовой ответственности в социалистическом обществе: Учеб. пособие. Омск, 1976.

2. *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность. М., 1979.
3. *Бачило И.Л.* Институт ответственности в управлении // Сов. гос-во и право. 1977. № 6.
4. *Шугрина С.Е.* Муниципальное право: Учеб. М. 1999.
5. *Шербак Л.И.* Юридическая ответственность должностных лиц аппарата гос. управления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1978.
6. Положение общего отдела: Прил. к Постановлению Государственной администрации Иссыккульской области от 21 июля 2006 г. №184 // Эл. ресурс ИСС "Токтом-Юрист". Бишкек, 2009.
7. Положение об общем отделе аппарата мэрии города Бишкек. № 159. 9 марта 2001 г. // Эл. ресурс ИСС "Токтом-Юрист". Бишкек, 2009.
8. Кодекс КР об административной ответственности // Нормативные акты КР. 2008. №52; 2009. № 315.
9. Отчет Нац. агентства КР по делам местного самоуправления – 2008 г. Бишкек, 2008.
10. *Дымченко В.И.* Ответственность должностных лиц по советскому административному законодательству // Изв. вузов. Правоведение. 1986. №6.
11. *Володин А.М., Немчинов А.А.* Муниципальная служба: Справ. пособие. М.: Дело и сервис 2002.
12. Трудовой кодекс КР // Вед. ЖК КР. 2009. № 260.
13. Конституция КР 1993 г. / В нов. ред. от 23 октября 2007 г. № 157. Бишкек: Академия, 2007.
14. Гражданский кодекс КР // Вед. ЖК КР. 1996 . №6.; 1998. №6.
15. Уголовный кодекс КР // Вед. ЖК КР. 1998. № 7.