

Токтосунов К.Б.

**АЙЫЛДЫК ЖАНА КЫШТАКТЫК ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУ
ОРГАНДАРЫНЫН КЫЗМАТ АДАМДАРЫ КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
КЫЛМЫШ-ЖАЗА КОДЕКСИНИН 313/1-СТАТЬЯСЫ БОЮНЧА ПАРА АЛУУ
КЫЛМЫШЫНЫН СУБЪЕКТИСИ**

Токтосунов К.Б.

**ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ АЙЫЛОВ
(СЕЛ) И ПОСЕЛКОВ, КАК СУБЪЕКТЫ ПОЛУЧЕНИЯ ВЗЯТКИ ПО СТАТЬЕ 313/1
УГОЛОВНОГО КОДЕКСА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

K.B. Toktosunov

**OFFICIALS OF ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF AIYL (VILLAGES)
AND SETTLEMENTS, AS SUBJECTS OF RECEIPTS OF GRAFT ON THE ARTICLE
313/1 OF THE CRIMINAL CODE OF KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 314/26

Бул иште автор тарабынан Кыргыз Республикасынын Кылмыш-жаза кодексинин 313/1-статьясы боюнча пара алуу кылмышынын субъектиси катары айылдык жана кыштактык жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарындагы кызмат адамдарын системалаштыруу аракетин көрүлгөн.

Негизги сөздөр: *пара алуу, кызмат адамы, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарындагы кызмат адамдары, депутаттар.*

В работе автором предприняты меры по систематизации должностных лиц органов местного самоуправления айылов (сел) и поселков, в качестве специального субъекта получения взятки по Уголовному кодексу Кыргызской Республики

Ключевые слова: *получения взятки, должностные преступления, должностные лица органов местного самоуправления, депутаты.*

In-process an author is take measures on systematization of officials of organs of local self-government of aiyl (villages) and settlements as the special subject of receipts of graft on the Criminal code of Kyrgyz Republic.

Key words: *receipts of graft, post crimes, officials of organs of local self-government, deputies.*

В соответствии со статьей 5 Закона Кыргызской Республики «О противодействии коррупции», органы местного самоуправления входят в число субъектов, которые должны противодействовать коррупции.

Однако на деле в органах местного самоуправления совершаются больше коррупционных преступлений, чем в других государственных органах.

По данным Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики, в 2015 году должностными лицами сельских управ (айыл окмоту) республики совершено 175 преступлений коррупционного и должностного характера, а в мэриях и акимиятах – 66 (для сравнения в ГРС – 57, МВД- 53, минобороны – 53, в судебных органах -25, МЧС – 18 и т.д.).

Источник информации официальный сайт ГП КР <http://www.prokuror.kg/news/2206>.

Однозначно коррупционные и должностные преступления в органах местного самоуправления совершаются специальными субъектами, основные признаки которых указаны в примечании к статье 304 УК Кыргызской Республики.

Но, данное законодательное определение должностного лица весьма поверхностно и требует дополнительного обращения в другие законодательные источники.

Точное определение и установление субъекта взяточничества имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение, как для квалификации этого вида преступлений, так и для его отграничения от других смежных составов преступлений [1].

С учетом темы научной статьи, в данной работе путем системно-структурного анализа будет рассмотрена категория должностных лиц органов местного самоуправления айылов (сел) и поселков, которые могут быть субъектом преступления, предусмотренного статьей 313/1 УК Кыргызской Республики - получения взятки.

Правовые основы местного самоуправления заложены в Основном законе Кыргызской Республики.

Так, согласно статье 111 Конституции Кыргызской Республики и статье 6 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», систему органов местного самоуправления образуют:

- 1) местные кенешы – представительные органы местного самоуправления,
- 2) айыл окмоту, мэрии городов – исполнительные органы местного самоуправления.

Деятельность должностных лиц айыл окмоту (далее - сельских управ) регулируется Законом Кыргызской Республики «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 года, Законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15

июля 2011 года и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Несмотря на то, что Законом «О муниципальной службе» муниципальная служба определяется как профессиональная деятельность граждан в органах местного самоуправления на должностях, не являющихся выборными, деятельность глав сельских управ подпадает под действие данного закона.

Однако, действие указанного Закона не распространяется на административно-технический персонал органов местного самоуправления, деятельность которых регулируется на общих основаниях трудовым законодательством и соответственно указанные категории служащих не могут быть субъектами преступления, предусмотренного статьей 313/1 УК Кыргызской Республики.

Административно-технический персонал Э.Э.Дуйсеновым определен как обслуживающие работники органов местного самоуправления. По его определению должностные лица занимают должности в органах местного самоуправления, и, исполняя их, реализуют определенный объем управленческой деятельности по осуществлению компетенции соответствующего органа местного самоуправления [2].

В законе же все категории служащих органов местного самоуправления именуется муниципальными служащими, под которыми понимается - гражданин Кыргызской Республики, исполняющий в порядке законодательства Кыргызской Республики, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение за счет местного бюджета.

В Реестре муниципальных должностей, утвержденного Указом Президента КР от 26 июня 2013 года УП №145, в зависимости от объема и характера полномочий муниципальные служащие разделены на определенные категории.

Так, согласно главе 1 указанного Реестра – глава сельской управы входит в 5 группу политических муниципальных должностей, наравне с председателем кенеша города районного значения, мэром города районного значения.

А другие служащие сельских управ входят в категорию административных муниципальных служащих разделенные на - главную, старшую и младшую должности:

- в категорию «главная должность» входят – заместитель главы сельской управы, ответственный секретарь;

- в категорию «старшая должность» входят - заведующий отделом, сектором, главный специалист;

- в категорию «младшая должность» входят – ведущий специалист, староста села, специалист и инспектор.

Последняя категория муниципальных служащих не могут быть субъектом получения взятки, предусмотренного статьей 313/1 УК Кыргызской

Республики, за исключением случаев включения их в состав специальных комиссии или др., т.е. когда они на основании временных полномочий могут выступать в качестве представителя власти или обладать иными признаками должностного лица.

Для правильного определения категорий должностных лиц органов местного самоуправления айылов (сел) и поселков, которые могут быть субъектом получения взятки, необходимо исходить из выполняемых ими функций, характера полномочий.

Базовое определение выполняемых функции муниципальных служащих дано в нормах вышеуказанных законов.

Но, детальное определение дается в Типовой должностной инструкции работников органов местного самоуправления айылов (сел) и поселков Кыргызской Республики, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 февраля 2004 года за № 91.

Указанная Типовая инструкция служит основанием для распределения функциональных обязанностей служащих для всех сельских управ республики.

Так, глава сельской управы является выборным должностным лицом местного самоуправления, одновременно выполняющим функции председателя айыльного (поселкового) кенеша и руководителя сельской управы, избирается на должность сроком на четыре года прямым голосованием в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Круг полномочий главы сельской управы можно подразделить на три категории:

- 1- Полномочия в части председателя айыльного кенеша,
- 2- Полномочия в части руководителя сельской управы,
- 3- Полномочия в части делегированных государством.

В части полномочий председателя айыльного кенеша глава сельской управы осуществляет следующие функциональные полномочия и обязанности:

- созывает сессию кенеша и ведет заседания в соответствии с регламентом местного кенеша;
- подписывает решения кенеша, организует контроль за их выполнением;
- координирует деятельность постоянных и иных комиссий кенеша, депутатских групп и т.д.

В части полномочий руководителя сельской управы глава осуществляет следующие функциональные полномочия и обязанности:

- руководит на принципах единоначалия деятельностью сельской управы;
- координирует деятельность подведомственных структур и должностных лиц по вопросам организации функционирования и развития системы жизнеобеспечения айыльного кенеша, предоставления населению социальных и культурных услуг и т.д.

В части делегированных государственных полномочий глава сельской управы организует

деятельность сельской управы по:

- обеспечению выполнения законодательных актов Кыргызской Республики, национальных и государственных программ на территории айыльного (поселкового) кенеша и т.д.

Исходя из изложенных полномочий, глава сельской управы может совершать действия (бездействия) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, либо в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе, т.е. глава сельской управы однозначно является субъектом получения взятки по статье 313/1 УК Кыргызской Республики.

Глава сельской управы в качестве председателя айыльного кенеша, имеет своего заместителя в айыльном кенеше, который избирается из числа депутатов кенеша путем голосования.

Заместитель председателя айыльного (поселкового) кенеша является муниципальным должностным лицом, но не является муниципальным служащим и выполняет свои функции на общественных началах.

Заместитель председателя кенеша выполняет поручения председателя кенеша, замещает его в случае отсутствия либо невозможности выполнения им своих обязанностей.

В случае невозможности исполнения главой местного самоуправления функций председателя местного кенеша обязанности и полномочия, которые надлежит исполнять заместителю председателя айыльного (поселкового) кенеша, идентичны тем, которые установлены для главы местного самоуправления в части полномочий председателя кенеша.

По решению айыльного (поселкового) кенеша на заместителя председателя кенеша могут быть возложены дополнительные обязанности в части подготовки решений кенеша, координации работы постоянных и иных депутатских комиссий, контроля за выполнением решений кенеша.

Таким образом, заместитель председателя айыльного кенеша может быть субъектом преступления предусмотренного статьей 313/1 УК Кыргызской Республики.

Здесь же следует отметить, что депутаты местных кенешей также могут быть субъектом получения взятки в зависимости от круга курируемого участка работы и полномочий, предоставленных законом в качестве представителя власти в органе местного самоуправления. Депутат в силу своего должностного положения может совершать в пользу взяткодателя определенные действия, либо способствовать исполнению такого действия (бездействия) другим должностным лицом либо получить взятку за общее покровительство или попустительство по службе. В других случаях его действия будут квалифицированы по статье 166 УК Кыргызской Республики как мошенничество.

Глава сельской управы также имеет своего

заместителя в сельской управе, который является муниципальным служащим, назначаемым на должность и освобождаемым от должности главой сельской управы с согласия айыльного (поселкового) кенеша, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Заместитель главы сельской управы координирует общую деятельность аппарата сельской управы либо по одному или нескольким отраслевым направлениям (финансовому, экономическому, социальному, правовому, земельному, жилищному, образовательному, использованию муниципальной собственности), координирует деятельность сельской управы по вопросам исполнения законов Кыргызской Республики, указов и распоряжений Президента Кыргызской Республики, постановлений и распоряжений Правительства Кыргызской Республики, национальных и государственных программ, иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики, координирует деятельность хозяйствующих субъектов, расположенных на территории местного сообщества в целях комплексного развития территории и т.д.

Этих полномочий достаточно, чтобы признать заместителя главы сельской управы субъектом преступления, предусмотренного статьей 313/1 УК Кыргызской Республики.

Ответственный секретарь сельской управы является муниципальным должностным лицом аппарата сельской управы, назначается на должность и освобождается от должности главой сельской управы.

Ответственный секретарь координирует деятельность по организационному обеспечению работы айыльного (поселкового) кенеша и сельской управы, оказывает помощь постоянным комиссиям и депутатам местного кенеша, структурным подразделениям и другим органам местного самоуправления.

Ответственный секретарь исходя из выполняемой работы обладает признаками должностного лица, так как именно ответственный секретарь контролирует положение дел, связанных с выполнением правил паспортного режима, ведением документации по вопросам прописки и выписки граждан, готовит материалы для главы местного самоуправления, связанные с регистрацией актов гражданского состояния, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, ведет документацию по совершению нотариальных действий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, готовит для граждан справки, удостоверяющие личность, семейное, имущественное положение, иные документы, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики.

Финансово-экономический отдел возглавляет начальник отдела - главный бухгалтер, который является должностным лицом и назначается на должность распоряжением главы сельской управы с согласия большинства списочного состава депутатов

аильного, поселкового кенеша и заведующего районным финансовым отделом.

Начальник отдела в своей работе подчиняется непосредственно главе местного самоуправления и имеет право второй подписи на всех банковских, кассовых, расчетных денежных и других финансовых документах.

Начальник отдела имеет в подчинении заместителя начальника отдела, специалиста первой категории по экономике и статистике, специалиста первой категории по расходам - расчетный бухгалтер-кассир, налогового инспектора и соответственно вправе давать сотрудникам отдела поручения, задания, входящие в его функциональные обязанности, контролировать своевременность выполнения заданий и поручений, вносить предложения главе местного самоуправления на назначение и освобождение сотрудников финансово-экономического отдела и т.д.

Кроме начальника отдела, также старший налоговый инспектор может выступать в качестве должностного лица, так как обладает правом проводить проверки организаций, учреждений, предприятий и других хозяйствующих субъектов, расположенных на территории местного сообщества, по соблюдению налогового законодательства.

Другие работники указанного отдела не обладают признаками должностного лица, в связи с выполнением ими технической части работы отдела.

Также в структуре сельской управы есть должности ведущего специалиста айыл окмоту по социальной защите, специалиста первой категории по земельным, жилищным вопросам и муниципальной собственности, инспектора по вопросам животноводства и ветеринарного обслуживания, инспектор военно-учетного стола айыл окмоту, айыл башчысы (староста айла) и секретаря-делопроизводителя.

Данные лица могут обладать признаками должностного лица в случае надления их специальными полномочиями на определенное время или однократно, а также могут совмещаться с основной работой.

При временном исполнении функций должностного лица или при исполнении их по специальному полномочию лицо может быть признано должностным лишь в период исполнения возложенных на него функций.

Также, в соответствии со статьей 46 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» в структуру сельской управы могут входить участковый врач, ветеринарный врач, сотрудник органов внутренних дел (участковый инспектор).

Участковый инспектор сельской управы как сотрудник органов внутренних дел выступает в качестве представителя власти, соответственно является специальным субъектом коррупционного преступления.

Таким образом, исходя из изложенного анализа, в число специальных субъектов преступления, предусмотренного статьей 313/1 УК Кыргызской Республики входят лица занимающие политические муниципальные должности категории главная и старшая муниципальные должности.

Другие категории работников могут выступать в качестве обладателей временных или однократных полномочий муниципального должностного лица.

Литература:

1. Сулайманова Н.Н. Диссертация кандидата наук. Уголовная ответственность за взяточничества по законодательству Кыргызской Республики. 2002, Бишкек.
2. Дуйсенов Э.Э., Кулдышева Г.К., Реформа местного самоуправления в Кыргызстане (правовое регулирование). Ош, 2003.

Рецензент: к.ю.н., доцент Б.К. Сулайманова