

**Льготная система предоставляемая, муниципальным служащим
Кыргызской Республики**

Особого внимания заслуживает вопрос о льготах и привилегиях муниципального служащего в системе социально-экономических гарантий его правового статуса, поскольку льготы и привилегии по существу носят социально-экономический характер.

Для восстановления правового равенства в отношении служащих предусмотрен институт правовых льгот. Соответственно, льготы — это элемент, прежде всего, специального правового статуса лица, механизм дополнения основных прав и свобод субъекта специфическими возможностями юридического характера.

Льгота выражается в предоставлении каких-либо преимуществ, или частичном освобождении от выполнения обязанности, или облегчении условий их выполнения. Фиксируя в нормативных актах льготы для муниципальных служащих, законодатель стимулирует, в конечном счете, общественно творческую деятельность, повышаем позитивную активность, создает благоприятные условия для удовлетворения их интересов. Исследователи отмечают: «Льготы и привилегии для служащих в развитых странах это не только стимул, для эффективного служения обществу, но и своеобразная компенсация за ограничение их гражданских прав при выполнении их служебного дела». С одной стороны, льготы устанавливаются для тех субъектов, конкретные интересы которых в рамках общих правил, не могут получить должного обеспечения, и защиты, поскольку они характеризуются какими-то особенностями или находятся в специфических условиях. С другой стороны, льготы предоставляются тем субъектам, в социально-полезной деятельности, которых заинтересовано государство.

В литературе льготы традиционно рассматриваются в соотношении с привилегиями. По данной проблеме сложились две основные точки зрения. В соответствии с первой, льготы являются правомерным явлением. И.Я. Дюрягина считает, льготы и привилегии - это преимущества, но первые установлены законом, а вторые получены в обход его¹.

Другой ученый Малько Л.В. под *правовой льготой* предлагает понимать правомерное облегчение положения субъекта, позволяющее ему полнее удовлетворить свои интересы и выражающееся как в предоставлении дополнительных, особых прав (преимуществ), так и в освобождении от обязанностей². Правовым льготам присущи следующие признаки: 1) они сопровождаются более полным удовлетворением интересов субъектов, облегчением условий их жизнедеятельности; 2) правовые льготы представляют собой исключения от общих правил, отклонения от единых требований нормативного характера, выступают способом юридической дифференциации, 3) выкупаются правомерными исключениями, законными изъятиями, установленными компетентными органами в нормативных актах. Льготы, как правило, фиксируются с помощью нормативных актов.

В юридической литературе существует точки зрения к понятию «льгота и «привилегия». Так, например, М.Н Козюк, критикуя позицию авторов, которые определяют льготы как правомерное преимущество, а привилегии - как противозаконное, пишет, что льгота в юриспруденции — это комплекс преимущественно специальных норм, реагирующих различные отношения и принятых для улучшения положения субъекта,

¹ Дюрягин И.Я. Гражданин и закон. - М. 1991 С. 27

Малько А.В. Льготы и поощрение в праве // Тория государство и права. Курс лекций под, ред. Л.В. Малько М 1997. С. 648

Жозюк М. Н. Правовое равенство в механизме правового регулирования: Учеб пособие. -Волгоград 1998 С 57

в свою очередь, «привилегия — разновидность способа регулирования общественных отношений, когда преимущество устанавливается, как правило, исключительной нормой и когда законодатель вольно или невольно допускает чрезмерное улучшение положения субъектов»³. Однако «чрезмерное улучшения положения субъекта» даст основание для оценки подобной «разновидности льготы, как не правомерных, т.е. противоречащих принципам равноправия и справедливости. Поэтому понятие «привилегия» используется чаще всего в негативном смысле. Его не случайно употребляет в этом связи и законодатель.

В предоставлении льгот муниципальному служащему является разновидностью поощрения его деятельности.

Учитывая системность и комплексность института правовых льгот муниципальных служащих, с учетом действующего законодательства можно выделить следующие виды правовых льгот муниципальных служащих:

льготы-компенсации, устанавливаются в целях возмещения разницы, между нормальными и особыми условиями труда и жизни. «В терминологии этих норм нет четкого, нередко типично компенсационные нормы называют льготами, а последние квалифицируются как форма компенсации работ во вредных и тяжелых условиях труда». Главное различие в том, что компенсационные нормы выступают в виде общих норм, а льготы имеют смысл только в виде специальных.

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики муниципальные служащие продолжают получать установленное им денежное содержание в следующих случаях: 1) при упразднении должности и с изменением административно - территориального устройства, ликвидацией или реорганизацией органов местного самоуправления; 2) после удовлетворения заявления о добровольной отставке, при условии, что они проработали на указанных должностях не менее двух лет. Следующий вид льгот - это льготы - *поощрения*, которые характеризуются, прежде всего, тем, что поощрительные нормы права связаны за особые заслуги. Заслуга, как фактическое юридическое основание поощрения варианта поведения, выражается: во-первых, в добросовестном и точно выполнении субъектами возложенных на них юридических и общественных обязанностей, во-вторых: совершение участниками общественных отношений, не предусмотренных правовой нормой таких „ полезных для государства и общества деяний, которые превосходят обычные требования. Льгота - поощрение действует после того, как лицо ее заслужило, т. с. осуществило указанный вариант поведения.

В соответствии с законом Кыргызской Республики «О муниципальной службе» (ст. 17) за успешное и добросовестное исполнение своих должностных обязанностей, продолжительную и безупречную службу, а также другие достижения в работе для муниципальных служащих предусматриваются следующие поощрения:

- объявление благодарности;
 - денежные премии в размере до пяти окладов;
 - награждение ценным подарком;
 - продвижение по службе путем занятия вышестоящей должности;
 - представление к наградам Кыргызской Республики;
 - иные поощрения, установленные органами местного самоуправления
- Виды поощрений и порядок их применения устанавливаются

нормативными правовыми актами муниципального сообщества. Единовременное денежное поощрение муниципальному служащему выплачивается в виде премии за исполнение служебных обязанностей особой важности или сложности, а также в связи с юбилеем с учетом выслуги лет.

Также льготой-поощрением является выплата единовременного денежного поощрения муниципальному служащему за счет средств городского бюджета: 1) за исполнение служебных заданий особой важности и сложности; 2) в связи с выходом на пенсию.

Льготы-стимулы похожи на нормы-поощрения, однако, не охватываются ими полностью. Поощрения являются стимулом, но не всегда стимул есть поощрение. Льготы-стимулы нужно отличать от правовых стимулов вообще, к которым «относятся как нормы, определяющие льготы, преимущества, материальные вознаграждения и т.п.; так и нормы, устанавливающие юридическую ответственность».

В данном случае речь идет, о правовых преимуществах, направленных, на стимулирование социально полезного проявления в будущем, прямо не связанных с заслугой. Примерами таких льгот могут быть предоставляемые дополнительные оплачиваемые отпуска муниципальным служащим; надбавки к должностному окладу. Как правило, они введены с целью закрепления кадров в органах местного самоуправления и предотвращения их текучести. Само по себе предоставление льготного отпуска не зависит от качества работы или иных обстоятельств, кроме выслуги лет. Муниципальным служащим устанавливается ежемесячная надбавка за выслугу лет.

Малько Л.В. предлагает понимать под правовым стимулом правовое побуждение к законопослушному поведению, создающее для удовлетворения собственных интересов субъекта режим благоприятствования⁴.

Льготы - помощь предоставляются субъектами в целях устранения определенных естественных, причин социального неравенства.

Необходимо отметить, что предлагаемая классификация правовых, льгот муниципальных служащих имеет условный характер. На практике законодатель, устанавливая в нормативных правовых актах льготы муниципальных служащих, то проводит их классификации, смешивая льгот - поощрения, стимулирование, компенсации, помощь, гарантии. На уровне регионального законодательства наблюдается значительная вариативность оснований и виде льгот, предоставляемых муниципальному служащему.

Существует взаимосвязь льгот и привилегии, однако между ними имеются существенные различия. Во-первых, привилегия по социальным характеристикам есть не просто улучшения положения субъекта, а улучшение чрезмерное, неадекватное общим нормам и цели. Во-вторых, если льгота предоставляется специальной нормой, то привилегия, как правило, исключительной, и количество субъектов, подпадающей на ее действие, значительно меньше, чем число работников. В-третьих, цели применения льгот можно обосновать объективными причинами, а наличие привилегий чаще всего связано с историческими пережитками, психологическими факторами (престиж авторитет и т.п.), В общественные сознании привилегия, ассоциируется с чрезмерным получением благ «начальниками» в обход закона. Привилегии, как правило, устанавливаются по неписаному решению, либо на основе подзаконных актов.

На существование привилегий в сфере муниципальной службы указывают многие факторы (среди которых: система управленческих взаимосвязей, особенности кадровых перемещений, механизм принятия управленческих решений, модели лидерства и руководства).

Таким образом, правовые льготы наряду с другими факторами в некоторой степени обуславливают возникновение привилегий, в связи с этим, привилегии имеют как социальные, так и правовые

⁴ Теория государства и права. Курс лекций. Под. Ред. А.. В. Малько М. 1997 С 637.

предпосылки. Никакое общество не может обойтись без льгот и привилегий, и вопрос лишь в мере рационального использования, этих действенных средств социальной рефляции. Однако названные проблемы изучены недостаточно, и законодатели, лишённые каких-либо теоретических ориентиров, принимают решения, исходя из спорных конъюнктурно-политических настроений. Ряд авторов укалывают на многочисленные проблемы в сфере установлении и действия льгот. Одна из главных проблем отсутствие гибкой и целенаправленной государственной политики в деле предоставления и реализации лиц. Льготы во многом не упорядочены, не согласованы.

В законодательстве резюмируется более высокая юридическая сила законов КР, по отношению к нормативным правовым актам муниципальных образований. Говоря о приоритете последних, ведется речь о применимости норм права при регулировании вопросов муниципальной службы па территории того или иного муниципального образования. Нормы законов КР, могут быть неприменимы для регулирования отношений по, муниципальной службе в связи отсутствием их «бюджетного одобрения» муниципальным образованием. В связи с выявленным дуализмом снижение муниципальными образованиями объема льгот, дополнительно предоставляемых муниципальным служащим законодательством, а также, установление определенного срока их действия, не могут, рассматриваться, как несоответствие нормативных правовых актов органов местного самоуправления законам КР. В этом случае речь идет не о нарушении муниципальным образованием акта более высокой силы, а о реализации права на финансовую самостоятельность при определении структуры расходов местного бюджет.

При отсутствии правовой регламентации в той или иной сфере органы управления вынуждены, учитывая конкретные обстоятельства делать, по своему усмотрению исключения для отдельных лиц, что ведет к разнoboю в практической деятельности и открывает лазейку для злоупотреблений. Таким образом, вышеизложенное свидетельствует, о слабости правового регулирования в отношении предоставления льгот муниципальным служащим, их не разграничении.

На основании вышеизложенного, можно сделать следующие выводы: - Особое место в системе социально-экономических гарантий правового статуса муниципального служащего занимают льготы. Правовое регулирование предоставления льгот муниципальным служащим в областных, местных и локальных нормативных правовых актах отличается большой вариативностью, как в отношении оснований, так и видов льгот.

Литература

- Закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 г. №165. Нормативные акты Кыргызской Республики. 2008 г. №8 С. 37. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 г. Нормативные акты Кыргызской Республики. . 2008 г. №8 С. 3
- Брейво В.Г. Комментарий к трудовому кодексу Кыргызской Республики. Бишкек 2006. С 192.
- Володин А.М., Немчинов А.А.. Муниципальная служба. Справочное пособие. «Дело и сервис» Москва. 2002г. СП.
- Коркмазов О. М. Муниципальное право Кыргызской Республики. Учебник для юридических вузов. Б. 2003. - С. 193 Дюрягин И.Я. Гражданин и закон. - М. 1991 С. 27
- Малько А.В. Льготы и поощрение в праве // Теория государства и права. Курс лекций под, ред. А.В. Малько М 1997. С. 648
- Козюк М. Н. Правовое равенство в механизме правового регулирования: Учеб пособие. - Волгоград 1998 С 57.
- Теория государства и права. Курс лекций. Под. Ред. А.. В. Малько М 1997 С 637.