

Базарбай уулу Эрлан, Шеринов Н.Т.

ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

УДК: 242:343

По нашему мнению, формирование и развитие государственной службы в Кыргызстане можно подразделить на следующие этапы:

1 – этап (1924 – 1991 гг.) этап советской государственной службы;

2 – этап (1991 – 1999 гг.) этап формирования и концептуального обоснования роли, значения государственной службы суверенной республики;

3 – этап (1999 – 2004 гг.) этап дальнейшего развития государственной службы суверенной республики;

4 – этап (2004 – по настоящее время) этап модернизации и обеспечения полномасштабного функционирования государственной службы суверенной республики.

Как уже было отмечено **1 – этап** (1924 – 1991 гг.) это - этап **советской** государственной службы. Данный этап истории государственной службы Кыргызстана начинается с образования Кара-Киргизской автономной области в составе РСФСР 1924 году и заканчивается развалом Советского Союза 1991 году. Именно с обретением автономии 1924 году впервые в истории советского государства и права Кыргызстана был создан первый отдельный госаппарат для Кыргызстана. Следует отметить, что именно в советский этап были воспитаны и подготовлены целые плеяды выдающихся государственных деятелей. Например: Юсуп Абдрахманов, Абдыкадыр Орозбеков, Ишеналы Арабаев, Султан Ибраимов, Терербай Кулатов, Касым Тыныстанов, Исхак Раззаков, Турдакун Усубалиев и др. И в настоящее время в стране, как среди политических, так и среди административных государственных должностей львиную долю занимают воспитанники именно советской школы госслужбы.

Необходимо отметить, что в течение рассматриваемого времени сфера государственной службы сформировалась и развивалась в рамках советской школы союзного государства. Здесь уместно вспомнить первого доктора юридических наук Кыргызстана, известного профессора и признанного патриарха отечественной истории государства и права Кубанычбека Нурбекова, который отмечал, что: «Следует подчеркнуть, что не может быть периодизации истории киргизского Советского государства и права, резко отличающейся от периодизации истории Советского государства и права в целом. Главным критерием ее безусловно является периодизация истории развития советского общества в целом, так как развитие всех народов нашего Великого Союза, в том числе киргизского народа при Советской власти происходило на общей базе становления и развития социалистического способа производства, в условиях

советского строя, под общим руководством Коммунистической партии»¹.

Правовое регулирование государственной службы осуществлялось отдельными, в основном подзаконными нормативными правовыми актами. Более конкретно регламентировалась служба только в военизированных и правоохранительных структурах. В частности, в военных, правоохранительных и некоторых других органах посредством таких законодательных актов, как законы «Об обороне», «Об органах внутренних дел», «О прокуратуре» и другие.

В работе государственных служащих преобладал авторитарный метод управления, присущей административно-командной системе СССР.

В советский период под государственной службой понималось выполнение служащими государственных организаций (органов, объединений, предприятий, учреждений и т.д.) трудовой деятельности, предусмотренной занимаемыми должностями, направленной на осуществление задач и функций советского государства и оплачиваемой им. Согласно данной дефиниции советская государственная служба понималась в широком и узком смысле:

- во-первых, функции советской государственной службы, вытекающие из понимания ее в узком смысле, т.е. это функции, связанные с государственным управлением или функции исполнительно-распорядительного характера. Осуществлялись они, соответственно, той категорией государственных служащих, которая входила в персонал (служебный аппарат органов управления), связанный с реализацией в той или иной степени государственно-властных полномочий, определенным объемом которых обладал каждый орган управления. Это были функции управленческого характера;

- во-вторых, функции советской государственной службы, вытекающие из понимания ее в широком смысле, т.е. не связанные непосредственно с управленческой деятельностью. Реализовывались эти функции самой большой категорией советских государственных служащих, трудившихся в государственных организациях (на предприятиях, в учреждениях) и не создававших непосредственно своим трудом материальных благ (врачи, учителя, актеры и пр.). Их можно было бы обозначить функциями воспитательного и социально-культурного характера. Объектом их воздействия являлось поведение людей².

¹ Нурбеков К. Н. История государства и права Киргизской ССР. Монография. – Бишкек. 1999. – с. 12.

² Дуйсенов Э.Э. Государственная служба Кыргызской Республики. Ош, 2001, - с. 49.

Как мы уже отметили **2 – этап** (1991 – 1999 гг.) этап **формирования и концептуального обоснования роли, значения** государственной службы суверенной республики.

Характерными особенностями данного этапа является то, что перед Кыргызстаном, как вновь образованной суверенной республики, возникла проблема построения правового государства с действенным демократическим госаппаратом. Отсутствие реальной системы сдержек и противовесов во власти, правовой нигилизм, экономические проблемы, политическая нестабильность, слабые институты гражданского общества, существование в государственном управлении в административно-командных методов работы явились на данном этапе факторами - тормозами в проведении реформ в системе государственного управления. На борьбу с данными и другими сдерживающими факторами и была нацелена формирование суверенной государственной службы на данном этапе. Формирование государственной службы суверенного государства на данном этапе проходила как часть реформирования законодательства, государственного аппарата, правовой идеологии, строения новой системы защиты прав граждан в новых демократических условиях, вставшего на путь построения правового государства.

С 1991 года по 1996 год была проделана определенная работа, направленная на обеспечение действенной работы государственного аппарата, как основного инструмента государства и реформирования страны на основах демократии и права. В тот период сформировалась правовая база и, прежде всего, конституционного законодательства, стержневым направлением которого стало создание основной законодательной базы для укрепления органов государственной власти и формирования госслужбы суверенного государства.

Следует отметить, что на данном этапе развития госслужбы особо следует выделить 1996 – 1999 гг. Так как, в суверенной республике впервые были приняты нормативные правовые акты непосредственно регулирующие госслужбу. В частности, был разработан и введен в действие Временное Положение «Об основах государственной службы в Кыргызской Республике», утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики от 14 июня 1996 г. № 202³ и утратившим силу Указом Президента КР от 25 июля 2000 года УП N 191. В данном нормативно-правовом акте нашли свое отражение изменения, происшедшие в механизме государства суверенного Кыргызстана. Данный нормативный правовой акт сыграл важную роль в становлении новой государственной службы Кыргызстана независимой от партийных интересов. Что очень важно, данным нормативным правовым актом впервые в истории государственно-служебного законодательства были введены понятия «госслужба», «государственная и негосударственная служба» и др. важных дефиниций в этой сфере. Данное Временное

положение впервые в законодательстве республики определил основы организации государственной службы и правового положения государственных служащих в Кыргызской Республике.

Впервые данным Положением в государственно-служебное законодательство Кыргызстана были, введены общеизвестные во всем мире и использованные в дореволюционной России принципы госслужбы. Также именно в данном Положении впервые в законодательстве суверенного государства было закреплено правовое положение государственного служащего. В частности, в государственно-служебном законодательстве республики появились нормы регулирующие права, обязанности и ограничения государственного служащего. И эти права, обязанности и ограничения служащего отличались своим демократизмом. Среди ограничений служащих согласно данному Положению хотелось бы особо отметить запрещение участвовать в деятельности политических партий, общественных объединений и религиозных организаций в связи со своей служебной деятельностью, а в случаях, предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики, быть членом политических партий или выступать в поддержку какой-либо политической партии, за исключением депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Так как совершенно справедливо госслужащим было категорически запрещено участвовать в деятельности политических партий. Как мы уже убеждались, в СССР госслужба была тесно взаимосвязано с деятельностью коммунистической партии. И к чему это привело, мы тоже увидели.

С 1996 по 1999 гг. также были разработаны совершенно новые для законодательства Кыргызстана нормативные правовые акты направленные на правовое регулирование тех или иных аспектов госслужбы. К числу таких нормативных правовых актов относились: Положение «О комиссии по административной реформе при Правительстве Кыргызской Республики», утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 декабря 1996 г. № 610.; Положение «О контрактной форме замещения государственных должностей», утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 октября 1996 г. № 454; Протокольное старшинство высших должностных лиц в Кыргызской Республике, утвержденное распоряжением Президента Кыргызской Республики от 4 декабря 1996 г. № 388; Положение «О дисциплинарной ответственности государственных служащих в Кыргызской Республике», утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 октября 1996 г. № 451 (в редакции постановления Правительства Кыргызской Республики от 3 апреля 1997 г. № 183, 30 декабря 1998 г. № 866); Положение «О проведении аттестации государственных служащих Кыргызской Республики», утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 октября 1996 г. № 453; Типовые правила внутреннего трудового распорядка для государственных служащих, утвержденные постановле-

³ См: Кыргыз - Туусу. 21 июня 1996.

нием Правительства Кыргызской Республики от 3 апреля 1997 г. № 183; Перечень государственных должностей государственных служащих в органах государственной власти и управления Кыргызской Республики, утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 апреля 1997 г. № 228 (в редакции постановлений Правительства Кыргызской Республики от 31 мая 1997 г. № 315, 9 июля 1997 г. № 408, 12 августа 1997 г. № 466, 2 февраля 1998 г. № 57, 25 мая 1998 г. № 293); Положение «О порядке условиях и сроках представления государственным служащими сведений о полученных доходах и имуществе, принадлежащим им на праве собственности», утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 декабря 1997 г. № 629; Положение «О юридической службе органов государственного управления и организаций», утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 декабря 1998 г. № 736 и другие.

За данный этап также были разработаны очень важные для становления и упрочения госслужбы суверенной республики правовые документы:

1. Стратегия административной реформы в Кыргызской Республике
2. Концепция государственной кадровой политики в Кыргызстане.

Эти документы, имеющие республиканское значение стали базой для развития всей системы государственной службы в государстве. В истории госслужбы Кыргызстана была разработана первая концепция для реформирования и совершенствования госслужбы.

В рассматриваемый период государственная служба функционировала уже по действительно новому демократическому законодательству.

Было отмечено, что 3 – этап (1999–2004 гг.) это – этап **дальнейшего развития** государственной службы суверенной республики. Данный этап начинается с 30 ноября 1999 года принятием первого базового Закона в сфере госслужбы и заканчивается 11 августа 2004 года принятием второго базового Закона в сфере госслужбы.

Следует отметить, что данный этап эволюции государственной службы республики характеризуется принятием Закона Кыргызской Республики от 30 ноября 1999г. №132 «О государственной службе»⁴, который стал фундамен-тальным для всего текущего государственно-служебного законодательства с 30 ноября 1999 года до 11 августа 2004 года. Также, в 2001 г. была принята Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года, где были предусмотрены специальные мероприятия по развитию госслужбы.

Данный Закон в истории государственно-служебного законодательства республики явился первым Законом КР «О государственной службе». Закон Кыргызстана «О государственной службе» от 1999 года, явился следующим по юридической силе

после Конституции КР правовым актом, регулирующим государственную службу в стране.

Данный нормативный правовой акт впервые на уровне Закона закрепил понятие государственной службы, государственного органа, государственной должности, государственного служащего. В этом законе определены основные задачи государственной службы, ее принципы, правовой статус государственных служащих. Также данный законодательный акт комплексно регламентирует вопросы организации и прохождения государственной службы, устанавливает порядок материального и социально-бытового обеспечения государственных служащих, а также порядок прекращения государственной службы.

Следует отметить, что определение дефиниций «госслужба», «государственная должность» и «госорган» в данном Законе и во Временном Положении 1996 года весьма схожи. Но есть и принципиальные разницы в некоторых вопросах. Например, впервые государственные должности конкретно были поделены на соответствующие категории. В частности, государственные должности поделены на 6 групп.

В данном Законе основные задачи государственной службы, основные принципы государственной службы, основные права государственного служащего, основные обязанности государственного служащего, ограничения, связанные с прохождением государственной службы были более развиты, конкретизированы и детализированы.

Существенно отличается от предыдущих норм «Временного Положения» 1996 года положения данного Закона в сфере организации и прохождении государственной службы. В частности, были серьезно рассмотрены и дополнены новыми положениями статьи о классификации государственных должностей, о классных чинах государственных служащих, о поступлении на государственную службу, о конкурсе на замещение вакантной государственной должности, об аттестации государственных служащих, об ответственности государственных служащих, о материальной ответственности государственных служащих, о временном отстранении государственного служащего от должности, о служебном расследовании. Также в данном Законе появились принципиально новые положения о резерве кадров государственной службы. А именно, было отмечено, что в целях совершенствования кадровой работы, подбора, расстановки и продвижения государственных служащих создается резерв кадров государственной службы. Для замещения вакантных должностей и продвижения государственных служащих по службе формируется резерв кадров государственной службы из числа впервые претендующих на поступление на государственную службу, государственных служащих, претендующих на повышение в должности, на переход в вышестоящую категорию должностей либо на повышение квалификационного класса.

Целесообразно отметить, что законодатель в данном законодательном акте комплексно отрегули-

⁴ См: Эркин -Тоо. 1999.- №99.

ровал положения о материальном, социально-бытовом обеспечении государственных служащих и об основаниях прекращения госслужбы служащим. К примеру, законодатель к должностным окладам установил: 1) ежемесячные надбавки; 2) дополнительная плата; 3) надбавки за выслугу лет на государственной службе; 4) премии и другие надбавки.

После появления данного Закона «О государственной службе» от 30 ноября 1999 года в республике были приняты определенное количество нормативных правовых актов, направленных на детализацию и реализацию норм данных законов. В частности, Положения «О порядке проведения аттестации государственных служащих Кыргызской Республики», «О порядке формирования и функционирования резерва кадров государственной службы Кыргызской Республики», «О служебном продвижении государственных служащих Кыргызской Республики», «О проведении квалификационных экзаменов государственных служащих Кыргызской Республики», «О проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности государственной службы Кыргызской Республики», «О порядке присвоения классовых чинов государственным служащим Кыргызской Республики», утвержденные Указом Президента Кыргызской Республики от 28 декабря 2000г. № 364; Указ Президента Кыргызской Республики «О совершенствовании структуры органов государственного управления Кыргызской Республики» от 25 июля 2000г. № 188 (в редакции Указа Президента Кыргызской Республики от 17 августа 2000г. № 208); Реестр государственных должностей Кыргызской Республики, утвержденный Указом Президента Кыргызской Республики от 3 июля 2000г. № 167 (в редакции Указа Президента Кыргызской Республики от 22 августа 2000г. № 214); Постановление Правительства Кыргызской Республики «О совершенствовании структуры местных органов государственного управления» от 11 января 2000г. № 10 (в редакции постановления Правительства Кыргызской Республики от 25 февраля 2000г. № 99); Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по дальнейшему совершенствованию управленческих структур государственных органов Кыргызской Республики» от 28 декабря 2000г.; Положение «Об основах этики государственных служащих Кыргызской Республики», утвержденное Указом Президента Кыргызской Республики от 3 января 2001г. №11.

На данном этапе государственная служба в Кыргызской Республике в определенной мере базировалась уже на достаточно демократической, прогрессивной и комплексной законодательной основе.

В развитых странах мира деление государственных должностей на политические и административные. К примеру, в США к политическим государственным должностям относятся должности «правительственной службы», должности руководителей департаментов и ведомств, сменяемые

новым президентом⁵. В Законе Кыргызской Республики «О государственной службе» от 30 ноября 1999г. не было четко закреплено деление государственных должностей на политические и административные. Только из смысла настоящего Закона подразумевалось существование политических и административных должностей. Совершенно правы кыргызстанские юристы – ученые Э. Э. Дуйсенов и Н. Б. Мурзаibraимов подвергая обоснованной критике Закон КР «О госслужбе» от 1999 года: «На наш взгляд, весьма удачным в вопросе определения политических государственных должностей является опыт российского законодателя, установившего в п.п.1, п.1 ст.1 Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации»⁶ государственные должности категории «А» - должности устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами (государственные должности Российской Федерации), конституциями, уставами субъектов Российской Федерации (государственные должности субъектов Российской Федерации) для непосредственного исполнения полномочий государственных органов (Президент Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации, председатели палат Федерального Собрания Российской Федерации, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, депутаты, министры, судьи и другие. Думается, что кыргызстанскому законодателю следовало бы, основываясь на опыте России, объединить государственные должности и обозначить их не иначе как *политические государственные должности*, устранив, тем самым, неразбериху и путаницу в действующем законодательстве о государственной службе. А проблема такая действительно существует. Так Реестр государственных должностей Кыргызской Республики содержит в себе Перечень государственных должностей государственной власти Кыргызской Республики.

В данном случае налицо стремление законодателя обособить высших должностных лиц государства в отдельную группу и вывести их за пределы действия законодательства о государственной службе⁷.

Конкретное деление государственных должностей на политических и административных должностей было произведено в новом Законе Кыргызской Республики «О государственной службе» от 2004 г.⁸.

Последний этап – это 4 – этап (2004 – по настоящее время) этап модернизации и обеспечения полномасштабного функционирования государственной службы.

⁵ Административное право зарубежных стран. -М., 1996.-с.16

⁶ См: Собрание Законодательства Российской Федерации. 1995. №31. ст. 2990

⁷ Дуйсенов Э.Э., Мурзаibraимов Н.Б. Государственная служба Кыргызстана: теория и практика реформирования (1991-2003 г.г.). Монография. Ош. 2004. – с. 76.

⁸ См.: Эркин - Тоо. №74. 2004 г.

Началом данного этапа развития госслужбы можно обозначить с принятия нового Закона КР №114 «О госслужбе» от 11 августа 2004 года и по настоящее время. Данный Закон отличается от предыдущих нормативных правовых актов в сфере госслужбы более демократическим и более комплексным регулированием института государственной службы. И данный Закон дал новый импульс для развития, модернизации и обеспечения полномасштабного функционирования госслужбы в соответствии с общемировыми демократическими стандартами.

Литература:

1. *Нурбеков К. Н.* История государства и права Киргизской ССР. Монография. – Бишкек. 1999. – с. 12.
2. *Дүйсенов Э.Э.* Государственная служба Кыргызской Республики. Ош, 2001, - с. 49.
3. Кыргыз Туусу. 21 июня 1996.
4. Эркин -Тоо. 1999.- №99.
5. Слово Кыргызстана. 23 января 2001.
6. Административное право зарубежных стран. -М., 1996.-с.16
7. *Дүйсенов Э.Э., Мурзаibraимов Н.Б.* Государственная служба Кыргызстана: теория и практика реформирования (1991-2003 г.г.). Монография. Ош. 2004. – с. 76.
8. Эркин - Тоо. №74. 2004г.
9. Собрание Законодательства Российской Федерации. 1995. №31. ст. 2990