

Базарбай уулу Э.

**СУЩНОСТЬ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Bazarbai uulu E.

**SUMMARY AND LEGAL NATURE OF THE INSTITUTE OF PUBLIC SERVICE
OF KYRGYZ REPUBLIC**

УДК:337:56(575.2)

В статье говорится о правовой природе института государственной службы Кыргызской Республики, о понятии и существенных чертах данного института в стране.

The article refers to the legal nature of the institute of public service of the Kyrgyz Republic, about the concept and essential features of this institution in the country.

Государственная служба - достаточно сложный социально-правовой институт, изучение которого требует тщательного анализа его социальных, правовых основ. Данный институт представляет собой систему правовых норм, регулирующих государственно-служебные отношения, т. е. права, обязанности, ограничения, запреты; стимулирование, ответственность служащих, прохождение государственной службы, порядок возникновения и прекращения служебных отношений. Здесь отчетливо проявляется институционность государственной службы.

На наш взгляд, государственную службу необходимо рассматривать с двух позиций: в аспекте практического правового регулирования государственно - служебных правоотношений и в аспекте научной правовой конструкции.

Согласно ст. 1 Закона КР "О государственной службе" от 11 августа 2004 г. №114 государственная служба КР - деятельность государственных служащих в государственных органах по осуществлению на профессиональной основе задач, функций и властных полномочий, определенных Конституцией и иными нормативными правовыми актами КР¹.

Следует заметить, что ряд исследователей (например, Г. В. Атаманчук, Н. М. Казанцев, Ю.Н. Стариков, А. В. Шаров) справедливо высказывают критические замечания в отношении данного определения государственной службы. Так, Г.В. Атаманчук указывает, что "понимание государственной службы как службы в государственных органах приводит к тому, что расщепляется само государство на государственные органы. Даже разделение власти утрачивает свой смысл, государство перестает быть воплощением их единства; каждая ветвь власти, особенно исполнительная, становится набором государственных органов, начальник любого из которых применяет по своему усмотрению весь возможный арсенал государственной власти к вверенной ему сфере общественной жизни, словно это его частная собственность"².

В этой связи возникает закономерный вопрос, который формулирует Г. В. Атаманчук: "Неужели законодателям неважно, что чиновники по такому закону будут служить уже не государству и его народу, не Конституции и закону, а тому министру или начальнику, у кого в подчинении они находятся?"³.

А. Ишмухамедова, подготовившая диссертационную работу по проблеме разработки научно обоснованной классификации государственных должностей, отмечает, что понятие "государственная должность" в законодательстве и правовой литературе обычно рассматривают в двух аспектах: должность в структурно-правовом смысле. В определениях такого рода дается характеристика правового положения государственного служащего, занимающего определенную должность; должность в функциональном смысле. В таких определениях дается характеристика компетенции, соответствующей правовому положению государственного служащего соответствующего органа⁴ [450,].

Четкая регламентация статуса государственной должности, ее законодательное определение важны не только для характеристики служебного места, социально-трудовой роли служащего и определения объема его дееспособности как субъекта права, но и для установления круга лиц, которые могут быть отнесены к категории государственных служащих.

Необходимо отметить, что и в Кыргызстане, и в России в законодательстве государственной службой считается исполнение государственным служащим своих полномочий и должностных обязанностей при условии, что он занимает должность только в государственных органах (исключая учреждения, предприятия, объединения и т. д.)⁵.

Государственная служба - это публичная служба, т. е. служба в органах публичной власти. Известный русский юрист конца XIX века Н. М. Коркунов определял государственную службу в широком смысле слова как всякую деятельность на пользу государству. Он писал: "Деятельность, составляющая содержание государственной службы, есть всегда юридическая обязанность, хотя бы и

³ Атаманчук Г. В. Управление: всегда есть варианты. - М.: Изд-во РАГС, 1999. с.265.

⁴ Ишмухамедова А.К. Правовые основы классификации должностей государственных служащих Республики Казахстан: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Алматы, 2002. С.П.

⁵ Шевалье Ж. Государственная служба. Люберцы, 1996.С.36.

¹ Закон КР "О государственной службе" от 11 августа 2004 года №114.

² Атаманчук Г. В. Управление: всегда есть варианты. - М.: Изд-во РАГС, 1999.С.262.

добровольно принятая, но всегда обязанность"⁶ [248, с.280]. Более конкретно Н. М. Коркунов определял государственную службу как "особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности"⁷. По мнению Н. М. Коркунова, публично-правовая теория государственной службы (т. е. понимание службы как своеобразного публично-правового отношения) сменила частноправовую теорию в начале XIX в. Ранее же господствовало воззрение, в соответствии с которым государственная служба воспринималась как частноправовое обязательство.

В то время содержание служебного отношения составляли обязанности и права служащих. Всего насчитывалось три вида обязанностей:

- исполнение должности (с усердием, прилежно и согласно с существующими законами);
- верность и подчинение монарху и начальству;
- соблюдение достоинства власти и во внеслужебной деятельности.

Следует отметить, что И.Е. Андреевский, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов не выделяли служебное право в отдельную область государственного или административного (полицейского) права. Первым юристом, отнесшим институт государственной службы к административному праву, был А. И. Елистратов. Его точка зрения закрепились в юридической науке, определяя вопросы службы предметом исследования современных административистов⁸.

Главным правом государственных служащих являлось: "Осуществление предоставленной им доли государственной власти", а все остальные права предоставлялись служащим как средство обеспечения для них возможности надлежащего осуществления их главного права⁹.

В настоящее время госслужба изучается в основном тремя отраслями права - конституционным, административным и трудовым. И в этих отраслях разработаны различные подходы к государственной службе.

Наука конституционного права понимает под ней одну из форм осуществления публичной власти¹⁰.

В науке административного права на первом плане находятся управленческие аспекты государст-

венной службы, которая предстает с этих позиций одним из средств государственного управления, понимаемого как властное упорядочивающее (организующее) воздействие субъектов управления (государства, его органов и должностных лиц) на объекты управления - общество, в целом, разнородные социальные образования и конкретных членов общества¹¹. Государственной службе здесь отводится роль инструмента, с помощью которого реализуются полномочия государственных органов, выполняются задачи и функции государства.

В науке трудового права, предметом исследования которой являются проблемы правового регулирования общественного труда, государственная служба рассматривается в качестве специфической разновидности служебной трудовой деятельности. К примеру, российский ученый А. В. Гусев отмечает, что государственная гражданская служба - это вид несамостоятельного (наемного) профессионального труда, содержанием которого является оказание государственных услуг, состоящих в обеспечении исполнения публично значимых государственных функций, полномочий госорганов и лиц, занимающих государственные должности¹².

Как правовое явление государственная служба в наибольшей степени исследовалась в науке административного права. При этом среди ученых-административистов не сложилось единого мнения по вопросу о том, что следует включать в ее понятие.

Некоторые ученые понимают под государственной службой организацию и деятельность и государственных служащих, и самих государственных органов. Так, Ю. А. Тихомиров трактует ее как организацию постоянной профессиональной деятельности работников по осуществлению полномочий государственных органов и учреждений публичной власти¹³, акцентируя внимание на организационном аспекте государственной службы. Саму же деятельность государственных служащих в понятие государственной службы он не включает.

По мнению Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявского, государственную службу следует оценивать с точки зрения ее функций и общей направленности. В этом, организационно-функциональном плане, государственная служба представляет собой определенную совокупность органов, структур, звеньев и подразделений, направленных на служение обществу и государству®.

⁶ Коркунов Н.М. Русское государственное право. - Т.1-2. - СПб., 1914. С.280.

⁷ Коркунов Н.М. Русское государственное право. - Т.1-2. - СПб., 1914. С.283.

⁸ Джангарачева М. Реформа государственного управления и государственная служба в переходный период (на материалах Кыргызстана). - Бишкек, 2000. Елистратов А.И. Основные начала административного права. - М., 1914. С.78.

⁹ Коркунов Н.М. Российское государственное право. 2-е изд. - СПб., 1893. Карельский В.М. О сочетании частного и публичного в праве. - Екатеринбург, 1990. С.286.

¹⁰ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М., 2000. С.346.

¹¹ Гришковец А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы. - М., 2004. С.120.

¹² Гусев А. В. Государственная гражданская служба РФ: проблемы правового регулирования: Автореф. дисс... д-ра юрид. наук. Екатеринбург. УрГЮА, 2009. С.28.

¹² Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. - М. 1998. С.309.

¹² Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. - М. 1998. С.309.

¹² Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. - М. 1998. С.309.

Ю. Н. Стариков рассматривает государственную службу (в ее широком теоретическом понимании) и как осуществление государственными органами кадровой функции управления, и как практическую деятельность всех лиц, получающих заработную плату из государственного бюджета и занимающих должности в аппарате государственных органов¹⁴.

В современном теоретическом понимании государственная служба - это осуществление государственными органами кадровой функции управления и практическая деятельность всех лиц, получающих заработную плату из государственного бюджета и занимающих постоянно или временно должности в аппарате государственных органов, включая органы законодательной, исполнительной и судебной власти, прокуратуры, контрольно-надзорных органов, Аппарата Президента.

Ученые - праведы Кыргызстана Э.Э. Дуйсенов, Н.Б. Мурзаibraимов считают, что "государственную службу необходимо рассматривать в качестве отдельного правового института с присущим ему рядом особенностей и отличительных черт. Данный правовой институт может быть обозначен как совокупность правовых норм, регулирующих отношения, складывающиеся в процессе организации государственной службы, выполнения государственными служащими возложенных на них задач и обязанностей по реализации и обеспечению полномочий различных госорганов трех ветвей власти"¹⁵.

Следует обратить внимание и на то, что в европейских языках термины описания государственной службы (управления) - *civil, public, publique, offentlig* ("гражданская", "публичная", "общественная") - подчеркивают публичный характер деятельности государственной администрации и ее взаимодействие с институтами гражданского общества¹⁶. В российской традиции акцент делается на государственном характере службы. Например, в англосаксонских странах используется термин *civilservant*, в буквальном смысле означающий "гражданский служащий", т. е. чиновник, который служит обществу, а не узкой касте бюрократов. В русском переводе в соответствии с политическими реалиями оно обозначает не "гражданского служащего", а "государственного служащего", который подчинен не народу, а только своему начальству.

Среди других распространенных в литературе подходов к определению сущности государственной службы можно выделить следующие:

- это публичный социально-правовой институт, связанный с обеспечением функционирования государства в соответствии с Конституцией и законами;
- порядок осуществления государственной власти на основе и в целях реализации права свободной жизнедеятельности человека и общества;
- неотделимый элемент современного демократического государства, одна из "несущих конструкций" государственного управления;
- публично-правовое отношение между гражданином и государством и процесс реализации законов и политики государства, административный процесс;
- единство правовых институтов, регулирующих осуществление государственной власти и государственного управления, и социального института - сообщества, профессиональной корпорации лиц, практически исполняющих государственные функции в соответствии со своим правовым статусом;
- система государственных органов, имеющих своих служащих для выполнения государственных задач и функций;
- особый вид управленческой деятельности - государственная административная (аппаратная) деятельность;
- государственная организация, с обозначением специфичности индивидов, совместно работающих в устойчивой системе должностной иерархии и разделения труда, имеющих дело с общей регуляцией, координацией и контролем ресурсов, людей и отдельных подсистем¹⁷.

Таким образом, во множестве определений государственной службы можно выделить следующие наиболее существенные элементы: во-первых, предназначение государственной службы связано с практическим осуществлением целей и функций государства, с государственным управлением и определяется характером государственной власти; во-вторых, государственная служба осуществляется на государственных должностях преимущественно в государственных органах, хотя служебное законодательство некоторых стран относит к государственным служащим и работников государственных учреждений и предприятий.

Литература:

1. Закон КР "О государственной службе" от 11 августа 2004 года №114.
2. Атаманчук Г. В. Управление: всегда есть варианты. - М.: Изд-во РАГС, 1999. С.262.
3. Атаманчук Г. В. Управление: всегда есть варианты. - М.: Изд-во РАГС, 1999. с.265.
4. Ишмухамедова А.К. Правовые основы классификации должностей государственных служащих Республики Казахстан: Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. Алматы, 2002. С.11.
5. Шевалье Ж. Государственная служба. Люберцы, 1996. С.36.
6. Коркунов Н.М. Русское государственное право. - Т. 1 - 2. - СПб., 1914. С.280.

¹⁴ Стариков Ю.Н. Административное право: в 2 ч. 4.1: История. Наука. Предмет. Нормы. - Воронеж. ВГУ, 1998. С.127.

¹⁵ Дуйсенов Э.Э., Мурзаibraимов Н.Б.К вопросу о государственно-служебном законодательстве Кыргызстана // Вестник КГНУ. - Бишкек. - 2001. - Серия 1. № 5. С.248.

¹⁶ Романовский Н. В, Методологические основы организации государственной службы // Теоретические проблемы государственного управления и государственной службы. - М.: РАГС, 1997. С.8.

¹⁷ Романовский Н. В. Государственная служба Российской Федерации: понятийный аппарат как отражение процессов и проблем обновления. - М.: Изд-во РАГС, 1997. С.8.

7. Коркунов Н.М. Русское государственное право. - Т. 1 - 2. - СПб., 1914. С.283.
8. Джангарачева М. Реформа государственного управления и государственная служба в переходный период (на материалах Кыргызстана). - Бишкек, 2000. Елистратов А.И. Основные начала административного права. - М., 1914. С.78.
9. Коркунов Н.М. Российское государственное право. 2-е изд. - СПб., 1893. Карельский В.М. О сочетании частного и публичного в праве. - Екатеринбург, 1990. С.286.
10. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М., 2000.С.346.
11. Гришковец А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы. - М., 2004. С. 120.
12. Гусев А. В. Государственная гражданская служба РФ: проблемы правового регулирования: Автореф. дисс... д-ра юрид. наук. Екатеринбург. УрГЮА, 2009.С.28.
13. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. -М. 1998. С.309.
14. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Службное право: Учебник. - М: Издательско-торговая корпорация "Дашков и Ко", 2004. С.82.
15. Стариков Ю.Н. Административное право: в 2 ч. 4.1: История. Наука. Предмет. Нормы. - Воронеж. ВГУ, 1998.С.127.
16. Дуйсенов Э.Э., Мурзаibraимов Н.Б.К вопросу о государственно-служебном законодательстве Кыргызстана // Вестник КГНУ. - Бишкек. - 2001. - Серия 1. № 5. С.248.
17. Романовский Н. В. Методологические основы организации государственной службы //Теоретические проблемы государственного управления и государственной службы. - М.: РАГС, 1997. С.8.
18. Романовский Н. В. Государственная служба Российской Федерации: понятийный аппарат как отражение процессов и проблем обновления. - М.: Изд-во РАГС, 1997. С.8.

Рецензент: д.ю.н., профессор Ким О.Д.