

*Базарбай уулу Эрлан***ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ЭВОЛЮЦИИ ГОССЛУЖБЫ СУВЕРЕННОЙ РЕСПУБЛИКИ (1991 - 2004 ГГ.)***Bazarbai uulu Erlan***HISTORICAL AND LEGAL ASPECT OF THE EVOLUTION OF CIVIL SERVICE OF THE SOVEREIGN REPUBLIC (1991 - 2004 YEARS.)**

УДК: 347/47-25

*В данной статье автор исследует и раскрывает основные черты каждого указанного периода развития государственной службы Кыргызской Республики.*

*The author explores and reveals the main features of each of the specified period of Civil Service of the Kyrgyz Republic.*

Становление и развитие системы государственной службы Кыргызстана можно подразделить на 2 периода: первый период (1924 - 1991 гг.) - это этап формирования и развития государственной службы советского Кыргызстана; второй период (1991 - 2009 гг.) - это этап формирования и развития государственной службы суверенного Кыргызстана.

Историко-правовое развитие государственной службы в суверенной Кыргызской Республике можно подразделить на следующие этапы [7, с.85]:

Первый этап (1991-1999 гг.) - это этап формирования и концептуального обоснования роли, значения государственной службы суверенной республики.

Второй этап (1999 - 2004 гг.) - это этап дальнейшего развития государственной службы суверенной республики.

Третий этап (2004 - по настоящее время) - это современный этап развития государственной службы, этап модернизации и обеспечения полномасштабного функционирования государственной службы суверенной республики.

Определенной базой для становления госслужбы суверенной республики является этап советской государственной службы (1924 - 1991 гг.).

Данный период истории государственной службы Кыргызстана начинается с образования Кара-Киргизской автономной области в составе РСФСР в 1924 году и заканчивается развалом Советского Союза в 1991 году. Именно с обретением автономии в 1924 году впервые в истории советского государства и права Кыргызстана был создан первый отдельный госаппарат для Кыргызстана.

Следует отметить, что первый период историко-правовой эволюции госслужбы суверенной республики (1991-1999 гг.) - это этап формирования и концептуального обоснования роли, значения государственной службы КР.

Характерными особенностями данного этапа является то, что перед Кыргызстаном, как вновь образованной суверенной республикой, возникла проблема построения правового государства с действенным демократическим госаппаратом. Формирование государственной службы суверенного государства на данном этапе проходило как часть реформирования

законодательства, государственного аппарата, правовой идеологии, построения новой системы защиты прав граждан в новых демократических условиях, вставшего на путь построения правового государства.

На этом этапе впервые в истории госслужбы страны создана Национальная комиссия по делам госслужбы и госуправления, которая сыграла положительную роль в формировании госслужбы суверенной республики.

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 [7, с.82].

Также в период 1991-1996 гг. руководством страны были приняты конкретные меры законодательного и организационного характера по противодействию коррупционным проявлениям среди госслужащих.

Особо следует выделить развитие госслужбы 1996-1999 гг. Так как, в суверенной республике впервые были приняты нормативные правовые акты, комплексно регламентирующие госслужбу. В частности, был разработан и введен в действие первый нормативный правовой акт в сфере государственно-служебного законодательства КР - Временное положение «Об основах государственной службы в Кыргызской Республике», утвержденное Указом Президента Кыргызской Республики от 14 июня 1996 г. № 202 [3]. 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. Впервые в истории государственно-служебного законодательства были введены понятия «госслужба», «государственная и негосударственная служба» и др., важные дефиниции в этой сфере. Временное положение в законодательстве республики определило основы организации государственной службы и правовое положение государственных служащих в Кыргызской Республике.

**Новый этап историко-правовой эволюции государственной службы республики характеризует**

ся принятием Закона Кыргызской Республики от 30 ноября 1999 г. №132 «О государственной службе» [1], который поднял институт госслужбы на совершенно новый качественный уровень и стал фундаментальным для всего текущего государственно-служебного законодательства с 30 ноября 1999 года до 11 августа 2004 года.

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». Этот Закон от 1999 года явился следующим по юридической силе после Конституции КР правовым актом, регулирующим государственную службу в стране.

Указанный 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. Данный законодательный акт комплексно регламентировал вопросы организации и прохождения государственной службы, устанавливает порядок материального и социально-бытового обеспечения государственных служащих, а также порядок прекращения государственной службы [2, с.87].

В целях реализации Закона Кыргызской Республики «О государственной службе» от 30 ноября 1999 года, повышения эффективности государственной кадровой политики, обеспечения высокого профессионального уровня-государственных служащих, единства квалификационных требований по государственным, должностям государственной службы Президент КР А. Акаев своим Указом от 3 июля 2000 года № 167 постановил: Утвердить Реестр государственных должностей Кыргызской Республики, состоящий из Перечня государственных должностей государственной власти и Перечня государственных должностей государственной службы.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственной службе» от 30 ноября 1999 года и в целях обеспечения и организации госслужбы, повышения эффективности государственного управления Президент КР своим Указом от 25 июля 2000 года №191 «Об основных вопросах обеспечения и организации государственной службы КР» утвердил следующие Положения: о порядке проведения аттестации государственных служащих Кыргызской Республики; о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности государственной службы Кыргызской Республики; о порядке проведения квалификационных экзаменов государственных служащих Кыргызской Республики и др.

Пакет вышеназванных нормативно-правовых актов с 2000 года по 2005 год сыграли важную позитивную роль в развитии основ организации, социально-правового статуса госслужащего и прохождения госслужбы. По сравнению с пакетом нормативных актов 1996-1997 гг. все вышеназванные нормативно-

правовые акты подняли на новый качественный уровень регламентацию вопросов аттестации госслужащих, поступления, перемещения, увольнения госслужащих и вопроса квалификационных разрядов.

Всего по государственным органам в период с августа по декабрь 2000 года, т.е. после введения в действие Указа, было принято на работу 1085 человек, из них только 17,1% по конкурсу. В том числе в центральные аппараты госорганов 17,3% на конкурсной основе, а на областном и районном уровнях - 20,3%. С января по сентябрь текущего года было принято 2989 человек, из которых только 24,7% по конкурсу, в том числе в Центральные аппараты 42,1%, а на областной и районный уровни - 24,0%. В то же время конкурсное заполнение вакансий предусмотрено для всех категорий государственных должностей за исключением высших должностей, составляющих незначительную долю в системе государственной службы [7, с.9]. Президент КР в начале 2001 года, подчеркивая важность конкурсного отбора госслужащих, отмечал: «Необходимо предусмотреть в каждом министерстве и ведомстве квоты (обязательные) для ежегодного найма молодых кадров на основе открытого и прозрачного конкурса. Сейчас много молодых людей, окончивших зарубежные вузы, не могут найти работу. Поскольку основной целью административной реформы является повышение качества госслужбы, то прием лиц на каждую вакансию, без сомнения, должен основываться на рассмотрении внутренних и внешних кандидатов, а назначение на должность - на основании исключительно профессиональных и служебных достижений» [7.С.5].

В результате целенаправленной госполитики по повышению значения конкурсного отбора госслужащих возросла роль конкурса в некоторые госорганы. К примеру, в целях совершенствования уровня профессиональной подготовки, перспектив служебного роста дипломатических, консульских, административно-технических сотрудников системы МИД, а также проведения конкурса на замещение вакантных государственных должностей в Министерстве действует Аттестационно-конкурсная комиссия по отбору сотрудников дипломатической службы Кыргызской Республики, которая проводит открытые конкурсы на замещение вакантных государственных должностей в системе Министерства иностранных дел Кыргызской Республики. В период с февраля по март 2001 года было подготовлено и проведено 13 заседаний Аттестационно-конкурсной комиссии. Всего прошли аттестацию 108 сотрудников Центрального аппарата и 24 - Департамента миграционной службы. Из их числа 5 были аттестованы условно [7, с.203].

Из-за многочисленности состава Национальной комиссии, уклона представительства в ней в сторону вузов, отсутствия средств для организации деятельности Секретариата Национальной комиссии потребовалось ее реформирование. Вместо Национальной комиссии по государственному управлению и государственной службе в марте 2000 года Президентом Кыргызской Республики был образован Национальный совет по реформе государственного управления и государственной службы [6, с.67].

У Совета были широкие полномочия в сфере госслужбы. Совет рассматривал и контролировал ход реализации программы реформы государственного управления и государственной службы и мер по практическому осуществлению административной реформы, вырабатывал предложения и рекомендации для Президента и государственных органов Кыргызской Республики по различным направлениям: определению стратегии и приоритетов программы реформы государственного управления и государственной службы; определению приоритетов формирования нормативной правовой базы по вопросам государственного управления и государственной службы; повышению эффективности деятельности органов государственного управления и развитию кадрового потенциала государства.

Следует отметить, что данный Совет и его рабочая группа провели ощутимую позитивную работу в развитии госслужбы. В частности, по определению стратегии и приоритетов программы реформы государственной службы и по формированию нормативной правовой базы по вопросам государственной службы был достигнут определенный результат. Организационно-методическое и техническое обеспечение деятельности Совета осуществляла рабочая группа под руководством Администрации Президента Кыргызской Республики. Все документы, подготовленные рабочей группой, предварительно вносились на рассмотрение Администрации Президента Кыргызской Республики, а затем согласованные предложения и проекты выносятся на рассмотрение Совета.

В 2002 году более целенаправленно проводилась работа по выполнению Указа Президента Кыргызской Республики «Об основных вопросах обеспечения и организации государственной службы Кыргызской Республики» от 25 июля 2000 года № 191, который определил современные принципы работы с кадрами. Повсеместно созданы аттестационно-конкурсные комиссии, на постоянной основе стали проводиться замещения вакантных должностей на конкурсной основе, несколько улучшилась работа по формированию резерва кадров и организации работы с ними. Так, в 2002 году на конкурсной основе в аппараты министерств, государственных комитетов, административных ведомств, государственных комиссий было принято 197 специалистов, или 59,5 процента от общего количества вакантных должностей, 640 - в территориальные органы управления, или 73,4 процента [4].

Но в 2003-2004 гг. были и определенные недостатки развития госслужбы. К примеру, не во всех госорганах были созданы условия для открытого и прозрачного привлечения на работу перспективных и высококвалифицированных специалистов. В девяти министерствах, административных ведомствах и государственных комиссиях процент конкурсного отбора государственных служащих значительно ниже республиканского показателя.

На недостаточном уровне решались вопросы обучения и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Отдельными руководителями государственных органов управле-

ния обучение сотрудников не рассматривалось как важный инструмент повышения эффективности деятельности госаппарата, внедрения инноваций в административную систему и изменения менталитета чиновников.

Не в полную силу действовали вновь созданные учебные центры Академии управления при Президенте Кыргызской Республики. Из-за несвоевременного финансирования они начали свою деятельность спустя 3 месяца с момента их создания.

Имелись существенные недостатки в проведении аттестации государственных служащих. В отдельных министерствах, ведомствах не всегда соблюдаются сроки ее проведения, на рассмотрение аттестационных комиссий порой вносятся материалы без должной подготовки.

В итоге следует отметить, что второй этап (1999-2004 гг.) - это этап дальнейшего развития государственной службы суверенной республики.

С 1999 года по 2004 год была проделана работа, по обеспечению эффективной работы государственного аппарата, как сформировавшегося организационно-правового института государства и основного проводника административного реформирования страны. В тот период сформировалось государственно-служебное законодательство, основным направлением которого стало создание основной правовой базы для дальнейшего развития института госслужбы суверенного государства.

Новый этап развития государственной службы республики характеризуется принятием первого Закона Кыргызской Республики от 30 ноября 1999 г. №132 «О государственной службе» [2], который стал мощной базой для прогрессивного развития института госслужбы.

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. Указанный законодательный акт комплексно регламентировал понятие, принципы госслужбы, правовой статус государственных служащих, организации и прохождения государственной службы, установил порядок материального и социально-бытового обеспечения государственных служащих. В республике за данный период впервые в истории госслужбы был разработан и введен Реестр государственных должностей КР.

#### Список литературы:

1. Закон КР «О государственной службе» от 11 августа 2004 года №114.
2. Закон Кыргызской Республики от 30 ноября 1999 г. №132 «О государственной службе».
3. Временное положение об основах государственной службы в Кыргызской Республике. Утверждено Указом Президента Кыргызской Республики от 14 июня 1996 года У П N202
4. Архив Президента Кыргызской Республики, Ф. 1. Д. №10-11 №1 от 17.03.2003. Анализ, кадровые программы, отчеты, предложения о состоянии работы с кадрами госслужбы.

5. Постановление Правительства КР от 7 июня 2003 года (В редакции постановления Правительства КР от 9 июня 2004 года N 432) «О мерах по дальнейшему продвижению административной реформы в Кыргызской Республике».
6. Джаманбаев М. А., Болотбаев А. А. Государственная служба и государственное управление КР: шаг за шагом. - Бишкек, 2000
7. Шерипов Н. Т., Базарбай уулу Эрлан. Эволюция государственной службы Кыргызской Республики // Известия вузов. - Бишкек. - 2005. №4.

**Рецензент: д.ю.н., профессор Молдоев Э.Э.**