

Шерипов Н.Т., Маматазизова Е.К.

ПОНЯТИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

N.T. Sheripov, E.K. Mamatazizova

CONCEPT OF LEGAL RESPONSIBILITY OF THE KYRGYZ REPUBLIC GOVERNMENT OFFICIALS

Проблемы юридической ответственности государственных служащих значительный период времени исследовались в рамках административного, уголовного и трудового права.

Problems of legal responsibility of government officials was investigated in the frames of administrative, criminal and labor law for a considerable period of time.

Проблемы юридической ответственности государственных служащих значительный период времени исследовались в рамках административного, уголовного и трудового права [1]. В число научно дискуссионных они были включены только в конце 50-х годов XX столетия, т.е. в период усложнения социальных процессов, обострения противоречий в общественных отношениях, роста научно-технических достижений и некоторой демократизации всей системы государственного управления. С начала 60-х годов того же столетия проблемы юридической ответственности государственных служащих начинают разрабатываться в работах специалистов административного права: Е. Л. Агеевой [2], Г. В. Атаманчука [3], И.Л. Бачило [4], К.С. Бельского [5], И.А. Галагана, И.Л. Давитеидзе [6], Г.С. Дроница, А.С. Коковина [7], Б.М. Лазарева [8], А.В. Лунева, В.Г. Нестерова [9], Г.И. Петрова [10], Е. В. Шориной [11], А.И. Щербак [12] и др.

Однако, прежде чем, перейти к исследованию сущности юридической ответственности государственных служащих и определению ее понятия, необходимо выяснить, что же понимает действующее законодательство под государственным служащим.

Основным законодательным актом о государственной службе является Закон КР "О государственной службе" [13] от 11 августа 2004 года (далее - Закон) - основополагающий нормативный акт, послуживший правовым фундаментом для формирования законодательства о государственной службе. Закон вводит понятие "государственная должность", устанавливает категории государственных должностей, определяет понятие государственной службы и государственного служащего, устанавливает основы правового положения государственного служащего, порядок прохождения государственной службы и регулирует ряд других вопросов, связанных с государственно-служебными отношениями.

В Кыргызстане институт государственной службы является юридически исходным правовым средством, в системе построения государственности, поскольку он включает в себя правовой материал, который используется в повседневной практике государственных органов, т.е. он создает государственную администрацию, обеспечивая тем самым, функционирование самого государства [14].

Учитывая всю специфику, особенность и значимость государственной службы, можно рассматривать ее как отдельный правовой институт (совокупность правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения и образующих самостоятельную обособленную группу с присущим им внутренним единством) отрасли административного права. Основным назначением правового института является обеспечение целостного и конкретного регулирования общественных отношений определенной сферы, в данном случае государственной службы.

В истории суверенного Кыргызстана приняты два основных Законов в сфере государственно-служебного законодательства: первый - Закон КР "О государственной службе" от 30 ноября 1999 года №132; второй - Закон КР "О государственной службе" от 11 августа 2004 года №114.

В Законе КР "О государственной службе" от 11 августа 2004 года дано понятие **государственной должности**, под которой понимается должность, предусмотренная Конституцией КР, иными нормативными правовыми актами, либо должность, учрежденная в установленном законодательством порядке как штатная единица государственного органа с определенным для занимающего ее лица кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа. Государственные должности подразделяются на политические государственные должности и административные государственные должности:

- **государственная должность - политическая государственная должность** - государственная должность, назначение (избрание) на которую, освобождение от которой производятся в соответствии с Конституцией КР и с определением круга полномочий, установленных для них Конституцией и законами КР;

• **административная государственная должность** - должность в аппарате государственного органа законодательной, исполнительной и судебной ветвях государственной власти, а также в Администрации Президента КР, с установленным для нее объемом полномочий и ответственности по осуществлению задач и функций государственного органа, установленных Конституцией и иными нормативными правовыми актами КР.

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 КР.

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.) [15].

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.

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.

Далее перейдем к непосредственному определению понятия юридической ответственности государственных служащих.

Итак, как мы уже отмечали, анализ юридической литературы по проблематике ответственности в государственном управлении свидетельствует о том, что большинство исследователей, говоря об ответственности в управлении, в конечном счете, подразумевают юридическую ответственность индивидуальных субъектов управления - государственных служащих, и соответственно вопрос о содержании понятия "юридическая ответственность государственных служащих" тесно связан с уяснением сущности понятия "ответственность в управлении".

Не углубляясь в критику представленных понятий ответственности в управлении, необходимо отметить, что ученые оперируют этой научной категорией с целью отображения управленческой сущности юридической ответственности служащих органов государственной власти с акцентом на ее негативное содержание. При этом предполагается, что при ее исследовании должен быть использован методологический аппарат административного права и теории государственного управления, который послужит своеобразным фундаментом для научного познания исследуемого явления с целью выявления его специфики применительно к институту государственной службы, а также "демонстрации" строгой персонифицированности выполняемых государственным служащим должностных обязанностей и, соответственно, личной ответственности каждого служащего органа государственной власти, включая нарушения им требований правовых норм в составе коллегиального органа управления.

Со своей стороны, полагаем, что преувеличивать значение управленческого фактора при исследовании юридической ответственности государственных служащих не стоит, а познание ее сущности целесообразней осуществлять с позиции методологии теории государства и права. Это обосновывается тем, что "сама суть юридической ответственности не меняется в зависимости от сферы ее действия", а меняются лишь порядок и формы контроля за ответственным субъектом, процесс реализации ответственности (привлечения к ней) [16]. Поэтому методологически верным будет являться утверждение о юридической ответственности государственных служащих как составной части общей проблемы юридической ответственности.

Тем не менее, если мы говорим о юридической ответственности членов какого-либо коллективного органа государственного управления или государственных служащих, то понятия "ответственность в управлении" и "юридическая ответственность государственных служащих" соотносятся как категории рода и вида.

Раскрытие сущности юридической ответственности на примере одной из категорий субъектов права - государственных служащих - позволяет точнее уяснить следующее положение: ответственность, будь то социальная сфера или сфера государственного управления, не сводится только к каре, наказанию. Ценность юридической ответственности государственных служащих, как это не парадоксально звучит, учитывая исключительно правовые, а не ее нравственно-этические характеристики, состоит именно в формировании у государственных служащих особого внутреннего состояния ответственности, способствующего позитивному выполнению обязанностей, возложенных на них.

Литература:

1. Об эволюции института ответственности государственных гражданских служащих см.: Чуев А.В. Ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации по административному праву: Дис... канд. юрид. наук, - М., 2005. - С. 13-73.
2. Агеева Е. А. Юридическая ответственность в государственном управлении: (Социально-правовой аспект). -Л., 1990. -С. 110-112.
3. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления, - М., 1990. - С. 161-163; Он же. Теория государственного управления; курс лекций. - М., 2004. - С. 422-428.
4. Бачило И.Л. Компетентность и ответственность субъектов управления // Советское государство и право. -1981,- №11. -С. 21-28.
5. Бельский К.С. Персональная ответственность в советском государственном управлении (понятие, формы, факторы укрепления): учебное пособие. - М, 1988, - С. 31-34.
6. Давитеидзе И.Л. Коллегиальность и единоначалие в советском государственном управлении" - М., 1974. - С. 7.
7. Коковин А.С, Правовой статус служащего // Служащий советского государственного аппарата / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. - М., 1970. - С. 82-83.
8. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. - М., 1988. - С. 288-289.
9. Нестеров В.Г., Дронин Г.С. Ответственность: персональная и коллективная. - М., 1988. -С. 41-60.
10. Петрова Г.И. Ответственность в управлении. - С. 30-32,246-248.
11. Бачило И. Л., Шорина Е.В. Ответственность в управлении, - М., 1983. - С. 12-14.
12. Щербак А.И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. - Киев, 1980. - С. 38-50.
13. Закон КР "О государственной службе" от 11 августа 2004 г. №114. // газета "Эркин - Тоо". N 71-72. 24 августа 2004 г.
14. Дуйсенов Э.Э., Мурзаibraимов Н.Б. Государственная служба Кыргызстана: теория и практика реформирования (1991-2003 г.г.). Монография. - Ош. 2004. - С.254.
15. Зарубежные ученые отмечают, что государственная служба является основой государственных органов и самого государства. См.: Шевалье Ж. Государственная служба. Люберцы, 1996. - С.36. См. Также: Оболонский А.В. Государственная служба США: история и современность // Государство и право. 1999. № 4. - С. 103-111; Он же. На государственной службе. Бюрократия в старой и новой России: очерк. - М., 1997; Государственная служба: Учебное пособие / Отв. Ред. А.В. Оболонский. - М., 1999.
16. Краснов М.Л. Ответственность местных Советов - важный канал реального народовластия // Формы участия трудящихся в деятельности местных органов власти социалистических стран / Ред. кол: И.А. Азовкин, М.А.Краснов, М.М. Славин. - М., 1989. -С. 118-119.
17. Агеева Е. А. Юридическая ответственность в государственном управлении: (Социально-правовой аспект). -Л., 1990.
18. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления, - М., 1990. - С. 161-163; Он же. Теория государственного управления; курс лекций. - М., 2004.
19. Бельский К.С. Персональная ответственность в советском государственном управлении (понятие, формы,
20. Бачило И. Л., Шорина Е.В. Ответственность в управлении, - М., 1983.
21. Бачило И.Л. Компетентность и ответственность субъектов управления // Советское государство и право. -1981,- №11.
22. Галаган И.А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. - М., 1971.
23. Государственная служба: Учебное пособие / Отв. Ред. А.В. Оболонский. - М., 1999.
24. Давитеидзе И.Л. Коллегиальность и единоначалие в советском государственном управлении" - М., 1974. оковин А.С, Правовой статус служащего // Служащий советского государственного аппарата / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. - М., 1970.
25. Дуйсенов Э.Э., Мурзаibraимов Н.Б. Государственная служба Кыргызстана: теория и практика реформирования (1991-2003 г.г.). Монография. - Ош. 2004.
26. Краснов М.Л. Ответственность местных Советов - важный канал реального народовластия // Формы участия трудящихся в деятельности местных органов власти социалистических стран / Ред. кол: И.А. Азовкин, М.А.Краснов, М.М. Славин. - М., 1989.
27. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. - М., 1988.
28. Нестеров В.Г., Дронин Г.С. Ответственность: персональная и коллективная. - М., 1988.
29. Оболонский А.В. Государственная служба США: История и современность // Государство и право. - 1999. № 4.
30. Оболонский А.В. На государственной службе. Бюрократия в старой и новой России: очерк. - М., 1997.
31. Чуев А.В. Ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации по административному праву: Дис... канд. юрид.наук. - М., 2005.
32. Шевалье Ж. Государственная служба. Люберцы, 1996.
33. Щербак А.И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. - Киев, 1980.
34. Закон КР "О государственной службе" от 11 августа 2004 г. №114. // газета «Эркин - Тоо». N 71-72. 24 авг. 2004.