

*Базарбай уулу Эрлан*

**ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

*Bazarbai uulu Erlan*

**PRINCIPLES OF CIVIL SERVICE OF THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 342.7/12 (575.2)

*В данной статье автор исследует основные принципы организации государственной службы Кыргызской Республики. Раскрывает суть и значение каждого принципа.*

*In this article, the author examines the basic principles of civil service of the Kyrgyz Republic. Author reveals the essence and meaning of each principle.*

**С принципами** связывают определенные основы – постоянные, твердые, на которых зиждется и функционирует интересующий объект, система отношений и т.д. Многие отрасли науки оперируют данным понятием. Со временем категория «принцип» вошла и в законодательство. Здесь принцип означает и закрепляет обязательность содержащихся в нем положений, требований и их всеобщность в отношении регулируемых вопросов [1, с.135].

Вопрос о принципах госслужбы является важнейшим в структуре института госслужбы КР. Что есть принципы? Принципы – основополагающие черты, сущностные характеристики, важное содержание и значение службы в государственных органах, основные идеи организации и функционирования службы в государственных органах.

Принцип – центральное понятие, руководящая идея, основание системы; он обобщает и распространяет какое-либо положение на все реалии той области, из которой абстрагирован [2, с.20].

Как мы знаем, важнейшее требование к исполнительной власти – это эффективность, что и должны обеспечивать принципы госслужбы в госорганах.

В современном законодательстве не дается определение принципов, но дается их перечисление в различных законодательных актах.

В юридической литературе обычно принято группировать принципы по значению, и каждый ученый их трактует по-своему.

Обычно в российской юридической науке принципы принято делить на 2 группы. Так, Ю.Н. Стариков выделяет две группы принципов, закрепленных в Федеральном законе "Об основах государственной службы РФ": конституционные принципы, обусловленные положениями Конституции РФ и конкретизируемые в соответствующих законодательных актах; организационные принципы, отражающие механизм построения и функционирования госслужбы; принцип социальной защищенности госслужащих, не вошедший в указанный закон, но имеющийся в других нормативно-правовых актах, в частности, в нормативных правовых актах субъектов РФ.

Д.Н. Бахрах делает вывод о детализации в законе трех принципов, в зависимости от содержания [3,с.15]: законности; демократизма; профессионализма; и выделяет также принцип социально-правовой защищенности.

В соответствии со ст. 4 Закона КР «О госслужбе», государственная служба в Кыргызской Республике основывается и действует на 12 принципах.

Стабильный госаппарат – единственный надежный балансир, обеспечивающий устойчивость государства в условиях периодически сотрясающих страну перемен политического курса и порой непредсказуемых изменений политических настроений и симпатий населения [4, с.209].

Следует отметить, что **принцип стабильности** государственной службы – это принципиальное позитивное новшество в государственно-служебном законодательстве. В Законе КР «О госслужбе» от 30 ноября 1999 года №132 данный принцип отсутствовал. Именно для госслужащих данный принцип весьма актуален. Так как по многим причинам во многих госорганах наблюдается высокая текучесть кадров. И в настоящее время существуют проблемы с соблюдением принципа стабильности госслужбы особенно в фискальных органах. На государственной службе Кыргызстана один из самых больших показателей текучести кадров наблюдается именно в службе таможенных органов и налоговых органов.

Соблюдение принципа стабильности госслужбы в госорганах означает относительную стабильность кадров в аппарате госорганов, уменьшение текучести кадров при постоянстве штата. Это одно из важнейших условий эффективного функционирования госорганов.

Перемещение кадров госорганов происходит постоянно, но необходимо исключить случаи «волевых» ротаций госслужащих. Особенно в фискальной системе остро стоит проблема смены руководителей. Как верно отмечает ученый-административист Д.М. Овсянко, встречаются ситуации, когда «многие из новых руководителей «тянут» за собой бывших подчиненных, что далеко не всегда отвечает интересам дела. Чаще в таких случаях кадры подбираются новыми руководителями «под себя», исходя из соображений личной преданности, родства, землячества, прежней совместной службы и т.п., а не профессионализма и компетентности» [5, с.61].

Немаловажное значение в обеспечении стабильности службы в госорганах имеют условия труда и его оплаты, льготы, которые не должны вызывать у госслужащих тревоги за свое будущее и служат

одной из причин их заинтересованности в сохранении своего места, отсутствии перехода в другие, более высокооплачиваемые структуры.

Необходимо отметить, что **принцип профессионализма, компетентности, инициативности и честности** в государственной службе играет немаловажную роль.

"Профессионал" – это специалист своего дела, "профессия" – это род деятельности, занятий человека, владеющего комплексом специальных знаний и практических навыков, приобретенных в результате углубленной общей и специальной подготовки и работы. Профессионализм есть глубокое и всестороннее знание и владение практическими навыками в какой-либо области общественно полезной деятельности. Объектами ее могут быть как явления природы и техники (естественнонаучные явления), так и различные сферы деятельности людей [6, с.20].

Принцип профессионализма государственной службы предполагает:

- компетентность работников, подразумевающую знание ими своего дела, наличие необходимого образования, стажа, навыков работы, а также систематическое повышение квалификации;
- стабильность служебных отношений, поскольку регулярное выполнение определенных функций, решение и оформление дел позволяет сотруднику глубже познать стоящие перед ним проблемы. Кроме того, само по себе психологическое ощущение устойчивости уже благоприятно влияет на профессиональную деятельность;
- политическую нейтральность госслужбы. Служащий должен действовать в соответствии с правовыми актами, а служебное положение нельзя использовать в интересах той или иной политической партии; в госорганах нельзя создавать партийные организации. Практически все развитые в экономико-правовом отношении государства всегда стремятся формировать госаппарат так, чтобы он и его служащие были бы свободны от политического влияния каких-либо партий, движений;
- лояльность государственного служащего. Независимо от своих личных пристрастий он должен держаться в рамках законности, служебного долга, быть корректным и внимательным с гражданами;
- ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, за качество подготавливаемых и принимаемых решений. За свою деятельность служащие могут нести юридическую (дисциплинарную, административную, конституционную, уголовную, материальную) ответственность.

Принцип профессионализма и компетентности госслужащих является одной из гарантий правильной организации и нормального функционирования государственной службы. Данный принцип предполагает компетентность работников, которая тем выше, чем объемнее знания и опыт работников.

Компетентность отражает объем знаний и опыт сотрудника. Профессионализм госслужащего предполагает, прежде всего, знания (наличие профессионального образования) особенностей сферы профессиональной деятельности. Наличие этого принципа обязывает госслужащих в совершенстве овладевать правилами и процедурами профессиональной деятельности, знать свои права и обязанности, а также активно и в полной мере осуществлять возложенные на них функции.

Инициативность в деятельности госорганов способствует рационализации и эффективности управления в сфере профессиональной деятельности.

Принцип профессионализма, компетентности, инициативности и честности стимулирует расширение и повышение уровня знаний, накопление опыта работы, развитие организаторских способностей, возможность постоянно проявлять инициативность по отношению к работе, честно и добросовестно относиться к исполнению должностных обязанностей, постоянно поддерживать высокий уровень служебной и исполнительской дисциплины.

Систематическое, регулярное выполнение функций, операций, грамотное оформление, решение дел, стабильность служебных отношений позволяет работнику глубже познать стоящие перед ним проблемы, людей, овладеть необходимыми навыками, методами руководства [7, с.224].

Профессионализм, компетентность, инициативность и честность – основное при оценке госслужащего. Именно по данному критерию должно, прежде всего, отдаваться предпочтение при отборе кандидатуры на вакантную должность в госорганах. Предпочтение отдается наиболее достойному кандидату, имеющему лучшую подготовку, больший опыт, стаж работы по специальности, проявившему на деле свое честное и инициативное отношение к должностным обязанностям и организаторские способности.

Необходимо отметить, что **принцип равного права граждан** Кыргызской Республики на поступление на госслужбу непосредственно связан с вышеописанными двумя основополагающими принципами госслужбы. Данный принцип, в сущности, является демократическим принципом, так как принцип равного права граждан КР на поступление на госслужбу является конституционным принципом и отражен в ст. 23 Конституции КР, основным его проявлением является равный доступ граждан КР к государственной службе.

Согласно данному принципу все граждане КР без какой-либо дискриминации в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой имеют право на замещение должности в госорганах. Этот принцип применяется в отношении сменяемости кадров госслужбы. Сменяемость служащих в госорганах осуществляется в процессе естественного их обновления (уход на пенсию, по состоянию здоровья, переход на другую должность, перевод в другое ведомство, освобождение и понижение в должности). Безусловно, в правиле равного доступа

граждан КР к госслужбе есть и определенные ограничения, которые не искажают, а дополняют данный принцип. Ограничения связаны с наличием гражданства, наличием соответствующего физического уровня для выполнения возложенных обязанностей, с возрастом, совместительством с запрещенным видом деятельности на госслужбе, наличием судимости.

Следует отметить, что **принцип прозрачности и беспристрастного подбора, оценки работы и продвижения кадров на конкурсной основе** – совершенно новый принцип в Законе КР «О госслужбе» от 2004 года. Данный принцип отсутствовал в Законе КР «О госслужбе» от 1999 года.

Данный принцип - демократический принцип, призванный поставить заслон коррупции и внести определенный вклад в построение правового государства в Кыргызстане.

Согласно ст. 25 Закона КР «О госслужбе» от 2004 г. конкурс объявляется госорганом при наличии вакантной административной государственной должности.

Положение госслужащего не должно зависеть от политической конъюнктуры, конкретной личности политического руководителя, необоснованных организационных мероприятий [8, с.145].

**Принцип исключения политического влияния и неправомерного вмешательства в деятельность госслужащих** предполагает необходимость исключить всякое влияние извне и вмешательство в деятельность сотрудников госорганов в любой форме. Этот принцип для госорганов весьма актуален. Ведь не секрет, что довольно часто встречаются попытки со стороны органов исполнительной власти, контрольных, правоохранительных органов КР вмешиваться в деятельность других госорганов и воздействовать на принятие решений их должностными лицами.

Важность закрепления данного принципа в законодательном порядке оправдана. К примеру, "в последнее время многие органы, такие, как транспортная милиция, налоговая полиция, прокуратура и другие правоохранительные органы, а также местные органы самоуправления не только вмешиваются в деятельность таможен, но и пытаются исполнять функции таможенных органов. Так, сотрудники налоговой инспекции занимаются пересчетом таможенной стоимости по шести методам ее определения, хотя правильность определения этих исчислений находится только в компетенции таможенных органов. Местные органы самоуправления своими решениями устанавливают ограничения на ввоз/вывоз, назначая комиссии, занимающиеся дачей разрешения на вывоз товаров и др." [9, с.39].

Учитывая существующую в стране многопартийность, госслужащему запрещается использовать свое служебное положение в интересах тех или иных политических партий, других общественных объединений, религиозных организаций для пропаганды отношения к ним – он должен быть нейтральным. Следует иметь в виду, что Конституция, признавая

идеологическое и политическое многообразие, многопартийность в стране, определяет, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной и обязательной. «Принцип внепартийности госслужбы означает, что в госорганах не могут образовываться структуры политических партий и движений. Госслужащие обязаны руководствоваться законодательством и не связаны при исполнении должностных обязанностей решениями партий, политических движений и других общественных объединений» [10, с.25].

**Принцип верховенства Конституции Кыргызской Республики, законов Кыргызской Республики и приоритетности прав и свобод человека и гражданина** отражает требование Конституции о том, что Конституция страны и законы имеют верховенство на всей территории КР. Конституция предполагает становление такой правовой системы, в которой высшей юридической силой обладает главный закон государства – его Конституция, а все остальные нормативно-правовые акты должны ей соответствовать.

В данном принципе говорится и о **приоритетности прав и свобод человека и гражданина**, что обязывает госслужащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Это позитивная новая тенденция в отечественном законодательстве. Для правового и демократического государства, которое предполагается строить в КР, должно быть присущим такое начало, когда права человека и де-факто, и де-юре являются высшей ценностью, а все госслужащие несут предусмотренную законодательством республики уголовную, административную, дисциплинарную и иные виды ответственности за деяния, нарушающие права и законные интересы граждан.

**Принцип преданности госслужащих народу Кыргызстана** обуславливает, в определенной мере, права и обязанности государственных служащих. С одной стороны, особым и неперемным требованием для государственных служащих является обязанность службы, а с другой – преданность госслужащего народу, государству. Взаимный характер обязанностей является основой всех специальных обязанностей государственных служащих, а также проводимых мероприятий по защите государственных служащих со стороны вышестоящих должностных лиц [231, с.216].

Принцип преданности государству для служащего означает, что сотрудник госоргана, прежде всего, должен всегда блюсти экономические, экологические, политические и другие интересы КР. Среди государственных служащих принцип преданности народу Кыргызстана подтверждается принимаемой присягой при поступлении на службу в госорганы.

**Принцип гласности, доступности для общественности информации о деятельности государственного служащего** предполагает открытость зако-

нодательства о государственной службе в госорганах.

В Конституции установлено, что законы подлежат официальному опубликованию, неопубликованные законы не применяются. Все нормативно-правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Гласность – это не только право госслужащего на достоверную, своевременную и полную информацию, но и его право на участие в решении вопросов, касающихся его интересов. Законодательством о госслужбе в госорганах предусмотрены различные правила, обеспечивающие реализацию этого права, например, ознакомление со всеми материалами своего личного дела; заблаговременное оповещение о начале конкурса на замещение вакантной должности в госорганах; ознакомление под расписку с содержанием аттестационного листа.

**Доступность для общественности информации о деятельности государственного служащего** означает подконтрольность госслужащих, не может существовать без расширения гласности, учета общественного мнения, открытости и доступности для контроля, систематического освещения деятельности госорганов и их служащих средствами массовой информации. Конечно, это подлинно демократический принцип, приводящий к прозрачности деятельности госорганов. И согласно данному принципу ни один сотрудник госорганов не может оставаться вне контроля и вне критики. Однако, здесь необходимо отметить, что контрольные и правоохранительные органы некоторые виды информации (например: ставшую известной в процессе работы коммерческую тайну юридических лиц или другого характера оперативную информацию), согласно законодательству, обязаны засекречивать. В случае рассекречивания подобной информации соответствующий сотрудник контрольных и правоохранительных органов может быть привлечен и к уголовной ответственности.

**Принцип дисциплины и персональной ответственности за исполнение служебных обязанностей, обеспечения справедливой и беспристрастной системы дисциплинарной ответственности** для госслужащих закреплен в государственно-служебном законодательстве, что позволяет формировать государственную дисциплину, воспитывать у госслужащих личную ответственность за порученное дело. Данный принцип требует, чтобы каждый госслужащий не уклонялся от ответственности, а в полной мере применял предоставленные ему по должности права, проявлял инициативность и лично отвечал за принятые им решения и подготовленные служебные документы, как и за те последствия, которые они могут вызвать.

В настоящее время в основном законе государственно-служебного законодательства – Законе КР «О госслужбе» – существует неопределенность по вопросу

персональной ответственности госслужащих за состояние дел на порученном участке работы. Обязанность госслужащих отвечать за свои действия предполагает наличие органа или руководителя, наделенного полномочиями истребовать от госслужащих отчеты и оценивать их деятельность, а также в соответствующих случаях применять к ним определенные виды взысканий. В связи с вышеизложенным можно утверждать, что обеспечение персональной ответственности государственных служащих – служебная обязанность соответствующих руководителей.

**Принцип подконтрольности и подотчетности государственных служащих, обязательности для исполнения решений, принятых в пределах предоставленных законодательством полномочий вышестоящих госорганов и должностных лиц** является важным принципом службы в госорганах КР. В системе госслужбы постоянно должен работать реальный механизм контроля за деятельностью служащего, так как контрольная функция является одной из главных функций государственного управления.

Конечно, отсутствие принципа обязательности для госслужащих, принятых в пределах предоставленных законодательством полномочий вышестоящих госорганов и должностных лиц, может породить в системе управления госорганов злоупотребление должностным положением, халатность и другие должностные преступления.

Этот принцип определяет следующие важнейшие положения [11, с.214]: во-первых, принятые вышестоящими госорганами и руководителями решения обязательны для исполнения нижестоящими госслужащими; во-вторых, эти решения должны быть законными, принятыми специальными субъектами в пределах их компетенции и полномочий; в-третьих, они не должны противоречить законам.

Однако госслужащий не должен безоговорочно выполнять незаконные акты вышестоящих в порядке подчиненности руководителей. На этот счет законодательством установлены правила, которыми он должен руководствоваться.

**Принцип правовой, экономической и социальной защищенности государственных служащих, гарантированности им и их семьям достойного уровня жизни.** Как верно отмечает российский ученый Д. Н. Бахрах – «заботу о социальной, правовой защите служащих, их экономическом обеспечении можно рассматривать как средство повышения профессионализма, а значит, и эффективности службы. Реализация принципов социально-правовой защиты служащих означает, прежде всего, создание необходимых для нормальной деятельности условий, принятие мер к устранению препятствий для осуществления служебных обязанностей. Государство обязано заботиться о своих служащих, и забота эта должна быть подлинной, многогранной» [12, с.14].

Согласно данному принципу, в соответствии с Законом КР «О госслужбе» от 11 августа 2004 года и др. нормативными правовыми актами госслужащие

му должны создаваться необходимые условия для эффективной деятельности и обеспечиваться определенные гарантии.

Принцип правовой, экономической и социальной защищенности госслужащих, гарантированности им и их семьям достойного уровня жизни призван повышать престиж службы в госорганах республики. Однако следует признать, что в настоящее время данный принцип, особенно в части социально-правовой защиты, в определенной мере носит декларативный характер, так как вышеперечисленные социально-экономические льготы и оклады не обеспечивают достойного уровня проживания для служащих госорганов в экономических реалиях сегодняшнего дня. Поэтому во избежание коррумпированности сотрудников госорганов и для реального функционирования данного принципа целесообразно установление более высоких окладов, применения стимулирующей системы премиальных выплат, повышения пенсионного обеспечения и использования других социально-экономических мер в целях повышения эффективности деятельности госслужащих.

**Литература:**

1. Манохин С. В. Служба и служащий в РФ: правовое регулирование. Монография. - М.: Юристъ, 1997.
2. Ноздрачев А.Ф. Закон о государственной службе: как правильно его применять//Хозяйство и право.- 1996. № 6.
3. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник.- М., 1996.
4. Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие/Отв. ред. Оболонский А.В. - М.: Дело, 2000.
5. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: Учебное пособие.- 2-е изд.- М.: Юристъ, 2003.
6. Габричидзе Б.Н., Коланда В.М. Принцип профессионализма в государственной службе // Государство и право. - 1995. № 12.
7. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. - М., 1996.
8. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. - М.: ИКД "ЗЕРЦАЛО-М", 2003.
9. Иманалиев Э. Д. "Создание и становление таможенной службы в КР" (1991-1996г). Дисс. ... к.и.н. М., 1998.
10. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба (законодательный опыт Германии)//Сов. Юстиция. - 1993. №16.
11. Шерипов. Н.Т. Таможенное право КР: Учебное пособие. - Бишкек, 2003.
12. Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Текст лекций. – Екатеринбург, 1995.

**Рецензент: д.ю.н. Молдоев Э.Э.**