

*Базарбай уулу Э., Шерипов Н.***СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ***Bazarbai uulu E., N. Sheripov***THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF PUBLIC  
SERVICE IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК:344-45/6

*В данной статье автор разрабатывает и дает свою периодику становления и развития системы государственной службы Кыргызстана.*

*The author develops and makes its periodical formation and development of the civil service system in Kyrgyzstan.*

Кыргызская Республика (Кыргызстан) - суверенное, унитарное, демократическое, правовое, светское, социальное государство.

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 [1, 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.

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: «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» [276, с.12].

Правовое регулирование государственной службы осуществлялось отдельными, в основном – подзаконными нормативными правовыми актами. Более конкретно регламентировалась служба только в военном 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, присущий 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.

В период «развитого социализма» окончательно сформировался и заострился бюрократический аппарат КПСС, в руках которого была сосредоточена вся власть в стране. В республиках не только партийные и советские руководители, но и первые секретари обкомов, вплоть до директоров крупных предприятий стали назначаться только через Москву. К примеру, вторыми секретарями Центрального Комитета Компартии Кыргызской ССР, обкомов и даже отдаленных районов, а в некоторых случаях и первыми секретарями, назначались, как правило, лица русской национальности. Это порождало систему подбора каждым руководителем «своих людей» [2, с.385]. В итоге бесконтрольного саморазвития партийной бюрократии число служащих партийного аппарата Кыргызстана с середины 60-х гг. до середины 80-х гг. выросло более, чем в 1,5 раза. При подборе кадров установился принцип кумовства, землячества, родства, личной преданности, знающему делу специалисту стало почти невозможно подняться на руководящие должности. Как следствие всего этого на всех уровнях партийно-государственной власти

невиданные масштабы приняли тщательно завуалированные подхалимство, взяточничество, коррупция, злоупотребление служебным положением. В этих условиях конструктивный обмен мнениями, принципиальная критика стали попросту опасными и заменялись пустым красноречием. На незыблемых позициях утвердился командно-административный способ управления. Высшие партийно-государственные руководители в связи с должностным положением во всех сферах жизни пользовались особыми привилегиями. Для них работали специальные склады, животноводческие фермы, закрытые для остального общества магазины, в которых дефицитные импортные товары и различные деликатесы выдавались по специальным талонам и сниженным ценам. Чтобы максимально пользоваться плодами «развитого социализма», власть имущие строили для себя спецквартиры, поликлиники, дома отдыха, санатории, дачи. Все это осуществлялось за счет государственных средств.

Административно - командная система, как и во всем Союзе, в Кыргызстане в значительной мере держалась на номенклатурном принципе управления обществом, обеспечивавшем партийный контроль над назначением и перемещением руководящих кадров государственного аппарата и их личную зависимость от тех, кто находился наверху управленческой пирамиды.

В настоящее время многие ученые одной из основных причин «Народной революции» 24 марта 2005 года и причин падения режима А. Акаева называют несистемную, непродуманную кадровую политику в республике. Следует отметить, что в настоящее время при подборе, расстановке и воспитании кадров для госаппарата, по нашему мнению, необходимо рассмотреть вопрос о преемственности положительных сторон подготовки госслужащих в Советском государстве. В советскую эпоху в Кыргызстане, как и во всем Союзе, существовала и безотказно действовала серьезная, продуманная государственная политика подготовки, подбора, распределения и воспитания руководящих партийных и советских кадров. Так как, руководствовались принципом «Кадры решают все». На уровне первого секретаря ЦК КП КирССР данный вопрос все время стоял на повестке дня. В этом наглядно можно убедиться из архивных документов. К примеру, из доклада выдающегося государственного деятеля Кыргызстана, 1 секретаря ЦК КП Киргизская ССР И. Раззакова в г. Фрунзе 23 апреля 1952 году на 10 пленуме ЦК КП Киргизии «О мерах по выполнению Постановления Центрального Комитета ВКП «О работе с кадрами в киргизской парторганизации» [3].

В итоге, следует отметить, что в советский период государственная служба Кыргызстана прошла этап зарождения, становления и развития в рамках Союзного государства со всеми присущими советской государственной службе недостатками и достоинствами.

Советская госслужба в Кыргызстане явилась основной базой для становления и развития госслужбы суверенной Кыргызской Республики.

Как отмечают, известные специалисты - практики госслужбы Джаманбаев М.А., Болотбаев А.А., «действительно реформы придумывают политики, реализовывают бюрократы, а испытывают люди. В начале независимого пути с сожалением отмечалось, что ни одно политико-экономическое решение, выработанное властными структурами, не могло быть исполнено в полном объеме. Драматизм ситуации того периода состоял в том, что реализовывать кардинальные реформы был призван аппарат, в основном имеющий хозяйственный опыт плановой директивной экономики и соответствующий, как говорили тогда, «совковый» менталитет. В республике катастрофически не хватало профессионалов-менеджеров всех уровней, опыта и знаний законов организации демократического государства, основанного на частной собственности и рыночных принципах. Именно поэтому большое внимание уделяется коренной реформе системы образования и переподготовке кадров во всех областях управления. Успех реформ, как показывает опыт других стран, во многом зависит от этого» [4, с.57].

Следует отметить, что первый нормативно-правовой акт в суверенной республике, комплексно регулирующий основы государственной службы, основы правового статуса госслужащего и прохождение госслужбы было Временное положение об основах государственной службы в Кыргызской Республике от 1996 года. В частности, 14 июня 1996 года был принят Указ Президента КР «О государственной службе КР» N УП-202, который утратил силу 25 июля 2000 года УП N 191.

Временное положение об основах государственной службы в Кыргызской Республике распространялось на лиц, в отношении которых вопросы прохождения государственной службы и замещения государственных должностей определены Конституцией, законами Кыргызской Республики и соответствующими им другими нормативными правовыми актами, в части, ими не урегулированной.

Данным Указом Администрации Президента Кыргызской Республики Президентом республики в срок к 1 ноября 1996 года было поручено представить на основе практики применения Временного положения, утвержденного Указом, проект Закона Кыргызской Республики о государственной службе в Кыргызской Республике для внесения в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. Это поручение Президента республики, закрепленное в Указе, не было выполнено. Закон «О госслужбе» был полностью разработан и принят только в 1999 году.

Временное положение «Об основах государственной службы в КР» определяло основы организации государственной службы и правового положения государственных служащих в Кыргызской Республике с 14 июня 1996 года до 25 июля 2000 года.

Указанное Положение отличается демократизмом норм. Многие положения Указа впервые вводили в правовую ткань законодательства независимой республики не только основные дефиниции, но и широкий аспект прав, обязанностей, четкую регламентацию прохождения госслужбы.

Следует отметить, что после утверждения Временного положения об основах государственной службы в Кыргызской Республике Указом Президента Кыргызской Республики от 14 июня 1996 года «О государственной службе в Кыргызской Республике» был принят целый пакет нормативно-правовых актов, регламентирующих основы организации госслужбы, социально-правовой статус госслужащего и прохождение госслужбы. Эти нормативно-правовые акты явились первыми нормативно-правовыми актами после независимости, подробно регулирующими особенности прохождения госслужбы. В частности, после Указа Президента Кыргызской Республики от 14 июня 1996 года «О государственной службе в Кыргызской Республике» были приняты следующие нормативно-правовые акты: Положение о дисциплинарной ответственности государственных служащих в Кыргызской Республике, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 октября 1996 года N 451; Положение о контрактной форме замещения государственных должностей, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 октября 1996 года N 454; Типовое положение об аттестации государственных служащих, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 октября 1996 года N 453; Перечень государственных должностей государственных служащих в органах государственной власти и управления Кыргызской Республики, утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 апреля 1997 года N 228 и др.

Следует отметить, что все вышеперечисленные акты 1996-1997 гг. были первыми нормативными правовыми актами суверенной республики, четко регламентирующими многие вопросы правового статуса, прохождения службы госслужащими и дисциплинарной ответственности. Данные нормативные акты дали мощный импульс для становления института госслужбы.

В суверенной республике после принятия пакета нормативно-правовых актов в сфере госслужбы были приняты определенные меры по обеспечению реформы основ организации государственной службы. В целях организационного, экспертно-аналитического и научного обеспечения реформы системы государственного управления и государственной службы в КР была образована Национальная комиссия по государственному управлению и государственной службе при Президенте КР. Данная комиссия, которая была призвана стать проводником радикальных реформ в сфере госслужбы, была создана 4 сентября 1997 года Указом Президента N 246 «О Национальной комиссии по государственному управлению и государственной службе при Президенте Кыргызской Республики».

Национальная комиссия по государственному управлению и государственной службе при Президенте Кыргызской Республики являлась совещательным и консультативным органом при Президенте Кыргызской Республики по вопросам реформы госу-

дарственного управления и государственной службы.

Основными задачами Комиссии являлись: подготовка для Президента КР предложений по стратегии и программе реформы государственного управления и государственной службы; разработка предложений по стратегии формирования кадрового потенциала государства и повышения эффективности деятельности органов государственного управления; подготовка предложений по основным направлениям реформирования единой системы нормативно-правового обеспечения работы с кадрами в органах государственного управления; организация подготовки проектов законодательных актов, а также указов и распоряжений Президента КР по вопросам государственного управления и государственной службы и т.д.

Следует отметить, что при проведении реформы госслужбы роль настоящей Комиссии была положительной и важной. Для выполнения возложенных на нее задач данная Комиссия провела ряд мероприятий: организовывала аналитическую работу по изучению и оценке состояния системы органов государственного управления и государственной службы; проводила экспертизу предложений и проектов нормативных актов, программ по организационному и финансовому обеспечению реформы государственного управления и государственной службы; выполняла по поручению Президента, Правительства КР функции генерального заказчика государственных программ развитию государственного управления и государственной службы; разрабатывала рекомендации по совершенствованию государственного управления и государственной службы; изучала опыт зарубежных стран и т.д. Комиссия заслушивала на их заседаниях доклады и отчеты руководителей органов государственного управления по вопросам совершенствования управленческой деятельности и работе с кадрами.

Данная Комиссия планомерно проводила работу развитию и совершенствованию госслужбы публики. В частности, 23 декабря 1998 года заместитель председателя Национальной комиссии по государственному управлению и государственной службе при Президенте КР А. Абдурашитов утвердил план действий по реформе государственного управления и государственной службы в КР на 1998 - 2001 гг. [4]. В настоящем Плате конкретно были предусмотрены следующие мероприятия и сроки, которые в основном действительно выдерживались: разработка законопроекта об основах деятельности госслужащих – декабрь 1998 г.; разработка и внедрение нормативных правовых актов, регламентирующих отбор на госслужбу на основе конкурса, стацию госслужащих - 1999-2000 гг.; развитие управленческих навыков и обучение государственных служащих - 1999-2001 гг.; переобучение госслужащих, сокращенных в ходе административных реформ 1999-2001 гг. и т.д.

В тот период Кыргызстане были приняты такие важные документы, как Концепция государственной кадровой политики в Кыргызстане, Президентская программа реализации государственной кадровой политики Кыргызской Республики на 1998-2005 го-

ды, Стратегия административной реформы в Кыргызской Республике, которые сыграли немаловажную роль в развитии и совершенствовании института государственной службы.

**Список литературы:**

1. Шерипов Н. Т., Базарбай уулу Эрлан. Эволюция государственной службы Кыргызской Республики // Известия вузов. - Бишкек. - 2005. №4.
2. Асанканов А. А., Осмонов А. Дж. История Кыргызстана (с древнейших времен до наших дней): Учебник для вузов. - Бишкек. 2002.
3. Центральный Государственный архив Политической Документации Кыргызской Республики. Ф. 56. Оп. 4. Д. 857. Л. 5-28. Стенограмма.
4. Выступление-директора Агентства по делам государственной службы на совещании «Об итогах 2006 года и задачах Агентства в сфере государственной службы в 2007 году» // Нурмамбет Токтомаев: Нам предстоит решать качественно новые задачи. 2007.
5. Архив Президента Кыргызской Республики. Ф.1. Д. №09-2 от 19.03.1998. План действий по реформе государственного управления и государственной службы в КР на 1998-2001 гг.
6. Закон КР «О государственной службе» от 11 августа 2004 года №114.
7. Закон Кыргызской Республики от 30 ноября 1999 г. №132 «О государственной службе».
8. Указ Президента КР от 3 ноября 2004 года УП №376 Об учреждении высшей административной государственной должности статс-секретаря государственного органа.
9. Указ Президента Кыргызской Республики от 4 сентября 1997 года N 246 «О Национальной комиссии по государственному управлению и государственной службе при Президенте Кыргызской Республики».
10. Указ Президента Кыргызской Республики от 5 июня 2004 года УП №193 «О стратегии реформирования системы государственного управления Кыргызской Республики».
11. Положение о проведении конкурса на замещение вакантной административной государственной должности государственной службы Кыргызской Республики, утвержденного Постановлением Совета по государственной службе от 28 октября 2004 года №2.
12. Временное положение об основах государственной службы в Кыргызской Республике. Утверждено Указом Президента Кыргызской Республики от 14 июня 1996 года УП N202

**Рецензент: д.ю.н., профессор Муқанбаева Г.**