

УДК 342.55 (575.2)

ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

К.В. Горева

Рассматривается такая актуальная проблематика, как этапы развития государственной службы в Кыргызской Республике. Исходя из целей, рассмотрена содержательная сторона этапов развития государственной службы в стране, а также основные особенности этапов развития государственной службы в Кыргызской Республике. Проанализированы труды ученых-юристов и исследовано практическое значение становления государственной службы в нашей стране. Анализ исследованных данных позволяет выделить несколько этапов развития государственной службы в Кыргызской Республике.

Ключевые слова: государственная служба; закон; страна; этапы.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА МАМЛЕКЕТТИК КЫЗМАТТЫН ӨНҮГҮҮ ЭТАПТАРЫ

К.В. Горева

Макала бүгүнкү күндөгү актуалдуу маселе болгон Кыргыз Республикасында мамлекеттик кызматтын өнүгүү этаптарына арналган. Максатка ылайык макалада өлкөдөгү мамлекеттик кызматтын маңыздуу этаптары, ошондой эле Кыргыз Республикасында мамлекеттик кызматтын өнүгүү этаптарынын негизги өзгөчөлүктөрү каралды. Биздин өлкөдө мамлекеттик кызматтын калыптанышынын практикалык мааниси изилденип, окумуштуу-юристардын эмгектери талдоого алынды. Изилдөөнүн маалыматтарын талдоо, Кыргыз Республикасында мамлекеттик кызматтын өнүгүүсүнүн бир нече этаптарын белгилөөгө мүмкүндүк берет.

Түйүндүү сөздөр: мамлекеттик кызмат; мыйзам; өлкө; этаптар.

STAGES PUBLIC SERVICE OF THE DEVELOPMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC

K. V. Goreva

The article is devoted to such topical issues as the stages of development of public service in the Kyrgyz Republic. Based on the objectives, the content of the stages of development of public service in the country. The article considers the main features of the developing stages of public service in the Kyrgyz Republic. The works of legal scholars are analyzed and the practical significance of the formation of public service in our country is investigated. Analysis of the data allows us to identify several stages of the development public service in the Kyrgyz Republic.

Keyword: public service; law; country; stages.

Любое государство призвано выполнять функции по обеспечению условий для жизнедеятельности общества, развития страны и поддержания порядка. Это возможно осуществить при развитой системе бюрократии. Во все цивилизованные времена человеческой истории существовала государственная служба. В наше время государственная служба обрела фундаментальный характер как условие управления процессами в обществе. Кыргызская Республика не является исключением. В нашей стране функционирует разветвленная

сеть органов государственного управления и местного самоуправления.

Государственная служба выполняет жизненно важные для государства миссии – политическую, административную и социальную. Государство, представляющее собой легальную и легитимную власть в обществе, реализует свои цели и задачи посредством государственного руководства и государственного управления. Основным же механизмом этого управления выступает государственная служба.

Известный русский юрист Н.М. Коркунов определил 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» [1, с. 280, 283].

Ю.А. Тихомиров трактует государственную службу как организацию постоянной профессиональной деятельности работников по осуществлению полномочий государственных органов и учреждений публичной власти [2, с. 309], тем самым акцентируя внимание на организационном аспекте государственной службы. При этом сама деятельность служащих в понятие государственной службы не входит.

Отечественный исследователь Э.Э. Дуйсенов отмечает, 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 государственным служащими возложенных на них задач и обязанностей по реализации и обеспечению полномочий различных государственных органов трех ветвей власти» [3, с. 56].

За годы независимости государственная служба в Кыргызской Республике прошла сложный путь становления. На основе поэтапных административных реформ в стране сложились конституционные основы системы государственного управления, важным звеном которого является государственная служба.

В советское время существовала стройная система подбора и расстановки кадров, ротация и повышение квалификации были обязательным условием государственной кадровой политики.

Из советской партийной школы необходимо отметить таких кыргызских государственных деятелей, как И. Раззаков, С. Ибраимов, Т. Усубалиев, которые стали образцом служения народу.

Осмысливая сложный пройденный путь становления, Н. Момуналиев в своей статье предлагает периодизацию, которую он связывает с изменениями законодательства относительно организации государственной службы. Развитие государственной и муниципальной службы в Кыргызской Республике он разделяет на несколько этапов: первый этап охватывает 1991–2004 гг.; второй этап начинается в 2004 г. и продолжается до 2010 г.; третий этап начинается с принятия Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. в новой

редакции [4], а четвертый – с принятия нового закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 г. [5].

Первый этап можно охарактеризовать следующим образом: это такое время, когда государство старалось не растерять имеющийся потенциал управленцев, который достался с советских времен. С большим или меньшим успехом предпринимались действия, направленные на удержание и развитие возможностей профессиональной службы, но уже нового типа и в современных реалиях суверенного Кыргызстана.

После приобретения независимости в 1991 г. Кыргызская Республика, взявшая курс на создание демократического государства, основанного на рыночной экономике, столкнулась с новыми вызовами во всех сферах. Выразилось это и в появлении тенденции политического влияния, коррупционных схем при назначении кадров, что негативно повлияло на качество работы государственных органов. Все это обусловило потребность в создании новой системы подбора кадров, вследствие чего закономерно возникла необходимость преобразования советской модели государственной службы, реформирования ее организационно-правовой базы и практики функционирования. В этой связи в 1996 г. было принято Временное положение об основах государственной службы в Кыргызской Республике, в 1999 г. – закон Кыргызской Республики «О государственной службе».

Вопросами организации государственной службы занимались Администрация Президента Кыргызской Республики, Аппарат Правительства Кыргызской Республики, некоторые задачи возлагались также на руководителей министерств и ведомств. Но все еще отсутствовала единая система организации государственной службы и подбора кадров.

Второй этап – это уже более осмысленный период реформы государственной службы. Был принят новый закон «О государственной службе» Кыргызской Республики от 11 августа 2004 г. [6]. С образованием государственного органа, уполномоченного по вопросам государственной службы, работа стала проводиться системно.

При активном содействии гражданского общества и международных организаций в 2004 г. была принята новая редакция закона «О государственной службе», направленная на развитие профессиональной государственной службы в стране. Также был принят закон Кыргызской Республики «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности и их близких родственников».

Вследствие принятия указанных законов был создан Совет по государственной службе, призванный определять стратегию развития государственной службы. Также 18 сентября 2004 г. указом Президента Кыргызской Республики был создан уполномоченный орган по делам государственной службы – Агентство Кыргызской Республики по делам государственной службы. Становление профессиональной государственной службы в стране непосредственно связано с деятельностью данного органа. На него, как на уполномоченный орган, осуществляющий единую государственную политику в сфере государственной службы, были возложены задачи по: разработке и принятию соответствующих нормативных правовых актов и единых правил, обязательных для государственных органов, внедрению системы конкурсного отбора на государственную службу, обеспечивающей открытость и прозрачность при приеме на работу, формированию национального резерва кадров, координированию вопросов подготовки, повышения квалификации государственных служащих.

В 2009 г. Агентство преобразовано в Государственную кадровую службу Кыргызской Республики.

С момента функционирования уполномоченного органа по делам государственной службы (сначала Агентства, потом Государственной кадровой службы Кыргызской Республики) осуществлены значимые реформы в сфере государственной и муниципальной службы.

Третий этап – была принята Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. в новой редакции и проводились последовательные действия по четкому разграничению сферы политического влияния от профессиональной деятельности служащих.

С 2010 г. при отборе кандидатов в некоторые государственные органы, а также статс-секретарей стали применять полиграф-тестирование, или проверку на «детекторе лжи». Следует отметить, что Кыргызстан стал первым в Центральной Азии среди стран, апробирующих полиграф-тестирование при поступлении на государственную службу [7].

В целях создания условий для карьерной мотивации, продвижению по службе не только в системе государственного управления, но и в органах местного самоуправления в 2013 г. были разработаны и утверждены указом Президента Кыргызской Республики от 26 июня 2013 г. новые реестры государственных и муниципальных должностей [8, с. 139].

С 2013 г. внедрена система оценки деятельности государственных и муниципальных служащих, направленная на повышение результативности и качества их работы. Система основана на

использовании ключевых показателей эффективности деятельности служащих, которая предусматривает прибавление коэффициента к базовой ставке заработной платы [9, с. 143].

Четвертый этап развития государственной и муниципальной службы в Кыргызской Республике начинается с принятия нового закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» Кыргызской Республики от 30 мая 2016 г., который направлен на достижение качественно нового уровня в данных сферах [10, с. 237]. Целью закона является способствование формированию профессионального кадрового состава органов управления, способных качественно и своевременно решать задачи государства и оказания услуг населению.

Необходимо отметить, что задачей указанных проводимых реформ является повышение потенциала государственной и муниципальной службы, позволяющий эффективно работать во благо народа и государства, посредством оказания гражданам качественных и доступных государственных услуг.

Современная государственная служба должна быть открытой, конкурентоспособной и престижной, ориентированной на результативную деятельность государственных служащих по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

Успешность реформирования и развития системы государственной службы зависит от разработки и реализации мероприятий, направленных на модернизацию государственной службы как единой системы, а также на практическое применение новых технологий государственного управления.

Современная государственная служба должна быть ориентирована на обеспечение прав и законных интересов граждан, создание механизмов взаимодействия институтов гражданского общества и государственной службы, противодействие коррупции на государственной службе, повышение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих.

Литература

1. *Коркунов Н.М.* Российское государственное право / Н.М. Коркунов. 2-е изд. СПб., 1893. 404 с.
2. *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М.: Изд-во г-на М.Ю. Тихомирова, 2006. 698 с.
3. *Дуйсенов Э.Э.* Правовые проблемы реформирования государственного управления (Республика Казахстан и Кыргызская Республика): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Э.Э. Дуйсенов. Алматы, 2003. 56 с.

4. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. // Эркин-Тоо. 2010. 6 июля.
5. Закон Кыргызской Республики от 11 авг. 2004 г. «О государственной службе» // Эркин-Тоо. 2014. 24 авг.
6. Указ Президента Кыргызской Республики от 20 июня 2011 г. «О Концепции модернизации государственной службы Кыргызской Республики» № 146 // Эркин-Тоо. 2011. 24 июня.
7. Закон Кыргызской Республики от 30 мая 2016 г. «О государственной гражданской службе и муниципальной службе № 75 // Эркин-Тоо. 2016. 7 июня.
8. Закон Кыргызской Республики от 30 нояб. 1999 г. «О государственной службе» № 132 // Эркин-Тоо. 1999. 17 дек.
9. Шерипов Н.Т. Государственная гражданская служба Кыргызской Республики (административно-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Н.Т. Шерипов. Тюмень, 2011. 300 с.
10. Токтогулов А.А. Особенности конституционно-правового становления и развития исполнительной власти в Кыргызстане / А.А. Токтогулов. Бишкек: Пim, 2016. 251 с.