

УДК 342.5: 340.132.83

## РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ЗАКОННОСТИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

*А.Д. Хамзаева, М.Т. Таалайбеков*

Приведены мысли российских ученых, а также исследования по обеспечению законности в сфере государственной службы в Кыргызской Республике и ее состояние на сегодняшний день. Рассмотрены основные правовые проблемы регулирования государственной службы и государственной политики в Кыргызской Республике. Особое внимание уделено вопросам эффективности нормативно-правовых актов в сфере государственной службы и профессиональной деятельности государственных служащих.

*Ключевые слова:* государственная служба; нормативные правовые акты; государственные служащие; неправительственные организации; Национальная академия наук КР; законность; дисциплина.

## МАМЛЕКЕТТИК КЫЗМАТТА МЫЙЗАМДУУЛУК ПРИНЦИБИНИ ИШКЕ АШЫРУУ

*А.Д. Хамзаева, М.Т. Таалайбеков*

Бул макалада Кыргыз Республикасынын мамлекеттик кызматындагы мыйзамдуулукту камсыз кылуу жана анын бүгүнкү абалы боюнча изилдөөлөр, ошондой эле орус окумуштууларынын ой-пикирлери келтирилди. Кыргыз Республикасында мамлекеттик кызматты жана мамлекеттик саясатты жөнгө салуунун негизги укуктук маселелери каралды. Мамлекеттик кызмат жана мамлекеттик кызматкерлердин кесиптик ишмердиги жаатындагы ченемдик-укуктук актылардын натыйжалуулугуна өзгөчө көңүл бурулду.

*Түйүндүү сөздөр:* мамлекеттик кызмат; укуктук ченемдик актылар; мамлекеттик кызматкерлер; бейөкмөт уюмдар (БӨУ); Улуттук илимдер академиясы (УИА); мыйзамдуулук; тартип.

## IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF LEGALITY IN PUBLIC SERVICE

*A.D. Khamzaeva, M.T. Taalaybekov*

The article presents the thoughts of Russian scientists and a study on the rule of law in the field of public service in the Kyrgyz Republic and the current state. The main legal problems of regulation of public service and public policy in the Kyrgyz Republic are considered. Particular attention is paid to the effectiveness of regulatory acts in the field of public service and the professional activities of public servants.

*Keywords:* public service; legal acts; public servants; non-governmental organizations; National Academy of Sciences of the Kyrgyz Republic; legality; discipline.

Создание любого государства проходит при прогрессирующем значении института государственной службы, который обеспечивает развитие всех сфер жизнедеятельности государства в целом. На этом этапе государственная служба выступает важным институтом административного права, а государственные служащие, которые реализуют государственную политику и законодательство, являются основными субъектами.

Проблема законности всегда была в центре внимания юриспруденции. Многие труды миро-

вых ученых, государственных деятелей посвящены вопросам законности. Это объясняется не только познавательным интересом. Суть заключается в том, что подход к разработке вопроса легальности во многих ситуациях связан со значением и решением вопросов о главных приоритетах ценностей общества, о соотношении права и государства, принципах его деятельности, о формах государства и о соблюдении свобод и прав человека и гражданина того или иного государства [1, с. 124–139].

В определении закона сказано, что это нормативный правовой акт, имеющий высшую юридическую силу, принятый в особо определенном, строгом порядке, определяющий основные нормы всех отраслей права и контролирующий наиболее важные общественные отношения.

Как отмечено выше, закон содержит в себе нормативные и правовые определения, обязательные правила поведения для общества, контролирует особо важные отношения общества, является самым необходимым источником права [2].

По мнению доктора юридических наук, российского юриста А.Т. Боннера, следующие три элемента входят в понятие законности: общеобязательные права, идея законности и особый режим общественной, политической жизни в режиме законности.

Российский государственный деятель Г.В. Минх пишет, что законность – это требование строгого и неуклонного следования юридическим правилам, предписаниям, независимо от отношения к ним.

Советско-израильский общественный деятель, правозащитник, теоретик Э.В. Кузнецов отмечает, что содержание понятия “закон” охватывает не только область воплощения права, но и область его создания, чего нельзя сказать о развитии законности, если реализуются в деле нормативные акты несправедливые, противоречащие человеческим интересам, а основа законности, то есть непосредственно нормативные правовые нормы, прежде всего зависит от того, каким человеком или государственным служащим и как она создается [3, с. 78–80].

Основная мысль определения и понимания законов разными теоретиками и учеными в конечном счете приводит к тому, что исполнение законов и подзаконных актов подлежит всеми государственными органами, должностными лицами и гражданами, общественными организациями и объединениями. Перечисленные выше определения понятия законности можно считать дискуссионными.

В определении, которое предлагает А.Т. Боннер, законность понимается как общеобязательность права. Но понятия права и закона не совпадают. Из-за этого, как считает российский государственный деятель, ученый, юрист В.Я. Кикоть, общеобязательность права можно

признать элементом законности только в случае расширительного толкования этого понятия. Следует отметить, что в содержание законности не надо включать идею законности, потому что идея – это представление, которое отражает действительность в сознании человека, определяющее его отношение к ней, но не элементом самой действительности и социального явления [4, с. 24–36].

Трансформирование государственной гражданской службы в последнее десятилетие стало важнейшим объектом реформы всей системы государственного управления в Кыргызской Республике. Ранний опыт после обретения независимости, функционирования системы государственной службы показывает, что ее недоработанность и слабая эффективность являются основным препятствием экономического, политического и социального развития государства.

Проблема улучшения института государственной гражданской службы заключается в создании системы управления, недоработке нормативно-правовых актов в этой сфере и принципов государственной службы. Необходимость рассмотрения данного вопроса вызвана постоянными изменениями в законодательстве, перечне принципов государственной гражданской службы. Отсутствие стабильности и неграмотности законов Кыргызской Республики в этой сфере показывает неэффективность и нестабильность всей системы законодательства в сфере государственной гражданской службы Кыргызской Республики. Вместе с этим для государственной службы и полноценного обеспечения законности в ее деятельности должна внедряться и дисциплина государственных служащих. Только законным принуждением можно, наоборот, ухудшить сегодняшнее положение государственной службы Кыргызстана. Под дисциплиной здесь понимается этика государственных служащих.

Существуют разные мнения практиков и теоретиков относительно состава и формулировок принципов государственной службы. В концепции развития государственной службы вместе с целями и задачами обязательно должны прорабатываться и эффективные принципы государственной гражданской службы [5, с. 133–141].

Смешанный характер и слабая система государственного управления в Кыргызстане привели к признанию негосударственных

институтов, а именно неправительственных организаций (далее – НПО), как общественных, так и частных, в качестве партнеров государства, что, несомненно, оказало влияние на изменение системы государственной службы в целом и на процесс принятия стратегических решений в частности.

Определение принципов государственной гражданской службы, правильно показывающих избранную концепцию, является непростой теоретической проблемой. В Кыргызстане это может быть обусловлено тем, что в республике день за днем слабеет гарант и генератор всех сфер жизнедеятельности человечества – Национальная академия наук Кыргызской Республики (далее – НАН КР), слабеет законодательная и исполнительная ветви власти Кыргызской Республики, а также активность гражданского общества в жизнедеятельности государства в целом. Принцип – это та основа, которая обеспечивает создание в нормативно-правовых актах систему согласованных норм и положений. Законность обусловлена тем, что позволяет постоянное и точное выполнение эффективного законодательства, которое обеспечивает законное применение мер государственного принуждения в случаях нарушения со стороны государственных служащих.

Профессиональная деятельность государственных гражданских служащих с точки зрения юриспруденции, в первую очередь, должна определяться конституционным, правовым положением государственного гражданского и муниципального служащего. Конституция Кыргызской Республики, принятая в 2010 г., является главным нормативным правовым актом государства, обладающим свойствами верховенства и прямого действия, связанным с принципом законности. Конституция Кыргызской Республики 2010 г. как главный нормативный правовой акт имеет высшую юридическую силу и верховенство, что определяет соответствие законов и других нормативных правовых актов ее содержанию. Основной закон обладает свойством прямого действия. Правовые отношения регулируются, прежде всего, конституционными положениями, а не только законами и другими нормативными правовыми актами [6].

В настоящее время перед Кыргызской Республикой стоит задача обеспечения стабиль-

ности, независимости и законности профессиональной государственной службы, необходимо проводить конкурс и отбор квалифицированных, компетентных кадров, поступающих на государственную службу, в целях повышения эффективности деятельности государственной службы и обеспечения законности и дисциплины в плане оптимизации законодательства в сфере государственной службы.

Основными регулирующими документами в сфере государственной гражданской службы являются:

- Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г.;
- Кодекс этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики от 19 августа 2016 г. № 43;
- Закон КР “О государственной гражданской службе и муниципальной службе” от 30 мая 2016 г.;
- Закон КР “О противодействии коррупции” от 8 августа 2012 г. № 153;
- Постановление Правительства КР “О вопросах обеспечения соблюдения законодательства в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы” от 14 декабря 2016 г. № 674 [7].

Все перечисленные выше нормативно-правовые акты в сфере государственной службы в настоящее время являются неэффективными и не пресекают незаконные действия государственных служащих в коррупции, конфликте интересов, что четко прописано в законодательстве КР, и, конечно же, консервативные мнения и традиции наших предков. Для полного обеспечения законности в сфере государственной службы и в деятельности государственных служащих не будет достаточно методов принуждения, что лишь обуславливает текучесть кадров в государственных органах. Здесь должны учитываться и человеческие ценности (этика государственных служащих, Кодекс этики КР), материальное и финансовое удовлетворение (государственные программы доступного жилья, повышение заработной платы).

Как известно, Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013–2017 гг. была направлена на реформирование государственного управления страны. Итоги данной стратегии не дали существенного

изменения или улучшения в сфере государственной службы и государственного управления в целом.

Государственные элиты должны укрепить веру людей во власть. Создав трудоспособную систему государственной власти посредством модернизации государственного аппарата, мы обязаны достичь повышения качества государственных услуг, оказываемых населению.

В реализации этих общегосударственных целей велика роль и значение государственной и муниципальной службы.

Все усилия государственных органов и органов местного самоуправления должны быть направлены на отбор профессиональных и добросовестных кадров, на подготовку истинных государственных служащих, способных трудиться ради интересов народа и государства.

Значимость данной темы определяется актуальностью и усиливается тем обстоятельством, что Кыргызская Республика в настоящее время находится на стадии модернизации реформирования системы государственной службы. Государственная служба и государственные служащие, в частности, выполняют важную для государства административную, политическую, экономическую и социальную работу, и на это влияет законность и дисциплина в деятельности государственных служащих, которые реализуют государственную политику (стратегия и программа). Именно они обеспечивают укрепление государственности, результативность реформ и соблюдение закона и дисциплины при выполнении своих обязанностей.

### *Литература*

1. Государственная служба как сфера управления: понятие, принципы и ее особенности // Современность: философские и правовые проблемы / НАН КР, Институт философии и права. Бишкек, 1999.
2. Ожукеева Т. Права человека и демократия: учеб. пособие для преподавателей и студентов / Т. Ожукеева, В. Прытков, А. Акунов. Бишкек, 1996.
3. Акимова Н.В. Коррупция в России: история и современность / Акимова Н.В. // Юрид. мир. 2008. № 12.
4. Гришковец А.А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) / А.А. Гришковец // Государство и право. 2004. № 1.
5. Гришковец А.А. Государственная служба и гражданское общество: проблема контроля / А.А. Гришковец // Административно-правовой статус гражданина / отв. ред. Н.Ю. Хамаева. М.: ИГПРАН, 2004.
6. Шерипов Н.Т. Государственная гражданская служба Кыргызской Республики: административное правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук / Н.Т. Шерипов. Тюмень, 2011. 456 с.
7. Сборник нормативно-правовых актов по вопросам организации и прохождения государственной гражданской службы и муниципальной службы в Кыргызской Республике. Бишкек, 2017. 391 с.