

УДК 342.591(575.2)  
DOI: 10.36979/1694-500X-2023-23-3-73-78

## О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

*М.Н. Пазылова*

*Аннотация.* Рассмотрены и проанализированы общетеоретические аспекты института госслужбы, где устанавливаются права, обязанности и гарантии, а также ограничения, связанные с госслужбой, меры поощрения и ответственности по кыргызскому законодательству. Исследованы основополагающие аспекты работы с кадрами госуправления. Отражены основные причины в необходимости проведения реформы госуправления и госслужбы. Представлены идеи об улучшении внутреннего механизма, о поддержке и поднятии престижа госслужбы, что, в свою очередь, способствует повышению качества и эффективности работы. Став суверенным государством в 1991 году, Кыргызстан столкнулся с проблемами преобразования госслужбы. Из-за новизны этих проблем и отсутствия определенного опыта в первые годы независимости приходилось руководствоваться прежним законодательством. Лишь постепенно начинала складываться практика нового нормотворчества.

*Ключевые слова:* госслужба; органы власти; правовое положение; нормотворчество; реформа; должностные обязанности; дисциплинарная и материальная ответственность; статус.

---

## КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ МАМЛЕКЕТТИК КЫЗМАТЧЫНЫН УКУКТУК АБАЛЫ ЖӨНҮНДӨ: ЖАЛПЫ ТЕОРИЯЛЫК АСПЕКТ

*М.Н. Пазылова*

*Аннотация.* Макалада мамлекеттик кызмат институтунун жалпы теориялык аспектилери каралды жана талданды, анда укуктар, милдеттер жана кепилдиктер, ошондой эле мамлекеттик кызмат менен байланышкан чектөөлөр, Кыргыз Республикасынын мыйзамдары боюнча сыйлоо жана жоопкерчилик чаралары белгиленген. Мамлекеттик башкаруунун кадрлары менен иштөөнүн негизги аспектилери изилденген. Мамлекеттик башкарууну жана мамлекеттик кызматтын реформалоонун зарылдыгынын негизги себептери чагылдырылган. Ички механизмди жакшыртуу, мамлекеттик кызматтын кадыр-баркын көтөрүү жана колдоо жөнүндө идеялар сунушталды, бул өз кезегинде иштин сапатын жана натыйжалуулугун жогорулатууга өбөлгө түзөт. 1991-жылы эгемендүү мамлекет болгондон кийин Кыргызстан мамлекеттик кызматты кайра түзүү көйгөйлөрүнө туш болгон. Бул көйгөйлөрдүн жаңылыгынан жана көз карандысыздыктын алгачкы жылдарында белгилүү бир тажрыйбанын жоктугунан улам мурунку мыйзамдарды жетекчиликке алууга туура келген. Бара-бара жаңы ченем жаратуу практикасы калыптана баштады.

*Түйүндүү сөздөр:* мамлекеттик кызмат; бийлик органдары; укуктук абалы; ченем жаратуу; реформа; кызматтык милдеттер; тартиптик жана материалдык жоопкерчилик; статус.

---

## ON THE LEGAL STATUS OF A CIVIL SERVANT IN THE KYRGYZ REPUBLIC: GENERAL THEORETICAL ASPECT

*M.N. Pazylova*

*Abstract.* The article examines and analyzes the general theoretical aspects of the institution of civil service, which establishes rights, obligations and guarantees, as well as restrictions related to civil service, incentives and responsibilities under Kyrgyz law. The fundamental aspects of working with public administration personnel are investigated. The main reasons for the need for public administration and civil service reform are reflected. Ideas are presented on improving the internal mechanism, on supporting and raising the prestige of the civil service, which in turn contributes to improving the quality and efficiency of work. Having become

a sovereign state in 1991, Kyrgyzstan faced the problems of transforming the civil service. Due to the novelty of these problems and the lack of certain experience in the first years of independence, it was necessary to be guided by the previous legislation. Only gradually did the practice of new rulemaking begin to take shape.

*Keywords:* civil service; authorities; legal status; rulemaking; reform; job responsibilities; disciplinary and material responsibility; status.

Необходимо рассмотреть процесс реализации государственно-служебных отношений, где определены госорганы, которым предоставляется право осуществлять прием граждан на госслужбу, а также назначать и перемещать их в должностях, присваивать им классные чины при нахождении на госслужбе.

К числу основополагающих аспектов работы с кадрами госуправления относят осуществление государственной кадровой политики (ГКП), т. е. совокупности принципов и норм, которыми руководствуется государство при подборе и расстановке в должностях, подготовке и переподготовке госслужащих. Как известно, государственная кадровая политика закрепляется в законах других нормативно правовых актах и, посредством их, претворяется в жизнь.

Традиционно под государственностью понимают властную правовую упорядоченность отношений, поведения и действий индивидов, их объединений. Конкретные формы государственности разнообразны, поскольку зависят от уровня развития государства, общественного строя, исторического пути, форм государства, национальных традиций. Необходимо различать элементы, составляющие сущность государственности:

- государственный строй, режим, характер политической власти и форма государства;
- государственный аппарат, механизм власти, управления и правосудия;
- кадры, приводящие в движение указанный механизм.

При помощи законов, госпрограмм, концепций развития и функционирования аппарата всему обществу придается целенаправленность, согласованность и результативность развития.

Посредством госслужащих осуществляются задачи и функции государства, поскольку именно ими выполняются официальные функции госорганов. Конечно, не оспаривается и тот момент, что от них зависит ход реформ, преодоление коррупции, захлестнувшей многие госорганы, обеспечение гарантированных

Конституцией Кыргызской Республики прав и свобод. Безусловно, анализ различных источников показывает, как понятие «кадры» трансформирует свое определенное содержание.

Рыночная экономика, как известно, изменила отношения между органами власти и подведомственными структурами, что коррелирует с расширением горизонтов самостоятельности, возможности принимать самостоятельные решения, что поставило перед органами власти задачу менять стиль руководства и, что самое трудное, не только действовать, но и мыслить по-новому.

Без необходимого количества соответствующих работников экономическая реформа будет замедляться, что также требует поддержки со стороны госслужбы, которая координирует, предоставляя необходимые «услуги», а не сдерживает рост частного бизнеса. Поэтому одним из аспектов в работе с кадрами новой генерации должна стать обоснованная оценка работника как условие предотвращения ошибок в отборе персонала госуправления. Необходимо отработать эффективные механизмы замещения управленческих должностей, соответствующие специфике вида деятельности и новым условиям хозяйствования в Кыргызской Республике.

Можно полагать, что на текущий момент необходима действенная система моральных и материальных стимулов, заинтересовывающих как самого специалиста, так и руководителей органов госуправления в высокой степени профессионализма. Нужно, по нашему мнению, и дальше развивать центры подготовки специалистов для управленческой и предпринимательской деятельности. Необходимы долгосрочные госпрограммы по формированию управленческого уровня, базирующиеся на анализе качественного состава, которые должны корреспондировать задачам реформы. К числу таких документов в свое время можно было отнести Президентскую программу «Кадры XXI века»

и Концепцию государственной кадровой политики Кыргызской Республики.

Управление требует способностей к комплексному видению общественных процессов как важнейшего аспекта в осуществлении руководства и принятия управленческих решений. Работники госорганов должны уметь добывать информацию, владеть методами научной организации управления. В числе главных аспектов в учете пригодности для занятия должности в сфере госуправления находится профподготовка на уровне мировых стандартов.

Поэтому необходимо всячески поддерживать и поднимать престиж госслужбы. Правильное использование кадрового потенциала следует рассматривать в качестве одной из приоритетных общегосударственных задач. Кроме того, законодательство должно обеспечивать стабильность правового положения госслужащего, его способность вести дела и при возможной смене политических лидеров. Подобная смена не должна дестабилизировать работу госаппарата, поскольку даже единичные подобные факты подрывают репутацию, доверие со стороны социума и эффективность всей госслужбы Кыргызской Республики.

Действительно, к госслужащим предъявляются новые требования, и исходя из них государственные должности должны замещать не просто специалисты, а люди, которые могут и должны действовать в условиях новых экономических отношений, общаясь с предпринимателями и иными организациями, основанными на существующем многообразии различных форм собственности.

Став в 1991 году суверенным государством, Кыргызстан к преобразованиям госслужбы не был готов. В первые годы независимости приходилось руководствоваться прежним законодательством. Лишь постепенно начинала складываться практика нового нормотворчества. Причем мы существенно отставали в этом вопросе от наших соседей – стран СНГ. Причины этого отставания видятся в:

- существенной новизне этих проблем и отсутствии определенного опыта;
- в том, что юридическая наука также не имела каких-либо наработок в этом

направлении и оказалась не в состоянии воздействовать на начавшиеся преобразования в сфере госслужбы.

Кыргызстан, перейдя к новой общественной системе, породил смену парадигмы системы власти. Поэтому и реформа госслужбы проходит как часть преобразований законодательства и госаппарата, ориентированных на защиту прав индивида. Иначе говоря, реформа госуправления и госслужбы является составной частью Административной реформы в Кыргызской Республике.

В 1987 году начался демонтаж государственных структур СССР. Но была разрушена лишь ее часть – партийная надстройка, а советский аппарат остался в том же виде, в котором пребывал десятилетиями [1, с. 37]. Начиная с 1991 года функционирование госаппарата не соответствовало задачам осуществления реформ, причем в его деятельности часто была видна не только некомпетентность, неэффективность, неоперативность, но зачастую и прямое неисполнение законов, актов Президента, Правительства и других органов власти. По верному мнению, Э.Э. Дуйсенова, возникла настоятельная необходимость в проведении реформы госуправления и госслужбы в Кыргызской Республике [2, с. 52].

К наиболее острым проблемам следует отнести:

- 1) слабую профподготовку, некомпетентность госслужащих, особенно в правовых, кадровых и экономических вопросах. До сих пор нет эффективных механизмов реализации Концепции государственной кадровой политики [3];
- 2) организационную нестабильность. Начиная с 1991 года в госаппарате происходят структурные преобразования. Это закономерно, поскольку Административная реформа предполагает децентрализацию власти, сокращение и упрощение органов госвласти. Однако, зачастую преобразования госаппарата не имели под собой научно-теоретических основ, что приводило к нагромождению дублирующих органов и неоправданному увеличению штата. Как показывает зарубежный опыт реформ, во многих развитых странах сокращение госаппарата направлено на повышение зарплат

чиновникам за счет высвобождаемого штата, что, в свою очередь, способствует повышению качества и эффективности работы госслужащих;

- 3) значительная коррумпированность госаппарата стала большим тормозом на пути проводимых реформ. Должностные лица различных госорганов способствуют противоправной деятельности коммерческих структур. Более того, коррупция, как известно, ущемляет конституционные права и свободы, что подрывает демократические устои и правопорядок, а также дискредитирует деятельность госаппарата. Сегодня избобличение коррупции в госслужбе стало важнейшим условием нравственного оздоровления общества. Сегодня нам крайне необходимо действенное антикоррупционное законодательство, которое позволит создать реальную правовую преграду этому негативному явлению;
- 4) снижение служебной дисциплины в госорганах явилось следствием как непрерывных оргмероприятий, недостаточной личной заинтересованности госслужащих в результатах, так и ослабления требовательности со стороны руководителей всех уровней. Меры ответственности за нарушения законности к чиновникам применяются крайне редко. Недостаточной является и реакция руководителей госорганов на критику со стороны СМИ. Многим служащим госорганов присущи бюрократизм, формальное выполнение или даже невыполнение своих должностных обязанностей;
- 5) отсутствие должного идеологического обеспечения госслужбы крайне негативно сказалось на всем ее функционировании. Более того, процесс деидеологизации общества и госаппарата явился одной из причин распространения таких негативных явлений, как взяточничество, коррупция, протекционизм, незаконное занятие предпринимательской деятельностью.

В указанной связи актуализируются многие аспекты идеологического обеспечения проводимых реформ. Основы новой идеологии, как известно, заложены в истории кыргызского

государства, а именно в заповедях Манаса и в политико-правовых документах суверенного Кыргызстана (Конституции КР и законодательных актах). Ведущая роль в идеологической работе должна принадлежать пропаганде правовых знаний, что позволит преодолеть зародившийся правовой нигилизм и воспитывать у чиновников уважение к закону.

Существовавшая недостаточность нормативно-правового регулирования вопросов работы с кадрами госорганов явилась одной из причин, снизивших эффективность усилий по укреплению государственности и реализации проводимых реформ. В значительной мере это можно объяснить отсутствием единой государственной кадровой политики, отсутствием координации этой работой на центральном и местном уровнях.

Процесс административной реформы, обусловившей реформу госуправления и госслужбы, вкуче с децентрализацией органов власти неизбежно будут вести к ликвидации не оправдывающих себя госорганов и их аппаратов, а также сокращению штата госорганов. Следовательно, надо предвидеть и дальнейший рост количества высвобождаемых госслужащих. А их социальную защиту должно взять на себя государство.

Г.В. Атаманчук определяет госслужбу как практическое и профессиональное участие в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей по должности, определенной в конкретном госоргане [4, с. 263]. Основываясь на указанном определении, можно обозначить исполнение обязанностей и полномочий по должности не просто как работу, измеряемую временем, а как формирование управленческих взаимоотношений между государством и кыргызским социумом, госорганом и подлежащему его ведению управляемыми объектами. Государственная должность служит связующим звеном между госслужащим и гражданином.

Что касается целей госслужбы, то в большинстве государств они направлены на повышение эффективности процессов реализации госвласти и госуправления, а также корреляции ответственности за исполнение полномочий

госслужащими с социально-экономическими гарантиями госслужбы. Также крайне важно, чтобы в организационно-правовом смысле была четкость в отношениях между занимающим госдолжность лицом и государством, а также между занимающим госдолжность лицом и гражданином.

Госслужба должна быть целостной, системной и основанной на общих принципах. Тогда она будет представлять собой не совокупность служб на различных уровнях и в различных подсистемах, а единую службу с соответствующими объемом и структурой.

Еще одной проблемой, которую необходимо разрешить до конца, является отсутствие четкой регламентации должностных обязанностей и прав госслужащих, что создает определенные условия для их самовольных действий. Кроме того, из-за отсутствия механизма контроля за соблюдением прав госслужащих имеют место многочисленные случаи нарушения законодательства о труде, их дисциплинарной и материальной ответственности.

Таким образом, по итогам предпринятого анализа можно вывести несколько итогов.

1. На первоначальном этапе государственного строительства устранить перечисленные недостатки в сфере госслужбы можно было только путем ее коренной реформы. Попытки решить эту проблему посредством частичных изменений отдельных аспектов функционирования госаппарата оказались неэффективными, поскольку осуществлялись они несогласованно, бессистемно, как ответ на текущие политические изменения, на критику общественности и т. п.
2. Происходящие процессы актуализировали концепцию реформирования госуправления и госслужбы для системного разрешения проблем госуправления.
3. По замыслу, реформы, с одной стороны, обусловили образование количественно небольшого корпуса госслужащих. Поэтому наиболее важной задачей стало создание профессионального чиновничества, компетентного и профессионального, т. е. категории служащих, выполняющих госфункции с четко установленным в специальных законах статусом.
4. Зарубежный опыт проведения реформ госслужбы показывает, что реформы подобного рода носят длительный характер в зависимости от происходящих перемен в экономике, политике, социально-культурной сфере. Вместе с тем, крайне важно определить пределы реформирования госслужбы.
5. Обеспечение социального контроля над служащими госаппарата в целях предупреждения административного произвола и нарушения прав граждан. При этом, социальный контроль не должен привести к вмешательству общественных организаций и партий в деятельность госаппарата, поскольку подобное смешение может привести к нарушению конституционных положений и другим негативным последствиям в практической деятельности госслужащих.
6. В условиях многопартийной системы и политического плюрализма госслужба Кыргызской Республики должна строиться на значимых принципах, профессиональной подготовке управленцев, администраторов любого уровня.
7. Необходимо создание оптимальной модели современной госслужбы, которая предполагает установление дуализма, суть которого заключается в том, что, с одной стороны, определяется публично-правовой статус госслужащего, выполняющего государственные функции, а с другой стороны, определяется статус простых служащих и лиц технического персонала, занятых выполнением специальных задач и функций на госслужбе.
8. Госслужба, объединяющая в себе различные сферы деятельности, образует профессиональный статус должностных лиц, комплекс служебных прав, обязанностей, ограничений, запретов и ответственности.
9. Реформирование госслужбы – длительный процесс, связанный с другими реформами, со многими изменениями, происходящими внутри законодательства и самого государства. Новые процессы, происходящие

в обществе, будут влиять на формирование системы госслужбы.

10. В процессе реформы госслужбы необходимо учитывать и использовать положительный опыт советской государственной службы, а также опыт государственного строительства, опыт проведения реформ странами СНГ и, конечно же, международный опыт.

Поступила: 17.11.22; рецензирована: 30.11.22;  
принята: 02.12.22.

#### *Литература*

1. *Овсянко Д.М.* Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие / Д.М. Овсянко. М.: Юристъ, 1996.
2. *Дуйсенов Э.Э.* Государственная служба Кыргызской Республики: учебное пособие / Э.Э. Дуйсенов. Ош.: Ошская облтипография, 2001.
3. Положение о Национальной комиссии по государственному управлению и государственной службе при Президенте КР (В редакции Указа Президента КР от 18 мая 1998 года УП № 156). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/46250> (дата обращения: 18.11.2022).
4. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. М.: Омега-Л, 2006.