

***Алымкулова С., соискатель кафедры конституционного права и гендерной политики Кыргызско-Российского Славянского университета***

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

С начала 90-х г. прошлого века по мере разрушения прежних номенклатурных структур, и в особенности после распада СССР, настала необходимость проведения реформы государственного аппарата. Первое время она сопровождалась разрозненными актами, не увязанными в какую бы то ни было систему.

В частности, была утверждена Концепция административной реформы в Кыргызской Республике, которая была критически встречена в гражданском обществе, хотя часть ее положений носила здравый характер. В частности, в ней предусматривалось принять рамочный закон о госслужбе, который послужил бы отправной точкой для дальнейшего правотворчества в этой области, поскольку порядок прохождения госслужбы регулировался в основном Кодексом Законов о труде Кыргызской ССР (1972 г.) и Трудовым Кодексом Кыргызской Республики (1997 г.).

В ноябре 1999 г. был принят Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» — первый правовой акт в сфере государственно-служебных отношений. Однако после принятия закона не было образовано единого координационного центра, ответственного за его реализацию.

В разные периоды административной реформой занимались то вместе, то по отдельности и Администрация Президента, и Аппарат Премьер-министра. Каждая из этих структур имела полярные точки зрения как на саму реформу, так и на механизмы и темпы ее реализации. В итоге «административной реформой» называли хаотические спонтанные движения власти по решению ситуативно возникающих проблем.

Образованная Указом Президента от 4 сентября 1997 года № 246 Национальная комиссия по государственному управлению и государственной службе при Президенте Кыргызской Республики также не отвечала требованиям проводимой реформы и не способствовала реализации Закона «О государственной службе».

Многие управленческие проблемы в республике возникали из-за сохранения политического вмешательства в процессы принятия решений по вопросам управления кадрами, использования руководством государственных органов принципов регионализма, кумовства и личной преданности при формировании административного аппарата, слабого стимулирования и мотивации государственных служащих, что дало основу для проявления коррупции. К сожалению, ранее этим аспектам деятельности не уделялось достаточного внимания, как следствие, в обществе не сложилось понимания важности становления профессиональной, компетентной и стабильной государственной службы.

В связи с этим и в целях обеспечения преемственности, стабильности и независимости профессиональной государственной службы, привлечения на государственную службу квалифицированных кадров, повышения эффективности управления государственной службой 11 августа 2004 года был принят новый Закон Кыргызской Республики «О государственной службе». Данным законом были определены и основные принципы государственной службы. Остановимся на некоторых из них.

Принцип равного доступа. Обеспечение равенства прав при поступлении на государственную службу является принципом, закрепленным в Конституции Кыргызской Республики. Образованный уполномоченный государственный орган по делам государственной службы — Агентство Кыргызской Республики по делам государственной службы (с 2009г. — ее правопреемник Государственная кадровая служба Кыргызской Республики, далее — уполномоченный госорган) осуществляет разработку единых стандартов и правил при поступлении на государственную службу, а также мониторинг кадровых назначений и контроль за соблюдением установленных процедур при конкурсном отборе путем участия в аттестационно-конкурсных комиссиях государственных органов, а также рассматривает обращения граждан, не согласных с решениями комиссий.

Стабильность государственной службы. Данный принцип определяет несменяемость государственных служащих и преемственность в проведении государственной кадровой политики, в формировании основ государственного аппарата. Государственная служба стабильна тогда, когда все другие принципы, установленные законом, постоянно осуществляются на практике. При этом стабильность, с точки зрения законодателя, проявляется в поддержании управления государственной службы на уровне, позволяющем ей качественно осуществлять функции государства. Стабильность — это постоянство государственно-служебных отношений, обеспечиваемое мерами систематического поддержания высокого уровня управления путем проведения регулярного обучения, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Принцип стабильности также определяет, что госслужащие принимаются на государственную службу пожизненно и могут быть уволены только на основании судебного решения либо по другим, строго оговоренным в законе основаниям. За выполнение своих служебных обязанностей государственные служащие получают от государства денежное содержание.

Исключение политического влияния и непропорционального вмешательства в деятельность государственных служащих. В определенном смысле принцип стабильности государственной службы также неразрывно связан с принципом ее внепартийности. В условиях непрерывно происходящих изменений политической ситуации, реформирования системы и структуры органов государственной власти государственная служба должна функционировать, соблюдая только действующие законы, а государственные служащие — осуществлять свои полномочия, соблюдая нормативно установленные административные процедуры, способы и формы управления. Иными словами, структурные изменения в системе государственной власти не должны повлечь за собой изменения и нововведения в государственной службе, которая является политически нейтральной и должна оставаться стабильной.

Профессионализм и компетентность государственных служащих. Профессионализм на государственной службе зависит от квалификации и профессиональной подготовки лиц, претендующих на государственные административные должности. Одной из важных сфер деятельности уполномоченного госоргана по делам госслужбы является разработка методики проверки знаний кандидатов при проведении конкурсного отбора, аттестации и сдаче квалификационного экзамена. Создание и деятельность Центра тестирования госслужащих предусматривает формирование и модернизацию базы тестовых вопросов для компьютерного тестирования кандидатов на занятие административных государственных должностей, а также госслужащих, проходящих аттестацию или сдающих квалификационный экзамен. То есть специалист, будь он финансист, юрист или программист, должен быть профессионалом в своей области. Если он поднимается на ступеньку выше на должность руководителя отдела, управления, де-

парламента, конечно, только профессиональных знаний становится недостаточно, необходимы соответствующие менеджерские качества, а это не только знания, но и опыт. Поэтому карьера, служебный рост, должны быть предсказуемы. Это требует проработки в правовом плане.

Правовая и социальная защищенность государственных служащих. Уполномоченный орган по делам госслужбы играет немаловажную роль в обеспечении прав и законных интересов государственных служащих путем рассмотрения заявлений граждан, государственных служащих на неправомерные действия со стороны должностных лиц в процессе прохождения государственной службы.

В рамках работы уполномоченного госоргана функционируют общественная приемная и «телефон доверия». Через средства массовой информации уполномоченный госорган призывает государственных служащих и общественность сообщать о достоверных фактах противозаконного увольнения и служебного продвижения, приема на административные государственные должности без конкурсного отбора, а также взяточничества и вымогательства при приеме и прохождении административной государственной службы.

Согласно Закону Кыргызской Республики «О государственной службе», государственные должности подразделяются на политические и административные. Идея такого разделения заключается в том, что смена руководителя не должна приводить к кадровому хаосу в государственном учреждении и подрыву его деятельности. Профессиональная стабильность и устойчивость служебного положения являются необходимыми как в интересах государственного аппарата, так и в интересах государственных служащих, и они должны быть гарантированы даже в том случае, когда полностью или частично меняется система государственных органов и организация государственной службы. Лицо, назначенное или избранное на политическую государственную должность, должно осуществлять политическое государственное управление, а не заниматься переустройством собственного ведомства либо заменой кадров управления. Разделение государственных должностей на политические и административные обеспечивает последним гарантии против произвольных действий, затрагивающих их профессиональное положение или карьеру. Их статус не может зависеть от политической конъюнктуры, конкретной личности политического руководителя, частых и не всегда обоснованных организационных перестроек.

Раньше количество государственных служащих не соответствовало функциям, исполняемым государственными органами: имело место как их необоснованно излишняя численность, так и дефицит кадров в отдельных структурах. Применение устаревших норм для определения потребностей в рабочей силе снижало возможность ведомств повышать результативность своей деятельности за счет использования меньшего количества работников. В государственной службе слабо внедрялись принципы прозрачной и равноправной конкуренции, что отражалось на общем уровне профессионализма государственных служащих.

В свою очередь, действующий Закон «О государственной службе» предъявляет более жесткие требования к профессиональным качествам кандидатов на замещение должности государственного служащего. Отныне конкурсный отбор включает в себя не просто подачу и рассмотрение документов кандидатов, но использование различных методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов, включая компьютерное тестирование (в том числе тестирование на полиграфе — с 2010 г.), анкетирование, проведение собеседования, написание эссе по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей и полномочий по государственной должности, на замещение которой претендует кандидат.

Весь процесс конкурса находится под пристальным вниманием уполномоченного госоргана по делам госслужбы. В состав аттестационной конкурсной комиссии соответствующего государственного органа входят статс-секретарь этого органа и представитель уполномоченного госоргана. Указанные меры имеют одну цель - обеспечить прозрачность и беспристрастность подбора кадров на конкурсной основе.

Кроме названных, Закон содержит ряд других изменений и дополнений:

- создание Совета по государственной службе в качестве органа, определяющего стратегию развития государственной службы и вырабатывающего в этой сфере механизмы для согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и управления;
- создание уполномоченного госоргана по делам госслужбы — Агентства по делам государственной службы — в качестве рабочего органа Совета и в целях осуществления единой государственной политики в сфере государственной службы;
- введение института статс-секретарей, являющихся высшими административными государственными служащими, реализующими единую государственную политику в сфере государственной службы;

- введение и сдача декларации об имуществе и доходах всеми категориями госслужащих и их близкими родственниками.

Закон «О государственной службе» дает четкое определение госслужащего, устанавливает принципы его деятельности: открытость, гласность, эффективность и т. д.

Унифицированы условия и порядок присвоения классов чин. При этом каждый находящийся на госслужбе должен понимать, какую позицию он занимает относительно других видов службы, перемещаясь «по горизонтали» из структуры в структуру.

Закон предусматривает также формирование «кадрового резерва», означающего конкурсный отбор кандидатов на должность, по результатам которого один ее занимает, а остальные соискатели зачисляются в резерв некую базу данных, в идеале единую для всех министерств и ведомств. Периодически «резервисты» обучаются, повышают квалификацию, а в момент, когда открывается вакансия, лица производящие отбор, входят в базу и находят подходящую персону.

Денежное содержание госслужащих должно соотноситься с заработной платой работников соответствующей специальности и квалификации негосударственного (коммерческого) сектора экономики. Надо двигаться в сторону постепенного увеличения заработной платы, переводить госслужащих из разряда «льготников» в разряд нормально обеспеченных граждан.

Подобным образом государство должно стимулировать приток молодых и современно мыслящих, интересных, талантливых специалистов на государственную службу.

В рамках реализации вышеуказанного Закона, а также в целях формирования ответственной и подотчетной государственной службы, привлечения на госслужбу высокопрофессиональных и талантливых специалистов, создания системных антикоррупционных мер 18 сентября 2004 г. Указом Президента Кыргызской Республики было образовано Агентство Кыргызской Республики по делам государственной службы. Именно оно инициировало Указ Президента от 25 мая 2005 г. УП № 200 «О политической государственной службе в Кыргызской Республике», что позволило «сломать» старую неработающую в рыночных условиях номенклатурную практику и впервые приступить к созданию новой современной госслужбы. Таким образом, было положено начало формированию сильной карьерной службы, которая должна обеспечить эффективную и стабильную работу всего госаппарата независимо от происходящих в стране политических и других изменений.

В настоящее время уполномоченный госорган по делам госслужбы в лице Государственной кадровой службы Кыргызской Республики продолжает закладывать основы для функционирования института статс-секретарей, которые должны стать проводником начатых в стране реформ на всех уровнях.

Проводится работа по формированию нормативно-правовой базы, направленной на усиление конкуренции и исключение негативных явлений при найме и продвижении по службе, сокращение политического вмешательства в кадровые вопросы по административным должностям. Это в свою очередь должно повысить защищенность профессиональных госслужащих и нацелить политических назначенцев на решение основных стратегических вопросов, стоящих перед госорганами.

В целях усиления антикоррупционной политики уполномоченный госорган в рамках реализации Закона «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников» внедрил новую систему декларирования имущества и доходов государственных служащих и членов их семей. Обеспечение доступа общественности к сведениям, указанным в декларациях, создает прозрачность и подотчетность чиновников перед народом.

Анализ положений действующего Закона «О государственной службе», а также практика его реализации показали, что, несмотря на ряд нововведений, проблемы правового регулирования в этой сфере все еще имеются. Настоящий закон носит фрагментарный характер и не создает самой системы государственной службы. А смысл всякой реформы заключается именно в систематизации тех или иных явлений. Поэтому необходимо создать новый — системный — законодательный акт для проведения реформ в сфере госслужбы. Отметим, что он разрабатывается при помощи проекта Кодекса о государственной службе Кыргызской Республики, разработанного Государственной кадровой службой Кыргызской Республики, и направлен на то, чтобы расширить основные принципы и критерии государственной службы, определить ее виды и определить те базисные моменты, по которым будет строиться отраслевое законодательство в рамках комплексного законодательства о государственной службе.

Следует сказать, что государственная служба многогранна: это не только государственная служба в гражданских органах, но и военная, дипломатическая, муниципальная службы, служба в правоохранительных органах и другие. Важен также статусный пакет документов, касающихся правового положения самих государственных служащих, их прав, ответственности и социальной защищенности. Не секрет, что сегодня эта тема достаточно болезненна. Государственные служащие получают заработную

плату меньшую, чем такие же специалисты в коммерческих структурах, и соответственно, вынуждены думать о том, каким образом они будут жить после ухода с госслужбы или выхода на пенсию. Поэтому должен появиться блок нормативных актов, регламентирующих и эти вопросы.

Кроме того, в реализации вышеуказанного проекта Кодекса необходимо принять целый пакет подзаконных актов, посвященных отдельным моментам функционирования государственной службы. Полагаем необходимым усилить роль Государственной кадровой службы Кыргызской Республики как органа, ответственного за управление процессами назначения и увольнения государственных служащих. Сохраняющаяся сегодня сильная позиция руководителей государственных органов в решении кадровых вопросов подрывает основы реформы государственной службы. Должностные лица, замещающие политические госдолжности, не должны иметь прямого контроля над решением кадровых вопросов. Последние, в свою очередь, должны основываться исключительно на заслугах и профессионализме госслужащих.

С целью сокращения степени политического вмешательства в вопросы назначения и освобождения от должности статс-секретаря законопроектом предусматривается соответствующая процедура. Назначает статс-секретаря и освобождает его Премьер-министр Кыргызской Республики по представлению Совета по государственной службе, но без согласования с руководителем государственного органа.

Кроме того, проект закона предусматривает регулирование других вопросов, в том числе:

- расширение понятийного аппарата государственной должности и государственной службы в целом;
- совершенствование процедур поступления, прохождения, прекращения государственной службы административными государственными служащими, а также совершенствование механизмов их служебного продвижения на основе личных заслуг;
- нормы этики государственных служащих;
- оптимизацию законодательства в сфере государственной службы.

Функционирование современного государства нельзя представить без высокопрофессиональной государственной службы, которая должна обеспечить высокоорганизованное, демократическое, правовое и результативное государственное управление. Для каждого государственного служащего первоочередным требованием времени является соблюдение высоких принципов служения своему народу, демократизму и законности, гуманизму и социальной справедливости.

Доверие к власти начинается с государственного служащего, который должен быть посредником между властью и народом, гибко реагировать на запросы современного общества.

Поэтому один из основных приоритетов национальной политики — реформирование государственного управления, обеспечение прозрачности в процессе принятия властных решений, снижения уровня коррупции. Эти изменения призваны повысить авторитет государственной службы в Кыргызской Республике, поднять имидж нашего государства на международной арене. А уполномоченный госорган по делам государственной службы должен содействовать развитию государственной службы нашей страны, приведению ее к мировым стандартам.

## **Түйін**

Мақалада Кыргызстан Республикасындағы мемлекеттік қызметтің теориялық және тәжірибелік мәселелері қарастырылады.

## **Resume**

In this article government service is examined in Kirghiz Republic: questions of theory and practice.