

*Базарбай уулу Эрлан***РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В ПЕРИОД С 2004 г. ПО НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ***Bazarbai uulu Erlan***THE DEVELOPMENT OF CIVIL SERVICE LEGISLATION OF THE KYRGYZ
REPUBLIC IN THE PERIOD FROM 2004 TO THE PRESENT TIME**

УДК:34 7/82-005(5 75.5)

Данная статья говорит о новом этапе развития государственной службы Кыргызской Республики начиная с момента принятия Закона КР №114 «О госслужбе» от 11 августа 2004 года.

This article talks about a new stage in the development of public service of the Kyrgyz Republic from the adoption of the Law №114 "On civil service" of 11 August 2004.

Новый этап развития государственной службы республики характеризуется принятием первого Закона Кыргызской Республики от 30 ноября 1999 г. №132 «О государственной службе» [2], который стал мощной базой для прогрессивного развития института госслужбы.

Данный нормативный правовой акт впервые на уровне Закона закрепил понятие «государственной службы», «государственного органа», «государственной должности», «государственного служащего». В этом законе определены основные задачи государственной службы. Указанный законодательный акт комплексно регламентировал понятие, принципы госслужбы, правовой статус государственных служащих, организации и прохождения государственной службы, установил порядок материального и социально-бытового обеспечения государственных служащих. В республике за данный период впервые в истории госслужбы был разработан и введен Реестр государственных должностей КР.

Конечно, первый Закон в сфере госслужбы и другие нормативные акты сыграли важную позитивную роль в совершенствовании этого института госслужбы. Эти нормативные правовые акты сыграли положительную роль в дальнейшей реализации административной реформы в Кыргызской Республике, обеспечении открытости и прозрачности деятельности госслужбы, формировании базы данных по вакансиям на должности государственных служащих в системе государственных органов и упрощении доступности к ней граждан республики, а также для привлечения на государственную службу наиболее квалифицированных специалистов.

Характерными особенностями данного этапа является то, что на новом качественном уровне был отрегулирован и введен в практику госорганов: порядок проведения аттестации государственных служащих КР; проведение конкурса на замещение вакантной государственной должности государственной службы КР; порядок проведения квалификационных экзаменов государственных служащих КР; порядок формирования и функционирования резерва кадров государственной службы КР; служебное продвиже-

ние государственных служащих; порядок присвоения классов чиннов государственным служащим КР.

На развитие вышеназванных процедур прохождения службы и было нацелено развитие суверенной государственной службы на данном этапе. Как показывают архивные материалы, в этот период госорганы стали активно проводить аттестации государственных служащих, конкурсы на замещение вакантной государственной должности государственной службы и стали формировать внутренние и внешние резервы кадров.

В целях проведения единой политики управления человеческими ресурсами в системе государственного управления и в целях развития института госслужбы был создан Национальный совет по реформе государственного управления и государственной службы. На данном этапе Национальный совет проделал существенную положительную работу. В частности, как консультативно-совещательный орган, смог обеспечить координацию и целенаправленную реализацию мер в рамках проводимой реформы государственной службы по развитию административного и институционального потенциала, необходимого для ускорения и эффективной реализации социально-экономических реформ в Кыргызской Республике [6, с. 132].

За этот период в историко-правовой эволюции страны весьма эффективно стали функционировать впервые созданные комиссии по этике госслужащих в госорганах страны.

Третий этап (2004-по настоящее время) - это современный этап развития государственной службы, этап модернизации и обеспечения полномасштабного функционирования государственной службы.

Начало данного этапа развития госслужбы можно обозначить с принятия нового Закона КР №114 «О госслужбе» от 11 августа 2004 года и по настоящее время [1]. Данный Закон отличается от предыдущих нормативных правовых актов в сфере госслужбы более демократическим и более комплексным регулированием института государственной службы. И этот Закон дал новый импульс для развития, модернизации и обеспечения полномасштабного функционирования госслужбы в соответствии с общими демократическими стандартами [5, с.89].

Одно из основных примечательных и положительных новшеств этого Закона заключается в том, что в истории госслужбы страны госслужащие конкретно разделены на 2 категории. Как и в развитых странах мира в Кыргызстане госслужащие разделены на

политических и административных госслужащих. Определены четкие понятия данных должностей.

В 2004 году в историко-правовом развитии госслужбы суверенной республики впервые появился профессиональный госорган, координирующий и развивающий сферу деятельности государственной службы. В частности, в целях реализации Закона Кыргызской Республики «О государственной службе» от 11 августа 2004 года и обеспечения преемственности, стабильности и независимости профессиональной государственной службы, привлечения на государственную службу квалифицированных кадров, создания стимулов для более эффективного и добросовестного выполнения государственными служащими своих обязанностей, усиления институциональных мер по управлению государственной службой для осуществления единой государственной политики в сфере государственной службы было образовано Агентство Кыргызской Республики по делам государственной службы.

Следует отметить, правовой статус Государственной кадровой службы, как не входящего в состав Правительства Кыргызской Республики, позволил проводить независимую государственную политику в сфере госслужбы.

Следует отметить, что в 2004 году в истории госслужбы Кыргызстана впервые появился институт статс-секретаря.

В итоге следует отметить, что третий этап (2004 - по настоящее время) - это современный этап развития государственной службы, этап модернизации и обеспечения полномасштабного функционирования государственной службы.

Согласно предоставленной информации по состоянию на 1 января 2009 года, в целом, по Кыргызской Республике численность фактически замещенных политических государственных должностей составляет - 510, в том числе женщинами - 122 (23,9%); численность служащих, замещающих специальные государственные должности составляет 459, в том числе женщин - 140 (30,5%); численность административных государственных служащих составляет - 17009, в том числе женщин - 7020 (41,3%) [4].

Характерными особенностями данного этапа является то, что на новом качественном уровне был отрегулирован и внедрен в практику госорганов: введение во всех госорганах института статс-секретаря; повсеместное проведение конкурса на замещение вакантной государственной должности государственной службы КР; формирование и функционирование Национального резерва кадров государственной службы КР; служебное перемещение государственных служащих; обеспечение социально-правовой защищенности госслужащих. Также за данный период впервые создан в истории госслужбы страны профессиональный госорган, координирующий и проводящий государственную политику в сфере госслужбы - Государственной кадровой службы. Как показывают архивные материалы, в этот период госорганы стали активно и повсеместно проводить конкурсы на замещение вакантной государственной должности государственной службы.

За указанный период впервые в историко-правовой эволюции страны проводилась эффективная работа по декларированию доходов госслужащими.

ГКС КР проводится комплексный мониторинг исполнения положений государственно-служебного законодательства.

В настоящее время созданы все предпосылки для модернизации и обеспечения полномасштабного функционирования государственной службы.

В качестве целей реформирования государственной службы определены: кардинальное повышение ее эффективности в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, создание целостной системы государственной службы.

Следует отметить, что в настоящее время имеются разные полярные мнения и точки зрения отдельно взятых государственных органов управления, специалистов и независимых экспертов по вопросам государственного управления и государственной службы относительно вопросов функционирования всей системы государственной службы, так и отдельных вопросов ее прохождения.

К примеру, такие разные мнения и концептуальные подходы по дальнейшему совершенствованию системы государственной службы вытекают из-за не достаточно качественного законодательного урегулирования следующих блоков вопросов:

- по вопросам прохождения госслужбы, в том числе на политической и специальной должностях;
- по обучению государственных служащих;
- по вопросам этики государственного служащего;
- по функционированию резервов кадров, в том числе Национального;
- по применению полиграфа;
- по декларированию доходов и имущества государственных служащих;
- по Реестрам государственной и муниципальной службы;
- по оплате труда государственных и муниципальных служащих;

Аппаратом Президента проводится определенная работа в данном направлении. В частности, изданы ряд Указов Президента Кыргызской Республики, в соответствии с которыми, в основном Государственной кадровой службе, поставлены задачи о необходимости совершенствования нормативно-правовой базы, регламентирующей вопросы функционирования государственной и муниципальной службы. К наиболее значимым и концептуальным из них следует отнести принятые указы Президента Кыргызской Республики - о внедрении системы тестирования на полиграфе, об усилении роли и ответственности института статс-секретарей госорганов, о совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом, о мерах по совершенствованию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в сфере государственного и муниципального управления.

Кроме того, в целях разработки комплексных предложений по совершенствованию и гармонизации государственной и муниципальной службы, в соответствии с Указом Президента Кыргызской Рес-

публики «О некоторых вопросах реализации государственной политики в сфере местного самоуправления» от 17 февраля 2012 года и решением Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по Регламенту Жогорку Кенеша и депутатской этике от 22 мая 2012 года, в соответствии с Вашим распоряжением в текущем месяце создана соответствующая межведомственная экспертная группа по совершенствованию законодательства, регулирующего государственную и муниципальную службу Кыргызской Республики [3].

В соответствии с данным распоряжением, Государственной кадровой службе поручено обеспечить организационно-техническое и методическое сопровождение деятельности межведомственной экспертной группы, а также привлечь к ее работе ведущих независимых экспертов и специалистов министерств, административных ведомств, местных государственных администраций и органов местного самоуправления в сфере государственной и муниципальной службы.

Мировой опыт государственного строительства показывает, что существуют административная, партийная, трудовая, либеральная, сервисная модели государственной службы. Как правило, на практике они представлены в смешанном виде, когда доминирует одна из моделей. Так, в Советском Союзе существовала смешанная партийно-трудовая модель функционирования государственного аппарата.

С точки зрения *прохождения* государственной службы существуют две ее традиционные модели - должностная и карьерная.

Особенностью *должностной* системы является наличие реестра государственных должностей государственной службы с четко определенными полномочиями и условиями их замещения.

В данной системе основным критерием продвижения по службе выступает не выслуга лет, не опыт, а наличие специальных знаний и принадлежность к властной команде, той или иной правящей партии и т.п.

Здесь имеются большие возможности для быстрого карьерного роста, но мало гарантий для стабильности государственной службы. Во многих случаях служба чиновников регулируется срочными служебными контрактами. Преимущественно должностная система государственной службы существует сегодня в США, Великобритании, Швеции.

Для *карьерной* системы государственной службы характерны жесткая иерархия должностей, классов чинов, а также соответствующий перечень государственных гарантий и привилегий. Государственный служащий последовательно проходит все этапы служебной карьеры (аттестации, обучение, квалификационные экзамены и т.п.). Основным критерием продвижения при карьерной системе является *компетентность, профессиональные заслуги, безупречная служба*.

При карьерной системе поступление на государственную службу происходит через *конкурс* на основании принципа равенства всех кандидатов, исходя из обязательных квалификационных требований. Преимущественно карьерная система государствен-

ной службы сейчас существует в Германии, Японии, Италии.

Исходя из данных классификаций можно сказать, что в Кыргызской Республики, начиная с 2004 года, сформировалась и действует смешанная система или модель государственной службы карьерно-должностная. В частности для категорий должностей «руководитель» и «помощник (советник)» - должностная, для категорий «специалист» - конкурсно-карьерная. При этом последняя основана на принципе «merit system» (перевод с английского языка – система заслуг), суть которого прописана в ст. 4 «Основные принципы государственной службы» Закона Кыргызской Республики «О государственной службе».

Необходимость развития отечественной государственной службы с учетом принципа «merit system» также прописана в положениях Концепции модернизации государственной службы, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 20 июня 2011 года № 146.

Так, в главе 2 «Принципы построения, функционирования и прохождения государственной службы» провозглашается принцип служебного продвижения государственных служащих с учетом *квалификационных требований, профессиональной подготовки, способностей и результативности служебной деятельности*.

Следовательно, предложение о необходимости внедрения системы «merit system» является несколько запоздалым, так как она действует на сегодняшний день на государственной службе Кыргызской Республики для административных государственных должностей. При этом необходимо подчеркнуть, что внедрение данной системы не означает обязательный переход к конкурсному отбору лишь единожды при входе на государственную службу.

Сейчас некоторыми экспертами озвучиваются предложения о прохождении конкурсного отбора только один раз при входе на госслужбе. Вместе с тем предложение о прохождении конкурсного отбора только один раз при входе на государственную службу имеет как плюсы, так и минусы.

В частности, положительным фактором является упрощение процедур заполнения вакантных должностей; расширяются возможности карьерного роста для наиболее успешных и квалифицированных сотрудников государственного органа (при условии объективного подхода руководителя к кадровым вопросам).

Минусом может стать усиление степени закрытости государственного органа и усиление застойных явлений; отсутствие конкуренции с внешними кандидатами, старение руководящего и среднего звена, расширение условий для возникновения субъективных факторов и коррупции при принятии кадровых решений по принципу личной преданности, родства; резко увеличивается уровень политического влияния на аппарат государственного органа.

Безусловно, вопрос о совершенствовании процедур конкурсного отбора актуален и в этом направлении Государственная кадровая служба Кыргызской Республики ведет постоянную работу.

В частности сегодня внедряется новая информационная система тестирования «18: Кадры. Тестирование», направленная на оптимизацию процедур тестирования, обеспечение объективности, исключение так называемого «человеческого фактора». Одновременно разработаны и утверждены перечень общих вопросов проведения собеседования; порядок заполнения электронной заявки для проведения компьютерного тестирования; перечень нормативных правовых актов для составления основных тестовых вопросов компьютерного тестирования.

Кроме того, в целях повышения эффективности конкурсных процедур, в перспективе нами видится целесообразным проведение не только тестирования, но и в обязательном порядке письменного экзамена. К примеру, Великобритания ввела в 1971 году письменный экзамен общего типа в качестве главного условия поступления на гражданскую службу. Экзамен основан на программах ведущих университетов Оксфорда и Кембриджа. Данный экзамен включает три ступени: письменные доклады по общим предметам, тесты и интервью в Управлении по окончательному отбору гражданских служащих Комиссии по делам гражданской службы. Таким образом, необходимо провести работу с ведущими университетами Кыргызстана для разработки единого экзамена на основе их программ. Можно задействовать такие высшие учебные заведения как КНУ им. Ж. Баласагына, Американский университет в Центральной Азии, Кыргызско-Российский Славянский университет, КГЮА и др.

Действующим законодательством о *государственной службе установлено, что классные чины присваиваются по результатам аттестации, которая направлена на выявление профессиональных знаний и навыков работы государственного служащего и стимулирует его профессиональное развитие, определяет результативность его деятельности в государственном органе.*

Безусловно, решение вопроса о повышении эффективности системы служебного продвижения государственных служащих тесно связано с решением другого вопроса - переходить ли Кыргызстану на систему конкурсного отбора лишь при поступлении на государственную службу или сохранить и усовершенствовать действующую, так называемую сплошную систему конкурсного отбора. Важно отметить, что общемировая практика и практика функционирования карьерно-конкурсной системы в Кыргызстане не дает обязательной гарантии продвижения по служебной карьере чиновнику. Это объясняется тем,

что сегодня у нас существует конкурс на всех этапах прохождения госслужащим государственной службы. И лишь в условиях конкурсного отбора, предусматривающего состязательность, борьбу личных и профессиональных качеств между государственными служащими, должна обеспечиваться возможность для их карьерного роста. Вместе с тем Государственная кадровая служба Кыргызской Республики вносит норму в проект Кодекса о государственной службе, согласно которой в порядке служебного продвижения государственный служащий, получивший по результатам аттестации оценку «Рекомендуется на повышение», может назначаться на вышестоящую должность на 1 категорию выше, без конкурса.

В вопросах ротации государственных служащих имеются коллизии между Законом Кыргызской Республики «О государственной службе» и Трудовым Кодексом Кыргызской Республики, ввиду чего необходимо призвать данные нормы в соответствие друг с другом, дать четкое определение понятию «ротация» с учетом различий между понятиями «перевод» и «перемещение». В этом направлении Государственной кадровой службой Кыргызской Республики ведется соответствующая работа.

В частности разработан проект Положения о ротации государственных служащих, положения которого планируется включить в разрабатываемый сегодня Кодекс государственной службы Кыргызской Республики.

Список литературы:

1. Закон КР «О государственной службе» от 11 августа 2004 года №114.
2. Закон Кыргызской Республики от 30 ноября 1999 г. №132 «О государственной службе».
3. Указ Президента Кыргызской Республики от 4 сентября 1997 года N 246 «О Национальной комиссии по государственному управлению и государственной службе при Президенте Кыргызской Республики».
4. Информация о численности работников занятых в органах государственного управления по состоянию на 1 января 2009 года. Данные приведены без учета правоохранительных, силовых структур и муниципальных служащих. //Агентство Кыргызской Республики по делам государственной службы.
5. Шерипов Н. Т., Базарбай уулу Эрлан. Эволюция государственной службы Кыргызской Республики //Известия вузов. - Бишкек. - 2005. №4.
6. Базарбай уулу Эрлан., Смыкалин А. С. Этап дальнейшего развития госслужбы Кыргызской Республики // Известия вузов. - 2006. №1.

Рецензент: д.ю.н., профессор Сманалиев Г.А.