

Базарбай уулу Э.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДРОВАЯ СЛУЖБА КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ

E. Bazarbai uulu

STATE PERSONNEL DEPARTMENT AS A MANAGEMENT TOOL PUBLIC SERVICE

УДК:347-56

В данной статье говорится о системе управления государственной кадровой службы Кыргызской Республики. Приводится опыт зарубежных стран в этой области.

This article refers to the control system of the state personnel department of the Kyrgyz Republic. Experience of other countries in this area.

Как добиться того, чтобы государственная служба, как важнейший организационно-правовой механизм государственного управления, стала приобретать профессиональный характер, была престижной, эффективной, подконтрольной институтам гражданского общества?

Исследование государственных механизмов управления ведущих развитых стран мира свидетельствует о том, что таких характеристик можно добиться и весьма динамичными темпами, если существует не только внешний по отношению к реформе управляющий механизм, но и эффективная внутренняя система управления самой государственной службой.

Необходимо отметить, что в настоящее время в Кыргызской Республике активной деятельностью Государственной кадровой службы формируется и развивается эффективная система управления гражданской службой.

Известный российский ученый-административист Ю.Н. Стариков обоснованно утверждает, что управление государственной службой, основной целью которого является удовлетворение интересов государства и публичных интересов в целом [1, с.16]:

- характеризуется практической деятельностью по определению основных направлений развития и реального функционирования всех элементов этого правового института;
- является функцией государственных органов, которая осуществляется в определенных организационно-правовых формах;
- реализуется специально созданными государственными органами;
- основывается на принципах законности, гласности, подчиненности вышестоящим госорганам и должностным лицам нижестоящих госорганов, единства основных требований, предъявляемых к госслужбе, стабильности госслужбы.

Формирование специального госоргана, координирующего вопросы организационного обеспечения эффективного функционирования госаппарата, является одной из основных задач государства. Факти-

чески данную функцию государства выполняют различные госструктуры в зависимости от формы правления, формы политического режима и исторической эпохи. К примеру, в СССР правящая Компартия выполняла функцию госоргана по контролю процедуры функционирования госслужбы в Советском Союзе. Кадровой политикой однозначно занималась только Компартия, не отдавая комплектование кадрового состава госорганов на откуп коммунистическому самоуправлению народа. Ни на одну госдолжность невозможно было претендовать без согласия на это Компартии, в партийных органах существовали списки резервов на выдвижение, в которых кандидаты на вакантные должности располагались по рангу в соответствии со степенью доверия к ним со стороны партийных руководителей. Такая неординарная система контроля за комплектованием кадров госаппарата успешно функционировала, так как отличалась реальностью и действенным контролем. Так называемый номенклатурный принцип отбора кадров Компартии функционировал четко и безотказно. Данная система являлась и стержнем централизации государства. И самое интересное - КПСС являлась общественным объединением и не числилась госорганом.

Если обратиться к зарубежной практике, то в Японии создан специальный орган, Палата по делам персонала при Кабинете министров (ст. 3 закона) с офисами на периферии (ст. 13), отделенный от остальных министерств [2]. Это специализированный орган, посторонний по отношению к министерствам, так же, как это было придумано и в американском законе Пэндлтона. В Японии Палата по делам персонала предназначена для осуществления справедливого выполнения своих полномочий по отношению к государственным служащим как при помощи рекомендаций, установления системы должностей и служебных уровней, проведения экзаменов, назначения и увольнения, оплаты труда, обучения на курсах, контроля за соответствующим служебным положением государственного служащего, применения взысканий, так и защитой их интересов при разрешении жалоб (ст. 3, п. 2). В этих вопросах установлена исключительная компетенция Палаты (ст. 3, пункт 3), кроме права государственного служащего на обращение в суд (ст. 3, пункт 4). Ее, состав, из трех членов (ст. 4), – напоминает состав трибунала. Назначение членов Палаты осуществляется кабинетом министров страны с согласия обеих палат парламента (ст. 5 пункт 1) и подтверждается императором (ст. 5, пункт 2). Несмотря на наличие Президента Палаты (ст. 11), премьер-министр Японии осуществляет слабо определенный круг дел в

отношении персонала каждого государственного органа управления (ст. 18- И) и руководство учетом кадров служащих (ст. 19). Также в компетенции именно премьер-министра комплексное планирование, координация и контроль деятельности ведомств при повышении квалификации кадров (ст. 73), что в Японии объясняется понятием «потенциал» государственного служащего. Министерство не решает кадровые вопросы бесконтрольно по системе добычи, хотя и в каждом органе государства предусмотрены обязательные руководители кадров (ст.25) [3, с.53-54].

Расследования по вопросам, связанным с управлением персоналом (ст. 17 закона Японии), проводит сама Палата по делам персонала или назначенные ею лица. «Временное прекращение работы служащими, их восстановление на работе, отставка и увольнение осуществляются лицом, обладающим правом назначения» на должности (ст. 61 закона Японии), а это руководители подразделений министерств, как это было отмечено выше. В Японии есть специальный закон: Закон о рассмотрении возражений на административные действия (закон № 160 – 1962 г.).

В ряде стран англосаксонской системы права кадровый орган является органом государства второго уровня: не министерство, а ведомство при министерстве. Так, в соответствии с примером Великобритании, «федеральное ведомство кадров» подчинено департаменту финансов и таможен в Швейцарии (ст. 63) [4].

Но более характерной является такая система основ организации управления государственной службой, когда основные вопросы кадров находятся в руках либо самого премьер-министра, либо в ведомствах при нем, или при главе государства. Так, в Аргентине декретом № 2098.87 от 30 декабря 1987 г. предусмотрено, что управление Корпусом государственных служащих осуществляется Национальным Президентством посредством Секретариата публичной службы. Это закреплено в приложении III «Мотивы создания Корпуса правительственных администраторов» к декрету № 2098/87 от 30 декабря 1987 г. «Национальная публичная администрация», которым утверждены Устав и Реестр Корпуса правительственных администраторов.

В России в настоящее время специального госоргана по организации государственной службы нет. И отсутствие госоргана, осуществляющего единую государственную политику в сфере государственной службы, порождает критику как среди ученых, так и среди практиков в сфере госслужбы России.

Как отмечает известный российский ученый Александр Турчинов, в России методологической слабостью отечественной реформаторской практики государственной службы последних лет была и остается недооценка необходимости формирования системы управления государственной службой, в целом, и государственной гражданской службой, в частности. Одна из актуальных проблем создания конкурентоспособного государственного механизма, коим должна являться государственная служба, - это

создание системы управления государственной службой РФ и ее управляющего органа [5, с. 15].

Как отмечает начальник управления Президента РФ по вопросам государственной службы Сергей Дубик, одним из перспективных вопросов обновления государственной службы является формирование системы управления государственной службой Российской Федерации, которая необходима для обеспечения единства государственной службы Российской Федерации, взаимодействия госорганов со структурами гражданского общества, координации деятельности госорганов в сфере госслужбы, а также профессионального развития госслужащих [6,с.51].

По мнению многих ученых и международных экспертов, благодаря политической воле Президента Н.А. Назарбаева Казахстан добился высоких результатов в сфере реформирования госслужбы и совершенствования управления государственной службой. Нынешняя модель госслужбы соответствует международным стандартам и имеет достаточную нормативную и организационную базу для того, чтобы продолжать работу по ее совершенствованию и модернизации в соответствии со Стратегическим планом развития Республики Казахстан до 2030 года.

Агентство по делам государственной службы - госорган, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту Республики Казахстан, осуществляющий реализацию единой государственной политики в сфере государственной службы, на который возложены следующие полномочия: участие в разработке и реализации государственных программ в области совершенствования и повышения эффективности госслужбы; разработка предложений по совершенствованию нормативной правовой базы для осуществления деятельности госслужбы, а также принятие в установленном законодательством порядке нормативных правовых актов в пределах своей компетенции; разработка и утверждение типовых квалификационных требований к категориям административных государственных должностей; ведение мониторинга состояния кадров госслужбы, включая формирование республиканской базы данных по персоналу госслужбы, а также формирование кадрового резерва госслужбы; осуществление контроля за соблюдением законодательства в сфере госслужбы госорганами; определение порядка проведения конкурсов на занятие административной государственной должности, а также осуществление контроля за правильностью проведения конкурсов и др [7].

Необходимо отметить, что Агентство по делам госслужбы Республики Казахстан за короткое время существования **показало положительные результаты в осуществлении полномочия по контролю** за соблюдением законодательства о государственной службе, и антикоррупционного в том числе.

Агентство по делам госслужбы Республики Казахстан показало положительные результаты в определении порядка проведения конкурсов на занятие административной государственной должност-

сти, а также в осуществлении контроля за правильностью проведения конкурсов.

В рамках перехода к электронному Правительству Агентством по делам госслужбы Казахстана разработана компьютерная **Информационная система управления кадрами** (ИСУК), которая соединила в единую сеть кадровые службы всех центральных и местных государственных органов, что позволяет проводить оперативный мониторинг кадров государственной службы [8, с.2-3].

На современном этапе развития госслужбы в мировом сообществе достаточно широко распространена практика функционирования специальных госорганов, призванных осуществлять единую кадровую политику в сфере госслужбы. В одних странах - это независимые комиссии, в других - агентства; есть и такие страны, в которых этими полномочиями наделены отдельные министерства.

В истории суверенного Кыргызстана первый профессиональный госорган, проводящий единую государственную политику в сфере госслужбы, - это **Агентство КР по делам государственной службы**, созданное Указом Президента КР от 18 сентября 2004 года №301 [9].

Согласно Положению о Государственной кадровой службе КР, утвержденному Указом Президента КР от 13 ноября 2009 года N 514 (В редакции Указа Президента КР от 12 марта 2010 года УП N 73), Агентство КР по делам государственной службы было преобразовано в Государственную кадровую службу.

Государственная кадровая Служба Кыргызской Республики (далее Служба или ГКС) является государственным органом, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту КР, призванным проводить работу по формированию эффективного кадрового потенциала государственной службы и координации деятельности государственных органов Кыргызской Республики в сфере государственной службы и предупреждения коррупции.

Служба в своей деятельности руководствуется Конституцией КР, Законом КР о госслужбе, законами КР, указами и распоряжениями Президента КР, иными нормативными правовыми актами КР, международными договорами КР, а также настоящим Положением.

Основными задачами Службы являются: разработка и реализация государственной кадровой политики в сфере госслужбы; совершенствование системы управления госслужбы; создание и организация системы мотивации госслужащих; разработка и реализация государственной политики по вопросам информационно-коммуникационных технологий в сфере госслужбы; совершенствование системы подбора кадров на госслужбу; формирование и развитие резерва кадров госслужбы; совершенствование системы обучения кадров на госслужбе; обеспечение прав и законных интересов госслужащих и др.

Служба, ее подведомственные и территориальные подразделения образуют единую систему органов по делам госслужбы. Схема управления и

предельная штатная численность Службы утверждаются Президентом КР.

Служба возглавляется директором, назначаемым и освобождаемым от должности Президентом КР.

Директор имеет двух заместителей, назначаемых и освобождаемых от должности Президентом КР согласно представлению директора Службы.

В Службе учреждена высшая административная государственная должность статс-секретаря, назначение на которую и освобождение от которой осуществляется Президентом КР по представлению директора Службы в установленном законодательством порядке.

В Службе образуется коллегия из 9 человек. В состав коллегии входят по должности директор Службы (председатель), заместители директора, статс-секретарь. Остальные члены коллегии утверждаются Президентом КР по представлению директора Службы.

Следует отметить, что в настоящее время Служба ведет активную работу и достигла определенных положительных результатов по разработке и реализации единой государственной политики в сфере государственной службы.

Сотрудники Службы принимают участие в работе аттестационно-конкурсных комиссий государственных органов при проведении конкурсов, аттестаций и квалификационных экзаменов. В приведенной ниже таблице указаны данные по проведенным конкурсам, аттестациям, квалификационным экзаменам, в которых приняли участие специалисты Службы [10].

Таблица. 1

Годы	2006	2007	2008	2009	Всего
Конкурсы	31	101	103	152	387
Мониторинги	20	104	237	191	552
Аттестации	9	82	8	7	106
Квалификационные экзамены	-	7	27	33	67
Всего	60	294	375	383	1112

Прошло более 5 лет со дня создания госоргана, координирующего сферу госслужбы, - достаточный срок, чтобы оценить его достоинства и недостатки работы, которые зримо проявили себя на практике.

Следует отметить, что в республике новый госорган в сфере госслужбы не только стал простым исполнителем принятых решений в сфере госслужбы Президента, ЖК и Правительства КР, но и стал основным инициатором новых демократических реформ в сфере государственной службы.

Рассмотрим положительные аспекты деятельности ГКС, которые позитивно повлияли в целом на развитие института госслужбы.

Во-первых, ГКС с 2005 года смогла обеспечить переход республики на **конкурсно-карьерную модель государственной службы**, которая вобрала в себя позитивные элементы зарубежных систем. В частности, Служба добилась определенных позитивных результатов в обеспечении прозрачности и

внедрении механизма конкурсного отбора при приеме на государственную службу.

Во-вторых, при активном содействии ГКС все более прочно в деятельности государственных органов утверждаются аттестация административных госслужащих на соответствие занимаемой должности и квалификационные экзамены для присвоения классов чин. Эти процедурные технологии направлены на повышение профессионального уровня управленческого персонала, продвижение по службе наиболее квалифицированных специалистов, материальное и моральное стимулирование их труда в зависимости от качества работы.

В-третьих, важнейшим и наиболее эффективным участком работы ГКС явилось обеспечение декларирования и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные должности, а также их близких родственников.

В-четвертых, при активном участии ГКС завершилось формирование института статс-секретарей в центральных государственных органах.

В-пятых, Служба системно работает над совершенствованием Закона о госслужбе и всего государственно-служебного законодательства с целью реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе, её профессионализации и законности, отбора и продвижения государственных служащих по службе на принципах меритократии («системы заслуг»).

В-шестых, ГКС добилась некоторых позитивных результатов в обучении и повышении квалификации госслужащих.

В-седьмых, ГКС проделана определенная результативная работа по проведению мониторинга соблюдения законодательства о госслужбе в государственных органах и прежде всего "в центральных.

В-восьмых, ГКС активно проводит международное сотрудничество, ведет системную работу по изучению опыта зарубежных стран и внедрению в практику республики всего того, что представляет для нас практическую ценность.

В-девятых, ГКС проводила результативную работу по популяризации госслужбы, поддержанию положительного имиджа госслужащего, пропаганде высоких морально-нравственных ценностей среди служащих государственного аппарата, формированию у госслужащих этических норм поведения, соблюдения служебной дисциплины, тактичного отношения к гражданам.

В-десятых, ГКС активно проводит определенные мероприятия по дальнейшему совершенствованию системы организации и прохождения госслужбы в КР, усилению институциональных мер по ее управлению, а также принятию единообразного порядка проведения конкурсного отбора, созданию эффективного и прозрачного процесса мониторинга назначений и освобождений госслужащих, занимающих административные государственные должности, в соответствии с Законом КР «О госслужбе». В частности, 1 марта 2007 года Президент КР подписал

Указ «О мерах по дальнейшему совершенствованию кадровой политики и системы мониторинга исполнения законодательства КР о государственной службе», где содержится распоряжение главы государства об образовании в аппарате Агентства КР по делам государственной службы Центра тестирования (в пределах утвержденной штатной численности). Также Указом определяется, что тестирование кандидатов на замещение административных государственных должностей должно проводиться в Агентстве по делам государственной службы и его территориальных представительств.

Настоящий Указ Президента КР был направлен на совершенствование кадровой политики, модернизацию тестирования госслужащих, с использованием современных информационно-коммуникационных технологий, проведение постоянного мониторинга назначений и освобождений госслужащих, усиление ответственности руководителей госорганов в части неукоснительного соблюдения законодательства о государственной службе.

Для создания Центра тестирования госслужащих Всемирным банком выделено 65 тысяч долларов США.

Сегодня внедряемым в практику борьбы с коррупцией механизмом при приеме на госслужбу стало создание Центра тестирования. Практика показывает, что многие работники кадровых служб ведомств и министерств испытывают трудности при составлении тестовых и практических заданий, привлекают для этого специалистов других управлений и отделов, что нарушает конфиденциальность и провоцирует конфликт интересов. Оставляет желать лучшего и качество самих вопросников, отсутствуют необходимые помещения и компьютерное обеспечение. Сегодня тестирование в основном бланочное, что не исключает влияния человеческого фактора [11].

Основным смыслом Указа Президента КР "О мерах по дальнейшему совершенствованию кадровой политики и системы мониторинга исполнения законодательства КР о государственной службе" было создание эффективного и прозрачного процесса назначений на госдолжности. Конечно же, создание компьютерного центра тестирования, оснащенного новейшими информационными технологиями, позволит незамедлительно решить вопросы проведения конкурсных отборов и аттестаций, а имеющие меркантильные цели должностные лица не смогут обойти новые требования. Аналогичный центр эффективно работает при Агентстве по делам госслужбы Казахстана.

Центр тестирования сейчас является структурным подразделением ГКС и успешно обеспечивает техническое тестирование госслужащих и кандидатов на занятие административных госдолжностей, занимается разработкой и модернизацией тестов для них, помогает взаимодействию центра с госорганами, кадровыми службами ведомств и министерств, статс-секретарями и гражданским обществом. В нем проводится работа по обработке и оформлению

результатов теста, осуществляется организационно-методическое руководство деятельностью операторов в регионах.

На наш взгляд, Центру тестирования ГКС следует иметь статус самостоятельного подведомственного структурного подразделения Службы с образованием юридического лица.

Следует усилить координацию ГКС по внедрению Информационной системы управления человеческими ресурсами (ИСУЧР).

На наш взгляд, существует целесообразность определения Службы в качестве органа, уполномоченного проводить функциональный анализ в государственных органах, возможно, при наделении его соответствующими полномочиями, ресурсами и дополнительной штатной численностью.

Также ГКС необходимо усилить координацию и контроль соблюдения тендерных подходов в решении кадровых вопросов.

ГКС надо усилить работу по даче согласия на перемещения кадров, занимающих административные должности.

Существует необходимость совершенствования работы ГКС по контролю в проведении конкурса на вакантные госдолжности.

Есть целесообразность усиления работы ГКС по контролю в проведении аттестации административных госслужащих.

ГКС следует усилить работу по правовому обучению руководителей структурных подразделений государственных органов.

ГКС должна изучить международный опыт противодействия коррупции в госаппарате и предложить пути его совершенствования.

Следует отметить, что, несмотря на указанные недостатки, в настоящее время ГКС является весьма прогрессивным госорганом непосредственно участвующим в управлении гражданской службой. Также Служба по-новому смогла содействовать закреплению основ организации госслужбы и статуса госслужащего, смогла внести достаточное количество позитивных новшеств в прохождение службы служащими и в обеспечение правовых гарантий служащих.

Литературы:

1. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. - М.: Юристъ, 2002.
2. Закон о государственных публичных должностных лицах (Закон №120 - 1947) // «Сероппо» (Малый сборник законов), Токио, «Юхинаку», 1995.
3. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / Под ред. А.А. Демина. - М: Книготдел, 2004. Государственная кадровая политика и механизмы ее реализации / Под общ. ред. А.И. Турчинова. - М: РАГС, 2002.
4. Федеральный Закон Швейцарии о статусе государственных служащих (от 30 июня 1927 г., по состоянию на 25 июля 2000)//RS172.221.10. Пер: Васильев Д.И., 2001.
5. Турчинов А. Проблемы формирования системы управления государственной гражданской службой // Государственная служба. - 2006.
6. Дубик С. Государственная служба Российской Федерации: основные направления реформирования и развития // Государственная служба. - 2006.
7. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999. N 453-1 «О государственной службе».
8. Доклад Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы Турисбекова З.К. на Международной научно-практической конференции «Общемировые тенденции эффективного государственного управления». - Астана. - 10.02.06.
9. Указ Президента Кыргызской Республики от 5 июня 2004 года УП №193 «О стратегии реформирования системы государственного управления Кыргызской Республики».
10. Текущий архив АГС КР. Сводная справка об итогах проведенных мониторингов соблюдения законодательства в сфере государственной службы Кыргызской Республики в Областных и районных государственных администрациях за 2009 год. Заместитель руководителя ЦТП АГС Ж. Бейшекеева. Мониторинг в Чуйской областной государственной администрации (2 декабря 2009) на основании приказа № 230 от 01 декабря 2009 .
11. Рыскулбеков А. Центр тестирования - шаг к профессиональной госслужбе // URL: [http:// www.24.kg/official/2007/03/02/46130.html](http://www.24.kg/official/2007/03/02/46130.html).

Рецензент: д.ю.н., и.о. профессор Молдоев Э.Э.