

УДК 351(575.2)

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Ж.Б. Койчукулова

Выбранная тема актуальна тем, что ретроспективный анализ развития отечественной государственной службы имеет достаточный потенциал выступить одним из методологических инструментариев в выработке предложений и рекомендаций по улучшению нынешней системы государственной службы. Поскольку, несмотря на определенные достижения, отмеченная сфера нуждается как в переменах, так и в инновационных изменениях. Внесенные поправки в национальное законодательство в целях минимизации правовых коллизий и пробелов в указанной сфере, а также улучшение в действующие правоустанавливающие и процедурные нормы не решили все имеющиеся вопросы.

Ключевые слова: государственная служба; реформирование; анализ; система; кадры; муниципальный служащий; должность.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА МАМЛЕКЕТТИК КЫЗМАТТЫ ӨНУКТУРУУНУН АЙРЫМ АСПЕКТИЛЕРИ

Ж.Б. Койчукулова

Тандалып алынган теманын актуалдуулугу ата мекендик мамлекеттик кызматтын өнүгүүсүнө ретроспективдүү талдоо жүргүзүү мамлекеттик кызматтын учурдагы системасын жакшыртуу боюнча сунуштарды иштеп чыгууда методологиялык каражаттардын бири катары жетиштүү потенциалга ээ экендиги менен түшүндүрүлөт. Анткени, бул жаатта белгилүү жетишкендиктерге карабастан, белгиленген тармак алмашууларга да, инновациялык өзгөрүүлөргө да муктаж. Аталган чөйрөдөгү укуктук карама-каршылыктарды жана боштуктарды минималдаштыруу максатында улуттук мыйзамдарга киргизилген өзгөртүүлөр, ошондой эле колдонуудагы укуктук жана процесстик ченемдерди жакшыртуу учурдагы бардык маселелерди чечкен жок.

Түйүндүү сөздөр: мамлекеттик кызмат; реформалоо; талдоо жүргүзүү; система; кадрлар; муниципалдык кызматкер; кызмат.

SOME ASPECTS OF THE DEVELOPMENT OF THE STATE SERVICE IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Zh.B. Koichukulova

The chosen topic is relevant in that a retrospective analysis of the development of the national civil service has sufficient potential to act as one of the methodological tools in the development of proposals and recommendations for improving the current system of civil service. Since, despite certain achievements in this area, the noted area needs both changes and innovative changes. The amendments made to the national legislation in order to minimize legal conflicts and gaps in the noted area, as well as to improve the existing legal and procedural norms, did not resolve all the existing issues.

Keywords: civil service; reform; analysis; system; personnel; municipal employee; position.

Динамика развития государственно-правовых, социальных, экономических, финансовых институтов в современном мире

обуславливает акцентированное внимание на повышение эффективности государственной службы в контексте национальных интересов

государства и фундаментальных потребностей населения. Нормы права, по сути, не могут полностью покрыть функционирующие в изучаемой сфере общественные отношения. Эти и другие вопросы инициируют все новые попытки более глубоко исследовать систему государственной службы. Вместе с тем имеются фундаментальные показатели, которые используются в совершенствовании государственно-правовой системы – государства (суперсистемы): количество государственных служащих (по состоянию на 1 января 2020 года по данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики в республике составляет 18 679 человек: из них 845 – политические и специальные должности, 17 834 – административные должности) [1] и оценка их деятельности; объем средств, выделяемых на содержание и деятельность государственных служащих. Отмеченные показатели могут дать государственной службе такое свойство, как измеримость, следовательно, это – базовые и исходные точки для совершенствования системы государственной службы.

Базисом целеустремленного и организованного функционирования государства и его элементов выступает кадровый корпус, который образуется государственными служащими, другими словами, лицами, несущими службу на государственной, постоянной и профессиональной основе. Стабильность развития государственного аппарата с претензиями на рост возможна исключительно при стойком интересе отмеченными субъектами государственной службы к своей службе.

Реформирование отечественной системы государственной службы осуществлялось поэтапно, на основе государственных программных документов, с учетом как финансового, так и ресурсного обеспечения, с использованием попеременно англо-саксонской и романо-германских моделей построения государственной службы. Нельзя не отметить, что реформирование данной системы сопровождалось с учетом изменений

и в правоохранительной системе, так как сотрудники правоохранительной системы, в общем смысле этого слова, также являются государственными служащими.

Новейший период формирования национальной государственной службы начался с 1991 г., уже после получения суверенитета. До этого кадровая политика в государственном аппарате определялась согласно требованиям централизованной советской экономики. Данная модель наряду с другими советскими, централизованными институтами и механизмами вписывалась в общую картину государственного устройства того времени. Переход к рыночной экономике подорвал имеющийся стройный ряд, обусловив новую парадигму в государственной службе с совершенно иными концептуальными параметрами. В этой связи новой и молодой республике пришлось искать свою модель государственной службы. Эта попытка растянулась на два долгих десятилетия, поскольку задача была очень сложной.

В настоящее время в мире в органах государственного управления функционируют несколько моделей государственной службы. Данные модели в ходе развития эволюционировали, меняя как свою форму, так и содержание [2, с. 92–96].

В советское время каждому гражданину гарантировалась работа, поскольку труд считался не только правом, но обязанностью каждого советского гражданина. Тунеядство было криминализировано на законодательном уровне.

В современный период процедура подбора кадров имеет две модели. Первая модель (англо-саксонская) предполагает конкурсный отбор. При второй модели подбор кадров обусловлен имеющимися у кандидата заслугами. Есть также иные модели. В начале пути в 90-х гг. XX века в Кыргызстане применялась старая схема, ведущая свои истоки от централизованной партийно-государственной системы. Вместе с тем, началось экспериментальное использование конкурсных процедур отбора, хотя в подборе и расстановке кадров также не было единых подходов. Первый

закон о государственной службе был принят лишь в 1999 г. Данный закон был сыроват, поэтому не предусматривал процедуры и механизмы реализации задуманных идей. Практика правоприменения и правореализации показала весь спектр ошибок, пробелов и коллизий. Отсутствие строгого, централизованного контроля обусловило такие негативные явления, как регионализм и nepoтизм. С недавних времен к этому можно добавить и партийность. Все вышеотмеченное приводило к постепенной деградации самого государственного аппарата. Многие молодые и креативные специалисты, не увидев никаких перспектив на государственной службе, начали уходить в частный сектор. Все вышеизложенное определило необходимость срочного реформирования отмеченной сферы.

В 2004 г. был принят более конкретный и детализированный закон. С принятием данного закона связывают второй этап развития государственной службы. Указанный закон тяготел к англо-саксонской модели, поскольку вводились нормы конкурсного отбора в государственную службу. На втором этапе начали издавать подзаконные акты, конкретизирующие нормы профильного закона. Следует отметить, что в это время были созданы институциональные основы, а именно: образован уполномоченный и координирующий орган – Агентство государственной службы; центр тестирования, который обеспечивал процедуру конкурсного отбора. Данные первичные организационные и правовые мероприятия придали определенный импульс для дальнейшего развития государственной службы, а также общие контуры предстоящей работы. Для сохранения институциональной памяти в государственных органах учреждена должность статс-секретаря, которые целенаправленно занимаются кадровым обеспечением.

Вышеотмеченная система функционировала более десяти лет. За этот период были достигнуты определенные достижения: объективность и относительная беспристрастность. Вместе с этим были выявлены и недостатки

англо-саксонской модели отбора: у государственных служащих снизилась мотивация к вышестоящим должностям. Это было обусловлено тем, что они были обязаны на общих основаниях проходить конкурсный отбор. Предыдущие заслуги и результаты деятельности не учитывались.

В 2011 г. начался третий этап, который был ознаменован планом по развитию государственной службы, утвержденным Президентом страны. Общие направления деятельности были оформлены в «Одиннадцать шагов модернизации государственной службы».

Данный план по модернизации отмеченной сферы был реализован. Результатом стало принятие Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» № 75 от 30 мая 2016 года. Далее, в целях реализации данного закона были приняты: Указ Президента КР от 30 декабря 2016 года УП № 308 «О некоторых вопросах в сфере государственной и муниципальной службы»; Указ Президента КР от 31 января 2017 года УП № 17 «Об утверждении Реестра государственных и муниципальных должностей Кыргызской Республики»; постановление Правительства КР от 14 декабря 2016 года № 674 «О вопросах обеспечения соблюдения законодательства в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы»; Постановление Правительства КР от 29 декабря 2016 года № 707 «Об утверждении Положения о статс-секретаре государственного органа Кыргызской Республики».

В итоге были значительно сокращены позиции по политическим должностям. В позицию административных были переведены ряд должностей: отдельные должности Аппарата Правительства Кыргызской Республики, а также в государственных органах – вплоть до заместителей руководителя государственного органа.

Были учтены недостатки предыдущих конструкций по подбору кадров. Начали внедряться симбиотические модели поступления на службу и продвижения по карьере. Были

внедрены такие инновационные механизмы подбора кадров, как карьерный рост на основе не только конкурсного отбора, но и ежегодной оценки деятельности в занимаемой должности. Получение государственным служащим со стороны руководства оценки «образцов» предполагает возможность занятия более высокой должности от занимаемой (конечно, при наличии вакантной должности).

Дополнительно был запущен новый механизм замещения вакантных позиций в государственной службе [3]. Он начал проводиться посредством прямого использования ресурсов как внутреннего резерва, так и Национального резерва в целом.

Были приняты постановления Правительства Кыргызской Республики от 29 декабря 2016 года и от 29 декабря 2016 года, где были утверждены Положение о порядке формирования и функционирования Национального резерва кадров государственной гражданской службы и муниципальной службы КР и Положение о порядке формирования и функционирования внутреннего резерва кадров государственного органа, органа местного самоуправления, соответственно.

Согласно вышеотмеченным нормативным правовым актам, младшие, старшие и главные административные должности могут назначаться из внутреннего резерва кадров государственного органа, главные и высшие административные должности – из Национального резерва. В случае отсутствия желающих на вышеотмеченные позиции, замещение осуществляется на основе открытого конкурсного отбора. Здесь следует отметить, что принятие нового пакета законодательства с 2013 по 2017 г. в сфере регулирования государственной и муниципальной службы дало возможность использовать потенциал и ресурсы Национального резерва, поскольку по старому законодательству замещение на вакантную должность проводилось только из внутреннего резерва.

На основе изложенного можно отметить существенные изменения в конструкции

подбора кадров. Однако мы все понимаем, что изменение модели поступления на государственную и муниципальную должность не решит проблем, имеющихся в настоящее время. Решение данной проблемы предполагает разрешение комплекса насущных проблем в этой сфере. Для этого необходимо использовать системный подход, и реализация вопроса должна идти комплексно. Одной из существенных проблем в отмеченной сфере является низкий уровень профессионализма государственного и муниципального служащего. Как результат, с одной стороны, низкий уровень предоставления государственных услуг населению, а с другой – высокий уровень бюрократии государственного аппарата. Это обусловлено, не только низкой заработной платой и отсутствием мотивации государственного и муниципального служащего, но и рядом других объективных и субъективных причин. Рассмотрение этого вопроса заслуживает отдельной публикации, а в этой статье мы решили рассмотреть пути разрешения данной проблемы.

1. Следует усилить образовательный потенциал вузов страны и поставить акцент на 2–3-х ведущих, поскольку поднять уровень и привлекательность всех учебных заведений страны не под силу даже развитым государствам. На порядок выше усилить потенциал и ресурсы (интеллектуальные, материально-технические, финансовые) отмеченных вузов. Полностью пересмотреть учебный процесс и настроить процесс и материальную базу под нужды государства.

2. Необходимо рассмотреть вопросы получения высшего образования, переподготовки, повышения квалификации за рубежом за счет государственного гранта, с последующей отработкой в системе государственного аппарата.

3. Проработать вопрос усиления социального и материально-технического обеспечения государственных и муниципальных должностей за счет сокращения позиций как по политическим, так и по административным должностям.

4. На всех стадиях и уровнях карьеры должны быть ясные, объективные, прозрачные процедурные регуляторы и инструменты, по которым ведущие должности будут получать образованные, инициативные, проактивные и ответственные служащие.

5. Проработать систему комплексной оценки индивидуальной деятельности служащего, по которой выработать систему коэффициентов (доплата) к заработной плате по итогам года.

6. Внедрение инновационных технологий в государственном управлении. Информационно-коммуникационно-сетевые комплексы и системы, используемые в государственных аппаратах зарубежных стран, делают процесс государственного управления более быстрым, результативным, прозрачным и доступным.

Таким образом, в современный период со стороны государства были проведены

ощутимые изменения в рассматриваемой сфере. Вместе с тем, до сих пор имеются существенные проблемы в системе государственного управления, которые должны выйти на повестку дня как первоочередные задачи.

Литература

1. Статистическая информация о численности государственных служащих в Кыргызской Республике на 20.06.2020. URL: <http://www.stat.kg/ru/news/> (дата обращения: 13.12.2020).
2. Койчукулова Ж.Б. Участие женщин в системе государственной службы / Ж.Б. Койчукулова, А.Д. Ашимкулова // Вестник КРСУ. 2020. Т. 20. № 3. URL: <http://vestnik.krsu.edu.kg/archive/144/6126> (дата обращения: 16.11.2020).
3. Закон Кыргызской Республики “О государственной гражданской службе и муниципальной службе” от 30 мая 2016 года № 75. Ст. 28 ч. 18. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ruru/111354> (дата обращения: 16.11.2020).