

УДК 342.5

## СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

*А.Ж. Бекбоев*

Рассматривается существующая в настоящее время система управления государственной службой в Кыргызской Республике. Исследованы соответствующие нормативно-правовые акты, приведен анализ действующих и утративших силу законов в сфере государственного управления, рассмотрены элементы системы управления государственной службой, а также выявлены проблемы системы управления государственной службой.

*Ключевые слова:* государственная служба; система управления; закон; эффективность.

---

## МАМЛЕКЕТТИК КЫЗМАТТЫ БАШКАРУУ ТУТУМУ: ТЕОРИЯ ЖАНА ПРАКТИКА

*А.Ж. Бекбоев*

Ушул беренде Кыргыз Республикасында азыркы учурдагы мамлекеттик кызматты башкаруу тутуму каралат. Беренде тиешелүү ченемдик укуктук актылар изилделинген, мамлекеттик башкаруу чөйрөсүндөгү азыркы колдонулуп жаткан жана күчүн жоготкон мыйзамдар талдоо кылынган, мамлекеттик кызматты башкаруу тутуму элементтери каралынган, жана мамлекеттик кызматты башкаруу тутуму жактагы маселелер табылып алынган.

*Түйүндүү сөздөр:* мамлекеттик кызмат; башкаруу тутуму; мыйзам; натыйжалуулук.

---

## PUBLIC SERVICE MANAGEMENT SYSTEM: THEORY AND PRACTICE

*A.Zh. Bekboev*

This article discusses the current system of public service management in the Kyrgyz Republic. The article examines the relevant legal acts, provides an analysis of existing and invalid laws in the field of public administration, discusses the elements of the public service management system, and identifies problems in the public service management system.

*Keywords:* public service; management system; law; efficiency.

Кыргызская Республика в последние годы претерпела значительные преобразования в своем политическом развитии, что не могло не отразиться и на системе государственного управления. Для решения значительных кризисных явлений, имеющих в государстве, необходимо обладать устойчивой к коррупционным проявлениям государственной службой, а также аппаратом служащих с высокой квалификацией.

Для того чтобы государственная служба являлась эффективной, она должна обладать рядом свойств и качеств. Одним из них является системность. Система включает в себя такие признаки, как целостность, взаимообусловленность элементов и свойств, их иерархичность и структурность. В совокупности все эти признаки образуют

системный эффект, на порядок увеличивая силу и потенциал государственной службы.

Таким образом, под системой государственной службы следует понимать совокупность компонентов (подсистем и элементов) государственной службы, взаимодействующих во имя достижения определенных целей государственного управления.

Впервые система управления государственной службой законодательно была закреплена в гл. 2 закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской и муниципальной службе» от 30 мая 2016 г. № 75 [1]. До принятия этого закона в Кыргызской Республике действовали законы Кыргызской Республики: «О государственной службе» от 11 августа 2004 г. № 114 [2] и «О муниципальной

службе» от 21 августа 2004 г. № 165 [3]. Система управления государственной службой не нашла своего отражения в законах, принятых в 2004 г., кроме упоминания в п. 10 ст. 4 закона Кыргызской Республики «О государственной службе» о том, что необходимо постоянно совершенствовать систему управления государственной службой. Однако из каких элементов состоит система государственной службы, более того каким образом, с помощью каких способов и методов необходимо ее совершенствовать, законодатель не предусмотрел.

На сегодняшний день в соответствии с ч. 1 ст. 5 закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской и муниципальной службе» система управления государственной службой образуется из следующего:

- 1) Совета по государственной гражданской службе и муниципальной службе;
- 2) уполномоченного государственного органа по делам государственной гражданской службы и муниципальной службы;
- 3) статс-секретарей государственных органов;
- 4) служб управления персоналом государственных органов либо уполномоченного лица по вопросам управления персоналом.

Правовой основой деятельности Совета по государственной гражданской службе и муниципальной службе составляют следующие нормативно-правовые акты:

- регламент Совета по государственной гражданской и муниципальной службе, утвержденный указом Президента Кыргызской Республики от 30 декабря 2016 г. УП № 307;
- положение «О Совете по государственной службе», утвержденное постановлением Совета по государственной службе от 28 января 2018 г. [4].

Следует отметить, что до принятия закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской и муниципальной службе» в 2006 г. в его состав входили только представители Жогорку Кенеша, Правительства и Верховного суда Кыргызской Республики. Однако со вступлением в действие нового закона, кроме представителей трех властей, включены и представители органов местного самоуправления, в частности мэры городов и главы айыл окмоту, что является большим шагом к выравниванию правового положения государственных и муниципальных служащих.

На сегодняшний день Совет по государственной гражданской и муниципальной службе состоит из:

- а) директора Государственной кадровой службы Кыргызской Республики;

- б) первого заместителя руководителя Аппарата Президента Кыргызской Республики;

- в) депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от политической партии СДПК как представителя парламентского большинства;

- г) депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от политической партии «Республика – Ата Журт» как представителя парламентского меньшинства;

- д) заведующего отделом экспертизы и правового обеспечения Аппарата Правительства Кыргызской Республики;

- е) заместителя заведующего отделом организационно-инспекторской работы и местного самоуправления Аппарата Правительства Кыргызской Республики;

- ж) судьи Верховного суда Кыргызской Республики;

- з) мэра города Кызыл-Кия Баткенской области;
- и) главы Аламундунского айыл окмоту Чуйской области.

Главной задачей Совета является формирование государственной политики и стратегии в сфере государственной и муниципальной службы, направленной на повышение эффективности деятельности государственных органов, органов местного самоуправления.

Уполномоченным государственным органом по делам государственной гражданской службы и муниципальной службы является Государственная кадровая служба Кыргызской Республики [5].

Анализируя регламент Совета по государственной гражданской службе и муниципальной службе и положение «О государственной кадровой службе Кыргызской Республики», необходимо обратить внимание, что некоторые функции двух органов дублируются, например: функция по оценке эффективности деятельности статс-секретарей государственных органов; функция по осуществлению международного сотрудничества в сфере государственной службы; функция по разработке проектов нормативных правовых актов в сфере государственной службы.

В связи с этим во избежание правовых коллизий необходимо пересмотреть нормативные акты, определяющие правовой статус Совета по государственной гражданской службе и муниципальной службе, а также Государственной кадровой службы, и определить конкретный орган, который будет осуществлять указанные выше функции.

В соответствии с положением «О Государственной кадровой службе Кыргызской Республики», утвержденным указом Президента Кыргызской Республики от 30 сентября 2013 г. № 196 [5], Государственная кадровая служба реализует

единую политику в сфере государственного управления. Однако, несмотря на проведенные реформы в системе управления, нерешенным остается ряд проблем, в частности: несоответствие определенной части государственных служащих уровню профессионализма и компетентности.

Кыргызская Республика не единственное государство, в котором граждане выражают недовольство аппарату государственного управления. Деятельность государственных служащих подвергается критике даже в тех государственных органах, в которых существует достаточно высокий уровень эффективности государственного управления. Проблема отсутствия должного уровня профессионализма связана с несколькими причинами:

- во-первых, низкий уровень оплаты труда государственных служащих. Данное обстоятельство побуждает наиболее квалифицированных и способных работников покидать госслужбу, переходить в коммерческие организации, где труд таких сотрудников оценивается в два раз больше;
- во-вторых, сложившаяся система управления государственной службой не работает в реальной конкурентной среде, нацеленной на результаты, в связи с этим талантливые и эффективные управленцы на данном этапе недостаточно востребованы;
- в-третьих, низкий уровень правовой культуры государственных служащих. Правовая культура государственных служащих – это знание законодательства, основных правовых понятий, а также умение находить соответствующие правовые нормы и применять их на практике.

В 2019 г. в Кыргызской Республике вступили в действие семь нормативно-правовых актов: Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Уголовно-исполнительный кодекс, Кодекс о нарушениях, Кодекс о проступках, Закон о probation, Закон об основах амнистии и порядке ее применения. Данные правовые акты, прежде всего, охраняют права и свободы человека и гражданина, которые в соответствии с Конституцией являются высшими ценностями в Кыргызской Республике.

В начале 2019 г. министром внутренних дел Кыргызской Республики был проведен экзамен на знание вступивших силу новых законов среди начальников районных отделов внутренних дел. По некоторым данным, зачеты по новым законам сдали только 11 начальников РОВД из 56. В процентном соотношении данный показатель равен 19,64 из 100 возможных. Данное обстоятельство, на наш взгляд, свидетельствует о низкой правовой культуре представителей государственных органов, главной задачей которых является защита прав

и свобод человека и гражданина и порождает отрицательные тенденции в государственной службе, такие как: недоверие населения к государственному аппарату, рост коррупции, правовой нигилизм, равнодушие к проблемам, возникающим в обществе.

Считаем, что сложившаяся ситуация негативно влияет на систему управления государственной службой и вызывает ряд вопросов к эффективности работы Государственной кадровой службы, задачами которой являются: совершенствование системы подбора кадров на государственную службу; формирование и развитие резерва кадров государственной службы; совершенствование системы обучения кадров на государственной службе и прочее. Проводить соответствующий экзамен на знание законодательства целесообразнее не после, а до вступления новых законов в действие.

По нашему мнению, в целях повышения уровня правовой культуры государственных служащих необходимо систематически проводить аттестацию на знание законодательства о государственной службе, нормативных актов, регламентирующих деятельность органа, где работает государственный служащий, а также законов, касающихся прав и свобод человека и гражданина;

- в-четвертых, проблемы в системе образования, из-за которых поступающая на государственную службу молодежь зачастую имеет слабую подготовку. Необходима новая стратегия обучения будущих государственных служащих.

Правовой основой деятельности статс-секретаря является положение «О статс-секретаре государственного органа Кыргызской Республики», утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29 декабря 2016 г. № 707 [6].

Возникновению института статс-секретарей предшествовали негативные тенденции начала 90-х гг. XX в., когда каждый руководитель того или иного ведомства приходил со своей новой командой и самостоятельно назначал сотрудников. Нужна была некая гарантия преемственности работы, чтобы каждый новый руководитель не устраивал кадровую чехарду. Статс-секретарь должен был быть «постоянным кадром» [7–11].

В настоящее время статс-секретари в государственных органах занимают высшую административную должность, главной функцией которой является разрешение внутренних кадровых вопросов и курирование финансовой части.

Статс-секретари имеют несколько преимуществ:

- постоянность должности статс-секретаря;

- приравнивание правового статуса к должности первого заместителя руководителя государственного органа;
- статс-секретарь не может быть освобожден от должности в связи с отставкой или освобождением от должности руководителя государственного органа.

В октябре 2018 г. Президентом Кыргызской Республики было поручено усовершенствовать институт статс-секретарей, поскольку статс-секретари не справлялись с возложенной на них обязанностью, а также участились случаи коррупции в их деятельности. Это, прежде всего, связано с тем, что на практике статс-секретари продолжают выполнять отраслевые функции. Статс-секретарю приходится работать с заместителями министров, а не со штатом.

В июне 2017 г. Государственной кадровой службой Кыргызской Республики было проведено исследование эффективности деятельности статс-секретарей государственных органов, был составлен соответствующий рейтинг.

Так, на первом месте в рейтинге расположился статс-секретарь Государственной службы интеллектуальной собственности и инноваций при Правительстве Кыргызской Республики, на втором месте – статс-секретарь Государственной службы регулирования и надзора за финансовым рынком при Правительстве Кыргызской Республики, на третьем месте – статс-секретарь Государственного агентства антимонопольного регулирования при Правительстве Кыргызской Республики. На последнем, семнадцатом, месте расположился статс-секретарь Министерства сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Кыргызской Республики [12].

Составление такого рейтинга, на наш взгляд, является одним из эффективных мер повышения уровня деятельности статс-секретарей, поскольку является стимулирующим фактором для таких государственных служащих.

Для того чтобы наш государственный аппарат был управляемым, а также для повышения эффективности государственного управления необходимо, чтобы каждый государственный служащий имел профессиональную подготовку, умел здраво мыслить, выстраивать причинно-следственные связи, знать и понимать происходящие в обществе процессы и действовать соразмерно им.

Каждый государственный орган, составляющий систему управления государственной службой, должен стремиться к совершенствованию

законодательства, регламентирующего их деятельность, в достаточной мере выполнять задачи и реализовывать возложенные на них функции, а также разработать, учитывая современное развитие и положение общества, новые и эффективные меры, методы повышения доверия населения к государственной власти и совершенствованию системы управления.

#### *Литература*

1. Закон Кыргызской Республики «О государственной гражданской и муниципальной службе» от 30 мая 2016 г. № 75.
2. Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» от 11 августа 2004 г. № 114.
3. Закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 г. № 165.
4. Положение «О Совете по государственной службе», утвержденное постановлением Совета по государственной службе от 28 января 2018 г.
5. Положение «О Государственной кадровой службе Кыргызской Республики», утвержденное указом Президента Кыргызской Республики от 30 сентября 2013 г. № 196.
6. Положение «О статс-секретаре государственного органа Кыргызской Республики», утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29 декабря 2016 г. № 707.
7. Регламент Совета по государственной гражданской службе и муниципальной службе, утвержденный указом Президента Кыргызской Республики от 30 декабря 2016 г. УП № 307.
8. Стратегия развития Государственной кадровой службы Кыргызской Республики, утвержденная указом Президента Кыргызской Республики от 30 сентября 2013 г. № 198.
9. *Батырканов Н.М.* Современное состояние и перспективы развития государственно-служебного законодательства Кыргызской Республики / Н.М. Батырканов // Экономика, социология, право. 2016. № 12. С. 80–85.
10. *Болотбаев А.* Нужны ли в Кыргызстане профессионалы на государственной службе? / А. Болотбаев // Общественная газета «Слово Кыргызстана». 2016. № 39. С. 5.
11. URL: <http://kabarlar.org/info/1315-nurhanbek-momunaliyev-institut-stats-sekretarey-v-kyrgyzstane-seychas-neeftiven.html>
12. URL: [https://kaktus.media/doc/359603\\_chey\\_stats\\_sekretar\\_lychshe\\_vseh\\_reyting\\_vedomstv\\_respybliki.html](https://kaktus.media/doc/359603_chey_stats_sekretar_lychshe_vseh_reyting_vedomstv_respybliki.html)