

Иманбердиев Д.Ч.,

кандидат физико-математических наук, доцент,
докторант кафедры государственного управления
и менеджмента НАГУ

Организация государственной службы в Кыргызской Республике: современное состояние и проблемы

В статье рассматриваются основы организации государственной службы Кыргызской Республики. Объектом анализа являются система должностей государственной службы по группам и категориям, реестр должностей государственной службы, квалификационные требования к государственным служащим и регламенты государственных органов и должностные регламенты государственных служащих. Особое внимание уделяется организационно-правовым формам деятельности государственного аппарата и служащих.

Ключевые слова: государственный орган, государственная кадровая служба, государственный служащий, должность, регламент, реестр должностей.

Иманбердиев Д.Ч. Організація державної служби в Киргизькій Республіці: сучасний стан та проблеми

У статті розглядаються основи організації державної служби Киргизької Республіки. Об'єктом аналізу є система посад державної служби за групами і категоріями, реєстр посад державної служби, кваліфікаційні вимоги до державних службовців і регламенти державних органів та посадові регламенти державних службовців. Особлива увага приділяється організаційно-правовим формам діяльності державного апарату і службовців.

Ключові слова: державний орган, державна кадрова служба, державний службовець, посада, регламент, реєстр посад.

Imanberdiev D.Ch. The organizing of civil service in the Kyrgyz Republic: modern status and problems

The article covers the basics of organizing civil service Kyrgyz Republic. The object of analysis is the system of civil service positions by groups and categories, the register of civil service positions, qualification requirements for civil servants and government regulations, and official regulations of civil servants. Particular attention is paid to organizational and legal forms of state apparatus and civil servants.

Key words: government agency, the state personnel services, public employee, position, rules, registry office.

Постановка проблемы. Построение современного демократического парламентского государства требует создания адекватной системы государственной службы КР и эффективной организации органов государственной власти, обеспечивающих реализацию функций государства, повышение эффективности экономики и развитие гражданского общества. Актуальность и практическая значимость изучения проблем организации государственной службы обусловлены объективными качественными переменами, которые характеризуют современную действительность Кыргызстана. В стране постепенно набирают силу новые властные структуры, реальными становятся политический плюрализм и рыночные отношения. На смену семейно-централизованному управлению государством приходит управление по принципу служения государственной власти обществу и социальной самоорганизации.

Постановка проблемы. Государственной службой является деятельность государственных служащих КР (далее – КР) в государственных органах по осуществлению на профессиональной основе задач, функций и властных полномочий, которые определены Конституцией и другими нормативными правовыми актами КР [1]. Государственный служащий – это гражданин Кыргызской Республики, занимающий

государственную должность в государственном органе и осуществляющий на постоянной основе за денежное вознаграждение за счет государственного бюджета профессиональную деятельность по реализации предоставленных по должности полномочий и несущий ответственность за их исполнение.

Должности государственной службы, предназначенные для обеспечения выполнения функций государства, задач и функций государственных органов, а также для обеспечения полномочий лиц, замещающих конституционные должности, учреждаются законами и иными нормативными правовыми актами КР.

Анализ последних исследований и публикаций. В КР историко-правовые основы государственной службы, статус государственного служащего и особенности прохождения государственной службы исследовали в своих диссертационных работах на соискание доктора наук ученые Кыргызстана: историк А.А.Акунов (2000 г.), праведы Э.Э.Дуйсенов (2002 г.) и Н.Т.Шерипов (2011 г.). Кроме того, исследованию законодательства о государственной службе посвящены диссертационные исследования на соискание кандидата наук ученых-правоведов: Н.Б.Мурзаibraимова, В.Н.Михайленко и Базарбай уулу Эрлана.

В докторской диссертации А.А.Акунова и Э.Э.Дуйсенова изучаются историко-правовые проблемы государственного управления КР и Республики Казахстан (РК); в кандидатской диссертации Н.Б.Мурзаibraимова исследуются правовые проблемы формирования и совершенствования государственной службы в КР; в кандидатской диссертации В.Н.Михайленко рассматриваются вопросы кадровой политики и государственной службы в КР; в кандидатской диссертации Базарбай уулу Эрлана в историко-правовом аспекте рассматривается государственная служба суверенной КР.

Опубликованные работы исследователей-юристов Ч.И.Арабаева, Э.Дж.Бейшембиева, В.Н.Михайленко, Л.Ч.Сыдыковой, С.А.Алымкулова, Т.А.Тюлегенова, Н.Т.Шерипова, посвященные исследованию разных аспектов правовых основ государственной службы, основ правового положения государственного служащего и реформирования законодательства о государственной службе КР, заслуживают особого внимания и имеют большое практическое значение.

Анализ текущего состояния изученности проблем регулирования государственной службы в Кыргызстане дает возможность выделить несколько *нерешенных проблем*: полное отсутствие научных работ, посвященных комплексному исследованию института государственной службы в целом и исследованию правоохранительной и военной служб в частности.

Цели статьи. С учетом вышесказанного мы видим свою задачу в том, чтобы провести анализ проблем организации государственной службы и практической деятельности служащих на основе имеющихся нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность гражданской службы [1]. Закон КР от 11 августа 2004 г. № 114 “О государственной службе”, по мнению юристов, считается, что “комплексно не осмыслен учеными-юристами”.

Эта статья – результат первого в условиях формирования парламентского правления в Кыргызстане комплексного рассмотрения теоретических и практических вопросов организации государственной службы и нормативного регулирования деятельности государственных служащих. Делается попытка выявить стоящие перед государственной службой проблемы организационного характера и сформулировать предложения, нацеленные на более эффективное функционирование института государственной службы.

Изложение основного материала. Государственной должностью является должность, предусмотренная Конституцией КР, иными нормативными правовыми актами, либо должность, учрежденная в установленном законодательством порядке как штатная единица государственного органа с определенным для занимающего ее лица кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа. Государственные должности в Кыргызстане подразделяются на политические государственные должности, специальные и административные государственные должности [1]:

- политическая государственная должность – государственная должность, назначение (избрание) и освобождение от которой осуществляется Президентом, Жогорку Кенешом (Парламентом), Премьер-министром КР в установленном законодательством порядке, предусмотренная реестром политических и специальных государственных должностей КР и с определением круга полномочий, установленных для них Конституцией, законами, указами Президента, постановлениями Правительства КР;

- специальная государственная должность – государственная должность, замещаемая на профессиональной основе, как правило, на определенный срок. Процедура назначения (избрания и освобождения) устанавливается Конституцией КР и основанная на ней конституционным или иным законом, с установленным для этой должности объемом полномочий на принятие решений и производство действий контрольно-надзорного, судебного или иного специального характера, не связанного с принятием политико-определяющих решений (должности, предусмотренные специальным разделом Реестра государственных должностей);

- административная государственная должность – должность в аппарате государственного органа законодательной, исполнительной и судебной ветвях государственной власти, а также в Администрации Президента КР, с установленным для нее объемом полномочий и ответственности по осуществлению задач и функций государственного органа, установленных Конституцией и другими нормативными правовыми актами КР;

- реестр государственных должностей – перечень должностей государственной службы, унифицированных и классифицированных по государственным органам, категориям, группам, а также по другим признакам, утверждаемый Президентом КР. Реестр государственных должностей КР состоит из Реестра политических и специальных государственных должностей, Реестра административных государственных должностей и Реестра наименований государственных должностей военнослужащих КР [2].

К политическим государственным должностям относятся: Президент, Государственный секретарь, советники и помощники Президента КР. Далее должности подразделяются по группам (шесть – I, II, III, IV, V и VI). Например, в первую группу входят такие должности: Председатель Парламента (Торага Жогорку Кенеша), Премьер-министр, Председатель Верховного суда КР и т.д. Во вторую группу входят заместители председателя и депутаты Жогорку Кенеша (Парламента), заместитель председателя Верховного суда, председатель местного суда, вице-премьер-министры, министры, председатели государственных комитетов, губернаторы, чрезвычайные и полномочные послы и т.д. К третьей группе относятся должности заместителей министров и председателей государственных комитетов, командующий внутренними войсками КР и т.д.

Принципы и критерии отнесения должностей государственной службы к соответствующим группам и категориям устанавливаются законом КР. На

государственной службе имеются группы и наименования административных должностей государственной службы – младшие, старшие, главные и высшие. Наименования должностей государственной службы и их распределение по группам устанавливаются указом Президента КР. Административные государственные должности подразделяются по группам (высшая, главная, старшая и младшая должности) и категориям (В1, В2, В3, Г1, Г2, Г3, С1, С2, С3, М1, М2, М3).

Группы должностей государственной военной службы, государственной службы в правоохранительных органах и государственной службы в других государственных органах устанавливаются указами Президента КР. Наименования должностей государственной военной службы и государственной службы в правоохранительных органах устанавливаются указами Президента КР и на их основе правовыми актами соответствующих государственных органов. Должности государственной военной службы в правоохранительных органах подразделяются по приведенной выше схеме.

Отдельные законы о государственной военной службе и о службе в правоохранительных органах в КР отсутствуют. Перечни должностей этой категории определяются реестрами должностей государственной службы. Например, генеральный прокурор входит в первую группу, а командующий Национальной гвардией, председатель службы государственной охраны, председатель пограничной службы входят во вторую группу политических должностей. В то же время их аппараты разбиваются по категориям должностей на примере министерства внутренних дел и главного управления исполнения наказаний министерства юстиции (см. таблицу). Государственные военные должности определяются в соответствии с Реестром наименований государственных должностей военнослужащих КР, который является документом для служебного пользования.

Административные должности государственной службы, учреждаемые для выполнения задач и функций государственного органа

Министерство внутренних дел КР		Министерства юстиции КР, главное управление исполнения наказаний
<i>Высшая должность</i>		
В2	нет	Статс-секретарь
<i>Главная должность</i>		
Г1	Начальник главного управления	Начальник главного управления
Г2	Начальник управления	Начальник управления
Г3	Начальник отдела Командир полка Пресс-секретарь министра	Заместитель начальника управления Начальник отдела
<i>Старшая должность</i>		
С1	Заместитель начальника отдела, Главный инспектор	Заместитель начальника отдела
С2	Старший следователь	Старший юрисконсульт
С3	Следователь, оперуполномоченный	Следователь, оперуполномоченный
<i>Младшая должность</i>		
М1	Командир взвода	Командир взвода
М2	Старший референт, референт	Заместитель командира взвода

Квалификационные требования к государственным служащим устанавливаются в целях обеспечения высокого профессионального уровня государственных служащих и единства требований, предъявляемых к должностям государственной службы. В Кыргызстане установлены квалификационные требования на законодательном уровне только к административным должностям государственной службы [3]. К основным квалификационным требованиям относятся: уровень образования, стаж государственной службы, работы по специальности (в должности), знание Конституции КР, а также законов применительно к исполнению должностных обязанностей. Законом и другими нормативными правовыми актами КР могут устанавливаться дополнительные квалификационные требования к государственным служащим. По отдельным должностям государственной службы квалификационные требования, относящиеся к стажу государственной службы, работы по специальности (в должности), могут не устанавливаться.

Для организации и обеспечения целостности системы государственной службы унифицируются условия и порядок присвоения классов чин, дипломатических рангов, воинских и специальных званий. При этом на государственной службе в соответствии с законом осуществляется переход от присвоения государственным служащим квалификационных разрядов к присвоению соответствующих классов чин.

Наличие или отсутствие у гражданина КР классного чина не препятствует замещению им должности государственной службы. Стимулирование качества и результативности государственной службы, роста профессионального уровня обеспечивается повышением в классном чине, дипломатическом ранге, воинском или специальном звании. Прохождение государственной службы предполагает, как правило, последовательное присвоение классов чин, дипломатических рангов, воинских и специальных званий. Классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания учитываются при соотношении должностей государственной службы в случаях перевода государственного служащего из одного вида государственной службы в другой.

Соотнесение классов чин, дипломатических рангов, воинских и специальных званий утверждается указом Президента КР. Государственным служащим, замещающим, как правило, высшие должности государственной службы, классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания присваиваются указами Президента и распоряжениями Премьер-министра КР* [4].

На основе распределения должностей государственной службы по группам и категориям, а также унификации наименований должностей формируются перечни должностей государственной службы, отдельных должностей государственной военной службы, государственной службы в правоохранительных органах и в других государственных органах. Названные перечни утверждаются указом Президента КР и образуют Реестр должностей государственной службы. Реестры должностей государственной службы формируются и утверждаются в соответствии с законодательством КР.

Основным нормативным актом, регламентирующим деятельность государственного служащего в государственном органе, является регламент государственного органа и должностной регламент государственного служащего, в котором содержатся требования, предъявляемые к государственному служащему, его

* Это постановление Правительства Кыргызской Республики является документом для служебного пользования.

должностные права, обязанности и ответственности в зависимости от функциональных особенностей данной должности государственной службы и сферы деятельности государственного органа [5]. Регламент государственного органа имеется во всех государственных органах КР, а должностной регламент государственного служащего во многих государственных органах отсутствует.

Должностной регламент очень важный документ, который призван повысить эффективность исполнения государственным служащим должностных обязанностей, обеспечить его права, определить ответственность за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей, а также способствовать дебиюрократизации государственного аппарата, предотвращению злоупотреблений и коррупции. Должностной регламент государственного служащего, замещающего должность государственной службы, должен включать в себя также перечень самостоятельно принимаемых им решений, сроки рассмотрения и процедуры принятия решений в зависимости от функциональных особенностей данной должности и сферы ведения государственного органа.

Примерные должностные регламенты государственного служащего утверждаются уполномоченным лицом соответствующего государственного органа, например статс-секретарем. На основе положений должностного регламента государственного служащего можно проводить эффективно конкурсы на замещение вакантных должностей государственной службы или на включение в кадровый резерв для замещения должностей государственной службы в порядке должностного роста, производить оценку деятельности (аттестацию) государственных служащих государственного органа.

В государственных органах предусматриваются так же иные должности, не являющиеся должностями государственной службы. К указанным должностям относятся должности персонала по техническому обслуживанию деятельности государственного органа, по охране и обслуживанию зданий. Трудовая деятельность лиц, замещающих такие должности, регулируется трудовым законодательством КР. В целях выполнения отдельных работ и заданий на основе трудовых договоров (контрактов), заключаемых на определенный срок, в государственных органах могут вводиться должности, замещаемые учеными, экспертами и специалистами. Отдельные работы и задания могут выполняться без замещения должности в государственном органе – на основе гражданско-правовых договоров.

Выводы. Сегодня Государственная кадровая служба (ГКС) Кыргызской Республики, находясь в подчинении Президента КР и оторванности от государственных органов, не в состоянии решать задачи создания единой целостной системы государственной службы, способной обеспечить эффективность государственной власти и управления. В ее функцию должна войти подготовка, переподготовка и подбор чиновников для организации всей системы государственного управления. Закон “О государственной службе КР” распространяется только на административных государственных служащих. В республике руководители государственных органов находятся в постоянном конфликте, отчасти вызванном самовольной трактовкой законов в сфере государственной службы КР. ГКС призван координировать все процессы, происходящие в государственных органах КР.

В 2009 г. Президент КР также решил отказаться от системы классных чинов государственных служащих, которая по его словам “себя не оправдала и, мало того, превратилась в один из элементов коррупции... и не система классных чинов, а

достойная заработная плата должна быть одним из главных мотивационных стимулов”. Глава государства заявил о начале полного реформирования системы государственной власти, что было приостановлено после апрельского государственного переворота, то есть с 2010 г. система классных чинов оказалась в неопределенном состоянии.

Эффективность деятельности государственных организационных структур зависит от целостности, устойчивости самих государственных органов и компетентности их сотрудников. Таким образом, сегодня необходимо определить действенные организационные основы государственной службы Кыргызстана в целях обеспечения 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.

Перспективы дальнейшего исследования. Необходимо, на наш взгляд, осмыслить современную роль и место ГКС в организации и управлении системой государственной службы КР.

Список использованных источников

1. О государственной службе : Закон Кыргызской Республики от 11 авг. 2004 г. № 114. – Режим доступа: http://www.mkk.gov.kg/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=48&Itemid=82&lang=ru.

2. Об утверждении Реестра государственных должностей Кыргызской Республики : Указ Президента КР от 27 авг. 2007 г. УП № 385. – Режим доступа: http://www.mkk.gov.kg/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=49&Itemid=83&lang=ru.

3. О Типовых квалификационных требованиях к административным государственным должностям : приказ директора агентства КР по делам государственной службы от 30 дек. 2008 г. № 98. – Режим доступа: http://www.mkk.gov.kg/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=52&Itemid=86&lang=ru.

4. Об утверждении Положения о порядке назначения государственных служащих КР на кватные и иные должности и международных организациях : Постановление Правительства Кыргызской Республики от 3 июня 2011 г. № 286. – Режим доступа: <http://www.gov.kg/?cat=10>.

5. О Регламенте Правительства Кыргызской Республики : Постановление Правительства Кыргызской Республики от 26 янв. 2011 г. № 28. – Режим доступа: http://www.gov.kg/?page_id=15423.