

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КЫРГЫЗСТАНА: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

© 2009 г. Н.Т. Шерипов¹

Приобретение Кыргызской Республикой суверенитета обусловило политические, социально-экономические и культурные преобразования в стране, которые привели к значительным изменениям роли и значения многих сфер деятельности государства. Суверенная государственность Кыргызстана усилила роль государственной службы как правового института, обеспечивающего реализацию функций государства, эффективность деятельности которого зависит от персонала государственной службы, т.е. от государственных служащих. На протяжении всего периода независимости Кыргызская Республика идет по пути построения демократического правового государства. В настоящее время одна из основных проблем – построение эффективного института государственной службы, которая была бы проводником административной, судебной и экономической реформ в стране.

В Кыргызстане институт государственной службы является юридически исходным правовым средством в системе построения государственности, поскольку включает в себя правовой материал, который используется в повседневной практике государственных органов, т.е. он создает государственную администрацию, обеспечивая тем самым функционирование самого государства².

Президент Кыргызской Республики К.С. Бакиев в обращениях к народу Кыргызстана и в посланиях к Жогорку Кенешу – высшему представительному органу государственной власти Кыргызской Республики (далее – ЖК КР), а также в ряде других выступлений подчеркивал, что низкая эффективность государственного аппарата сводит к нулю результаты осуществляемых в стране экономических, социальных и иных реформ.

В частности, выступая перед статс-секретарями, глава государства отметил: “Любые преобразования возможны, только если государственный аппарат способен точно и быстро реагировать на адресованные ему политические импульсы. Я считаю, что это главный критерий успешности осуществляемой реформы в системе госуправления и государственной службы”³.

Неотъемлемой частью осуществляемой в настоящее время в Кыргызстане административной реформы является продолжение реформы государственной службы, состоящее, в частности, в выделении трех ее самостоятельных видов – гражданской, военной и правоохранительной. Определенные изменения в этой сфере начнут осуществляться на основе принятия проекта закона КР “О государственной гражданской службе Кыргызской Республики”, внесенного на рассмотрение в ЖК КР. В этом нормативном правовом акте предусматривается проведение целого спектра преобразований, цель которых – создание современной высокоэффективной государственной службы.

Основное внимание в ходе реформы государственной службы уделяется формированию ее комплексной нормативно-правовой базы, способной в полной мере обеспечить выполнение задач, возложенных на государственную службу, и функций, присущих органам, в которых осуществляется государственная гражданская и правоохранительная служба, в соответствии с Конституцией КР и общепринятыми принципами и нормами международного права. Целями реализации намеченных и проводимых мероприятий являются кардинальное повышение эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, устранение имеющихся недостатков в регулировании государственно-служебных отношений, оптимизация затрат на го-

¹ Заведующий кафедрой административного права и правоведения Юридического института Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына, кандидат юридических наук, доцент.

² См.: Дуйсенов Э.Э., Мурзаibraимов Н.Б. Государственная служба Кыргызстана: теория и практика реформирования (1991–2003 гг.). Ош, 2004. С. 254.

³ Бакиев К. Уже в течение ближайших лет необходимо добиться того, чтобы государственная служба стала престижной сферой деятельности // Госслужба и карьера. 2008. № 7. С. 4.

сударственную службу и развитие ее ресурсного обеспечения.

К числу актов, на основе которых осуществляется реформирование государственной службы, относятся прежде всего Закон КР “О государственной службе” от 11 августа 2004 г. и ряд Положений, утвержденных Президентом КР. В настоящее время в ЖК КР рассматривается проект закона КР “О государственной гражданской службе Кыргызской Республики”.

В названных актах содержится много новых административно-правовых категорий и понятий, правильное понимание и толкование которых имеет как теоретическое, так и практическое значение. Одним из таких понятий является “государственная гражданская служба” (далее – гражданская служба), впервые упомянутая в ст. 7 проекта закона КР “О государственной гражданской службе Кыргызской Республики”.

Следует отметить, что до сих пор в законодательстве КР отсутствует понятие “государственная правоохранительная служба”. Однако это не означает, что данная служба – явление для Республики принципиально новое. В царской России (Кыргызстан являлся частью империи) действовало детально разработанное законодательство о государственной службе, составной частью которого являлось полицейское право. В СССР не было закона о государственной службе, но детально регулировалось прохождение службы в Вооруженных Силах и в органах внутренних дел, действовали указы о присвоении классных чинов, рангов и специальных званий в некоторых отраслях управления. На современном этапе по сравнению с другими видами службы военная служба регулируется более комплексно соответствующими законами, общевойсковыми уставами и другими нормативными актами⁴.

В настоящее время требуются глубоко разработанные теоретические научные труды, посвященные проблемам формирования организационных и правовых основ гражданской и правоохранительной службы как новых, самостоятельных видов государственной службы, и в частности вопросам, которые могут возникнуть в связи с принятием Закона КР “О государственной гражданской службе Кыргызской Республики” и согласно которому госслужба разделена на три вида: воен-

ная, гражданская и правоохранительная служба. В данный момент, когда на повестке дня остро стоит вопрос о формировании в Кыргызстане стройной, внутренне непротиворечивой и (что наиболее важно) эффективной системы органов исполнительной власти, в том числе органов обеспечения правопорядка и безопасности граждан, выделение государственной гражданской и правоохранительной службы в качестве новых самостоятельных видов государственной службы имеет исключительно важное значение.

Тем не менее многие вопросы остаются пока нерешенными. Так, ни в законодательстве, ни в доктрине административного права до сей поры четко не определены правовая сущность и содержание понятий “гражданская служба” и “правоохранительная служба”, не выработан единый подход к определению органов и служб, в рамках которых может быть реализована правоохранительная служба (не выработаны критерии отнесения тех или иных органов к правоохранительным), не разработана прозрачная и понятная схема отбора и продвижения кадров правоохранительной службы. Кроме того, в новых условиях нуждается в уточнении правовой статус должности гражданской и правоохранительной службы, особого внимания заслуживают многие вопросы правового регулирования прохождения гражданской и правоохранительной службы (присвоения специальных званий и классных чинов, аттестации служащих и др.).

Все сказанное позволяет сделать вывод, что исследование проблем правового регулирования и организации государственной гражданской и правоохранительной службы как самостоятельных видов государственной службы в настоящее время **актуально** как в теоретическом, так и в практическом плане. С теоретической точки зрения оно обусловлено необходимостью научно-теоретического осмысления и нормативного оформления в новых условиях целой серии административно-правовых дефиниций и положений, связанных с деятельностью гражданских ведомств и правоохранительных органов, а с практической – необходимостью создания научно обоснованной системы правового обеспечения государственной гражданской и правоохранительной службы Кыргызской Республики.

Следует отметить, что на развитие института госслужбы определенное негативное влияние оказывает **слабо развитый уровень** теории госслужбы в КР.

В Российской Федерации имеется значительное количество теоретических исследований в сфере

⁴ См.: Законы КР: “О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики” от 16 декабря 1992 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Кыргызстан. 1993. № 3. Ст. 86; “О статусе военнослужащих” от 1 июля 1992 г. // Свободные горы. Прил. № 1.1992. Авг.

госслужбы. Понятийный аппарат государственной службы и законодательство о государственной службе исследовали и исследуют многие известные российские ученые-правоведы: А.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, А.А. Демин, А.А. Гришковец, А.В. Гусев, С.В. Манохин, А.В. Оболонский, Д.М. Овсянко, Ю.Н. Стариков и др.⁵

В России многие теоретико-правовые вопросы государственной службы, проблемы ее правового регулирования и организации, проблемы государственной гражданской и правоохранительной службы освещаются в диссертационных исследованиях таких ученых-правоведов, как А.М. Артемьев, А.А. Гришковец, О.В. Исаева, Н.М. Казанцев, В.А. Козбаненко, С.П. Минасян, Д.Н. Овсянко, Е.Л. Патрашко, Ю.Н. Стариков, И.Н. Сурманидзе и др.⁶

⁵ См.: Атаманчук А.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2002; Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. М., 1996.; Его же. Административное право России. Учебник. М., 2000; Его же. Государственная служба в Российской Федерации. Текст лекций. Екатеринбург, 1995; Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Государственная администрация, ее органы и служащие (Анатомия государственной администрации). Екатеринбург, 1998; Бельский К.С. Полицейское право. М., 2004; Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. Екатеринбург, 2005; Овсянко Д.М. Административное право. Учебник. М., 1995; Его же. Государственная служба в Российской Федерации. Учебное пособие. М., 1996; Его же. Государственная служба Российской Федерации. Учебное пособие. М., 2002; Его же. Некоторые вопросы реформирования государственной службы // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. М., 2004. С. 128–142; Манохин С.В. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997; Стариков Ю.Н. Служебное право. Учебник. М., 1996; Государственная служба (Комплексный подход). Учебное пособие / Отв. ред. А.В. Оболонский. М., 2000; Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003 и др.

⁶ См.: Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации (Теоретико-правовое исследование). Дисс. ... доктора юрид. наук. Воронеж, 1996; Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы (Институционно-функциональный анализ). Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2000; Овсянко Д.М. Административно-правовые проблемы государственной службы в РФ. Дисс. ... в виде научного доклада ... доктора юрид. наук. М., 1998; Гришковец А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2004; Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (Теоретико-административные аспекты). Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2003; Сурманидзе И.Н. Проблемы правового регулирования прохождения государственной гражданской и муниципальной службы в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Минасян С.П. Институт

Анализ состояния изученности проблем организации и правового регулирования государственной службы в Кыргызстане позволяет выделить прежде всего два аспекта: во-первых, полное отсутствие в науке административного права Кыргызстана монографических работ, посвященных комплексному исследованию института государственной службы, и, во-вторых, появление в последние годы небольшого количества монографических работ и определенного количества научных статей, свидетельствующих о повышении интереса ученых-юристов к проблемам государственной службы в целом.

На данный момент в Кыргызской Республике исследованию государственной службы и законодательства о государственной службе посвящены диссертационные исследования только четырех ученых-правоведов: Базарбай уулу Эрлана, Э.Э. Дуйсенова, В.Н. Михайленко и Н.Б. Мурзаibraимова⁷.

Те или иные аспекты развития института и законодательства о государственной службе Кыргызской Республики рассматриваются в трудах С.А. Алымкулова, Э.Дж. Бейшембиева, В.Н. Михайленко, Н.Т. Михайленко, Л.Ч. Сыдыковой, Т.А. Тюлегенова, Н.Т. Шерипова⁸.

государственной гражданской службы в административном законодательстве: проблемы формирования. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Исаева О.В. Порядок поступления на федеральную государственную гражданскую службу. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2008; Патрашко Е.Л. Государственная правоохранительная служба. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005 и др.

⁷ См.: Дуйсенов Э.Э. Правовые проблемы госуправления Республики Казахстан и Кыргызской Республики. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Алматы, 2003; Мурзаibraимов Н.Б. Правовые проблемы формирования и совершенствование государственной службы в Кыргызской Республике. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Бишкек, 2005; Михайленко В.Н. Становление и приоритеты развития кадровой политики и государственной службы в Кыргызской Республике. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Алматы, 2003; Базарбай уулу Эрлан. Становление и развитие государственной службы Кыргызской Республики (Историко-правовое исследование). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007.

⁸ См.: Бейшембиев Э.Дж., Джунушалиев Д.Д., Мокрый В.П., Плоских В.М. Введение в историю кыргызской государственности. Курс лекций. Бишкек, 1994; Бейшембиев Э.Дж. Кыргызская Республика. Генезис и современность // Вестник КГЮА. 2005. № 2; Михайленко Н.Т., Михайленко В.Н. Служащий государственного аппарата. Учебное изд. Бишкек, 2001; Сыдыкова Л.Ч. Проблемы реформирования исполнительной власти и органов государственного управления в Кыргызской Республике // Право и предпринимательство. 2000. № 5; Алымкулов С.А. Административ-

Следует отметить, что при всей важности проблем правового регулирования государственной службы в Кыргызстане их исследование в правовой литературе является недостаточным. Так, до сих пор нет работ, посвященных различным аспектам организационно-правовых основ госслужбы, правового положения госслужащего, видов госслужбы и реформирования института государственной службы Кыргызской Республики.

В истории суверенного Кыргызстана приняты два основных закона в сфере государственно-служебного законодательства: “О государственной службе” от 30 ноября 1999 г. и “О государственной службе” от 11 августа 2004 г. (далее – Закон о госслужбе).

Последний комплексно устанавливает основы организации государственной службы, регулирует правовой статус государственного служащего, условия прохождения государственной службы, систему поощрений и ответственности государственных служащих. Данный Закон направлен на обеспечение преемственности, стабильности и независимости профессиональной государственной службы, привлечение квалифицированных кадров, улучшение эффективности управления ею.

В Законе введена принципиальная новелла в государственно-служебном законодательстве КР. В частности, государственные должности подразделяются на **политические** и **административные** государственные должности. Также появилось совершенно новое понятие “**конфликт интересов**”.

Рассмотрим позитивные аспекты в сфере государственной службы Кыргызской Республики. **Во-первых**, Закон о госслужбе ввел новый государственный орган, призванный регулировать и развивать госслужбу в Кыргызстане, – **Агентство Кыргызской Республики по делам государственной службы** (далее – Агентство). В настоящее время Агентство ведет активную работу, достигнув определенных положительных результатов в разработке и реализации единой государственной политики в сфере государственной службы; разработке и принятии нормативных правовых актов и единых правил, которые являются обязательными

для государственных органов при конкурсном отборе кандидатов на вакантные административные государственные должности. Кроме того, Агентство разрабатывает критерии оценки и межведомственной ротации государственных служащих по отбору на конкурсной основе в соответствии с Законом о госслужбе кандидатов на должность статс-секретарей государственных органов, используя прозрачные процедуры; ведет работу по принятию и рассмотрению деклараций лиц, занимающих политические и административные государственные должности; по рассмотрению жалоб государственных служащих на решения государственных органов, принятых по итогам служебного расследования, и др.

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

Агентство в числе немногих госорганов имеет статус, независимый от Правительства, и напрямую подчинено главе государства. Такой статус в системе исполнительной власти позволяет ему проводить независимую и эффективную государственную политику в сфере государственной службы. В 2006 г. на фоне жесткого сокращения сотрудников центральных органов на 20% штатная численность Агентства осталась без изменений. Сохраняя прежний правовой статус и кадровый состав Агентства, Президент страны, парламент и премьер-министр исходили из актуальности и важности тех задач, которые решает Агентство.

Прогрессивные изменения в государственно-служебном законодательстве, а также активная деятельность Агентства положительно повлияли на развитие института госслужбы.

Во-вторых, требования Закона о госслужбе об обязательности конкурса и системные действия по реализации норм Закона Агентством с 2005 г. обеспечили переход Республики на **конкурсно-карьерную модель государственной службы**, которая вобрала в себя позитивные элементы зарубежных систем государственной службы. Имеются определенные результаты в обеспечении прозрачности и внедрении механизма конкурсного отбора при приеме на государственную службу. Согласно отчетным данным⁹, полученным из

ное право Кыргызской Республики. Учебник. Бишкек, 2001; *Его же*. Административное право Кыргызской Республики. Учебник. Бишкек, 2004; *Тюлеганов Т.А.* Административное право Кыргызской Республики. Учебное пособие. Бишкек, 1999; *Шеритов Н.Т.* Служба в таможенных органах Кыргызской Республики: особенности и проблемы. Ош, 2005; *Его же*. Административное право Кыргызской Республики. Учебник. Бишкек, 2008.

⁹ См.: Текущий архив Агентства Кыргызской Республики по делам государственной службы. Отчет о работе отдела конкурсного отбора, ротации и прохождения государственной службы за 2007 год. С. 2–3.

государственных органов, в 2007 г. количество госслужащих, назначенных по результатам конкурсов, а также на основаниях (государственные служащие внутри одной категории должностей, советники, помощники, консультанты политических государственных служащих, прекратившие свои полномочия политические государственные служащие), предусмотренных ст. 24 Закона о госслужбе, составило 2514 чел. (96,7%). В 2006 г. данный показатель равнялся 2338 чел. (86,3%). В то же время количество лиц, назначенных вне конкурса, заметно снизилось – с 371 чел. (13,7%) в 2006 г. до 85 (3,3%) в 2007 г.

Президент Кыргызской Республики К.С. Бакиев отмечает: “Принимать выверенные решения невозможно без компетентных и принципиальных государственных служащих. Следовательно, нужно сделать так, чтобы государственный аппарат пополнялся именно такими специалистами и исключительно на конкурсной основе”¹⁰.

Как показывает практика, повсеместное использование конкурсных процедур при поступлении на госслужбу дает положительные результаты в системе государственного управления в Республике. Так, статс-секретарь Министерства здравоохранения КР К.Б. Мамбетов отмечает, что формирование кадрового потенциала Минздрава стало проходить более гласно, объективно и прозрачно. Механизм конкурсного отбора кадров дал позитивные результаты. Вновь принятые сотрудники в короткие сроки адаптировались на занимаемых должностях, показали определенные способности в качественном и ответственном выполнении возложенных функциональных обязанностей. Не было ни одного случая увольнения сотрудников по причине некомпетентности и нарушений трудовой дисциплины¹¹.

В-третьих, после введения в действие Закона о госслужбе и при активном содействии Агентства в деятельности государственных органов все более прочно утверждаются периодические аттестации служащих на соответствие занимаемой должности и квалификационные экзамены для присвоения классных чинов. 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.

Так, в 2007 г. отмечалась активная работа по проведению аттестации государственных служащих на соответствие замещаемой должности. С участием сотрудников центрального аппарата Агентства проведены 27 аттестаций государственных служащих в 17 государственных органах. В целом по Республике аттестованы 2016 чел., из них соответствуют замещаемой должности – 1647, рекомендованы на повышение – 231, соответствуют замещаемой должности при условии выполнения рекомендаций аттестационной комиссии с повторной аттестацией через 6 мес. – 93, не соответствуют замещаемой должности – 45¹².

В-четвертых, после введения в действие Закона КР “О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников” важнейшим и наиболее эффективным участком работы Агентства явилось обеспечение декларирования и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные должности, а также их близких родственников.

В итоге декларации за 2006 и 2007 г. представили 98% госслужащих Республики.

В-пятых, после введения в действие Закона о госслужбе и при активном участии Агентства завершилось формирование института статс-секретарей в центральных государственных органах. В 29 центральных органах при конкурсном отборе на должность статс-секретарей претендовали 289 кандидатов, или в среднем 10 человек на одну должность¹³. Этот показатель свидетельствует, что должность статс-секретаря не только престижная, но и занимает ключевое место в руководящем составе государственного органа. По итогам конкурса статс-секретари назначены в 29 министерствах, ведомствах и агентствах. Статс-секретари за короткое время в определенной мере смогли обеспечить стабильную работу государственного органа вне зависимости от перемещения руководителя, содействовать активному контролю целевого использования средств государственного бюджета, исследовать результативность работы государственного органа, уменьшить политическое вмешательство в кадровые вопросы, создать в рабочем коллективе доброжелательную психологическую атмосферу.

¹⁰ Бакиев К. Указ. соч. С. 5–6.

¹¹ См.: Мамбетов К.Б. Профессиональные медицинские кадры – успех реформирования здравоохранения Кыргызской Республики // Госслужба и карьера. 2007. № 2. С. 10–11.

¹² См.: Текущий архив Агентства Кыргызской Республики по делам государственной службы. Отчет о работе отдела конкурсного отбора, ротации и прохождения государственной службы за 2007 год. С. 3–4.

¹³ См.: Токтомагов Н. Нам предстоит решать качественно новые задачи. Бишкек, 2007. С. 1.

Согласно ст. 14 Закона о госслужбе **статс-секретарь** является государственным служащим, занимающим высшую административную государственную должность в министерствах, государственных комитетах и административных ведомствах Кыргызской Республики.

Статс-секретарь призван оказывать непосредственное влияние на кадровую политику государственного органа, который он представляет. Ведь именно статс-секретарь готовит представление на назначение, перемещение, ротацию и освобождение от должности административных государственных служащих, а также отвечает за финансовые вопросы деятельности аппарата.

Положительная особенность этой должности состоит в том, что она защищена законом от кадровых перестановок внутри государственного органа. Одна из примечательных особенностей этой должности – она является постоянной, не сменяемой в связи с отставкой или освобождением от должности руководителя государственного органа. Должность статс-секретаря по правовому статусу приравнивается к первому заместителю руководителя государственного органа.

Итак, основными функциями статс-секретаря являются: реализация единой государственной политики в сфере государственной службы; обеспечение бесперебойной работы государственного органа вне зависимости от перемещения руководителя; контролирование целевого использования средств государственного бюджета; осуществление анализа эффективности государственного органа; минимизирование политического вмешательства в кадровые вопросы.

Следует отметить, что к настоящему времени институт государственной службы развивается динамичными темпами. Тем не менее он нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Во-первых, целесообразно, чтобы Агентство более активно реализовывало такую важную функцию, как дача согласия на назначение, перемещение, ротацию и освобождение государственных служащих, занимающих высшие и главные административные должности, а также персонала кадровых служб.

Во-вторых, существует необходимость совершенствования деятельности государственных органов по проведению конкурса и работы Агентства по контролю в проведении конкурса на вакантные госдолжности. В связи с вышеизложенным, а также на основании результатов тщательного анализа практики конкурсного поступления на госслужбу следует отметить, что большинство руководителей государственных органов еще не до конца

воспринимают современную систему механизмов подбора управленческих кадров, тем самым препятствуя работе органов государственной власти на местах по искоренению пережитков прошлого, когда подбор государственных кадров формировался на принципах землячества, родственных отношений, дружбы и личной преданности.

В законодательстве процедура конкурсного отбора имеет ряд существенных недостатков.

Открытый способ голосования и решающий голос председателя конкурсной комиссии в некоторой степени могут повлиять на объективность принимаемого решения, вызвать определенное субъективное влияние или даже нажим со стороны председателя комиссии, так как он занимает руководящее положение по отношению ко всем или отдельным членам комиссии. Поэтому, на наш взгляд, в Положении о составе аттестационно-конкурсной комиссии необходимо закрепить закрытый способ голосования и отменить решающий голос председателя конкурсной комиссии. Голос председателя, основываясь на принципах равноправия, должен иметь обычный один голос, как у любого члена комиссии.

Сам механизм формирования конкурсной комиссии вызывает обоснованные критические замечания. Ее состав, включая председателя, полностью определяется руководителем соответствующего государственного органа, имеющего право назначения на государственную должность. Обычно председателем конкурсной комиссии назначается не рядовой работник, а должностное лицо, занимающее руководящую должность в данном органе. При этом его голос является решающим. При таком порядке обеспечить полностью объективность решения конкурсной комиссии проблематично. Нормативно не определен количественный состав членов комиссии, что также полностью отдается на откуп руководителям соответствующих государственных органов и порождает разноречивость в количественном составе конкурсных комиссий при объявлении конкурсов на административные государственные должности одной или смежных категорий в разных органах.

В целях обеспечения независимости и объективности конкурсных комиссий целесообразно осуществить следующие меры: установление тайного порядка голосования их членов; самостоятельное избрание ими председателей; ограничения на занятие должности председателя руководителями тех органов или их структурных подразделений, в которых проводится конкурс.

Следует в нормативном порядке предусмотреть количественный состав конкурсной комиссии или

ее верхний предел, например не более пяти-семи человек. Возможно, этот предел может зависеть от уровня органа. Скажем, при объявлении конкурса на вакантные административные должности в центральных органах количественный состав конкурсных комиссий может быть больше, чем при объявлении конкурса в территориальных или местных органах.

Все эти меры позволят снизить влияние субъективных факторов, протекционизма и сделают процедуру отбора кадров максимально объективной и прозрачной.

После проведения анализа и мониторинга по соблюдению требований законодательства в сфере государственной службы при поступлении на государственную службу в Чуйской, Нарынской областных государственных администрациях, Сокулукской райгосадминистрации, в центральном аппарате и структурных подразделениях Госкоммиграции, Госналогкомитета, Нацстаткомитета, Минздрава, Минтранспорта и других госорганов сотрудники Агентства выявили определенные проблемы правового и организационного характера.

На практике часто встречаются следующие **недостатки**: нарушение принципов объективности, прозрачности и непрерывности проведения конкурсов; допускается проведение конкурсов в госорганах только в форме собеседования либо вообще в форме бланчного тестирования, что запрещено законодательством. Нередко низок уровень тестовых вопросов: одни и те же вопросы повторяются из конкурса в конкурс. Из-за отсутствия технических возможностей для проведения одновременного тестирования происходит подмена или исправление результатов конкурсов в корыстных целях. Неправильно составляются протоколы проведения конкурсов, вследствие чего невозможно узнать, оценивалось ли соответствие конкурсантов предъявляемым квалификационным требованиям. Отсутствует перечень нормативных правовых актов, включенных в тестовые задания, а главное – не рассчитано пороговое значение, устанавливаемое на уровне 50% от общей суммы баллов, в связи с чем невозможно выяснить, по каким критериям конкурсанты допускались на этап собеседования. Продолжается также практика назначений без проведения конкурсного отбора с формулировкой “исполняющие обязанности до проведения конкурса” в нарушение норм ст. 24–25 Закона о госслужбе, согласно которым назначение служащего исполняющим обязанности по вакантной должности не допускается, и др.

В связи с вышеизложенными правовыми и организационными проблемами при поступлении

на государственную административную службу **целесообразно** обратить внимание на повышение уровня работы членов аттестационно-конкурсных комиссий и их ответственности за деятельность возглавляемых ими комиссий. При этом состав комиссии должен формироваться таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые комиссией решения. Необходимо разрабатывать варианты тестовых заданий, периодически их обновляя, тем самым предупреждая конфликт интересов. При назначении государственных служащих целесообразно использовать как внутренний, так и национальный резерв кадров. Следовало бы также в Положение о составе аттестационно-конкурсной комиссии включить норму об обязательном присутствии независимого эксперта и представителя профессиональных общественных объединений. Это, конечно, содействовало бы проведению конкурсов на более высоком и принципиальном уровне.

По итогам анализа нормативных правовых актов и практических материалов необходимо отметить, что в полномочия Агентства входят организационные мероприятия: ведение Реестра декларантов, учет полученных деклараций, обеспечение их сохранности и тайны сведений, указанных в декларации, и публикация сводных данных о доходах и имуществе декларантов, предоставление отчета о декларировании Президенту страны, парламенту и премьер-министру. В то же время в функции Агентства не входят вопросы осуществления проверок достоверности задекларированных доходов, иных оперативно-розыскных и следственных мероприятий. Оно лишь может направлять запросы в налоговую инспекцию для уточнения полноты и достоверности сведений, указанных в декларации, изучать поступившую информацию совместно с декларантами.

На наш взгляд, следует законодательно закрепить и организовать активное взаимодействие Агентства со Службой финансовой разведки, Налоговым комитетом, Финансовой полицией, Государственным агентством по регистрации прав на недвижимое имущество по обмену необходимой информацией, касающейся данных, содержащихся в декларациях всех государственных служащих. Необходима системная работа Агентства по мониторингу и сравнению данных, представленных Службой финансовой разведки, Налоговой инспекцией, Финансовой полицией, Государственным агентством по регистрации прав на недвижимое имущество, а также тем или иным государственным служащим, на протяжении ряда лет.

Это позволит в конечном итоге представить определенную картину о доходах и расходах государственного служащего, о принадлежащем ему имуществе.

Имеются предложения для более эффективной борьбы с коррупцией – ввести декларирование расходов, а не доходов граждан, тем самым контролируя движение денежных средств¹⁴.

С нашей точки зрения, данное предложение нерационально и недостаточно обоснованно, поскольку контроль расходов госслужащих потребует больших бюджетных расходов, а результаты будут неадекватными.

Важным аспектом является правовое обучение руководителей структурных подразделений государственных органов, так как именно из-за низкой компетентности в правовых и кадровых вопросах руководители структурных подразделений часто допускают грубые ошибки при увольнении служащих. Это приводит к судебным процессам, восстановлению прав служащих и, как следствие, падению престижа государственной службы. Проведенный нами выборочный анализ судебных материалов по делам о восстановлении на работу в госорганы Республики за последние годы показал, что абсолютное большинство рассмотренных судами исковых заявлений о восстановлении на работе и выплате денежных пособий решены в пользу истцов.

Следовало бы также обсудить вопрос о **введении института статс-секретарей** не только в гражданских министерствах, госкомитетах, ведомствах, но и **в военных, правоохранительных и фискальных органах**. Как совершенно правильно отмечалось, это соответствовало бы духу и букве Закона о госслужбе, тем более что именно в этих органах высока текучесть кадров, нередко смена руководителей сопровождается не всегда обоснованными перемещениями офицерского и руководящего состава¹⁵. Кроме того, необходимо, чтобы **назначение и освобождение статс-секретаря осуществлялись** не премьер-министром, а **Президентом КР по представлению Совета по госслужбе**, так как на практике часто встречаются случаи конфликтной ситуации первого руководителя со статс-секретарем. Ныне назначение статс-секретаря после прохождения всех процедур должно осуществляться с

согласия руководителя государственного органа премьер-министром, что создает определенную зависимость статс-секретаря от министра как его непосредственного руководителя. В связи с этим следует **усилить** реальные институциональные и законодательные **механизмы, предусматривающие подотчетность и ответственность статс-секретаря перед Советом по госслужбе и Агентством по делам госслужбы** в части реализации государственной кадровой политики в сфере государственной службы, предоставив статс-секретарю возможность занимать независимую позицию.

За последнее время благодаря активным действиям Агентства и с введением нового Закона о госслужбе в систему государственной службы Кыргызской Республики были внедрены новые управленческие технологии, которые направлены на обеспечение равного доступа к государственной службе, беспристрастного и прозрачного приема на работу в государственный аппарат, повышение профессионального уровня управленческого персонала, продвижение по службе наиболее квалифицированных специалистов, материальное и моральное стимулирование их труда в зависимости от качества работы.

Немаловажное значение имело и то, что эти меры были направлены на устранение имевших место в недавнем прошлом местничества, тейбилизма и протекционизма в кадровой работе, когда с приходом нового руководителя государственного органа необоснованно менялась определенная часть его аппарата, а новые сотрудники нередко назначались по признаку родства, личной дружбы или других связей. Все это способствовало снижению уровня профессионализма, эффективности работы и падению доверия к государственной службе, что вызывало справедливые нарекания со стороны населения.

Внедрение и реальное функционирование таких процедурных механизмов, как открытый конкурсный отбор на государственную службу, периодические аттестации госслужащих на соответствие занимаемой должности, сдача квалификационного экзамена для получения классного чина или продвижения по службе, содействовали позитивному становлению и развитию института государственной службы Республики.

Следует отметить, что механизм конкурсного отбора на госслужбу способствует эффективному противодействию коррупции, а также позволяет изжить негативные тенденции при приеме на работу по принципу преданности, тейбилизма, родственных связей и личной дружбы.

¹⁴ См.: Шаршенов О. Декларирование доходов и имущества государственных служащих как способ борьбы с коррупцией // Госслужба и карьера. 2008. № 6. С. 8.

¹⁵ См.: http://www.csa.gov.kg/mdex.php?option=com_content&task=view&id=602&Itemid=58&lang=1251. С. 9.