

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Текущая ситуация и законопроекты. В 2004 году было обновлено законодательство о государственной службе: приняты законы Кыргызской Республики «О государственной службе» и «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников». Указанными нормативными правовыми актами была сделана попытка сформулировать концепцию профессиональной государственной службы, для этого должности государственной службы были разделены на административные и политические, введен институт статс-секретарей, определен порядок поступления на службу посредством проведения конкурса, разработаны процедуры декларирования.

По моему убеждению, действующий закон о государственной службе достаточно прогрессивен и в целом соответствует самым высоким международным стандартам в области государственного управления, институциональной основы государственной службы и социальной защиты госслужащих. С первой и до последней статьи он направлен на то, чтобы повысить ее эффективность и добросовестность. Такие же оценки мы получили от экспертов Организации Экономического Сотрудничества и Развития (Париж) и наших японских коллег.

Тогда почему же встал вопрос о необходимости разработки новых нормативных актов в сфере государственной службы?

Несмотря на все положительные стороны, действующий закон о государственной службе – это закон своего времени. Практика применения его норм на протяжении уже почти 6 лет выявила слабые места. В определенном смысле, он носит фрагментарный характер и не создает самой системы государственной службы. Между тем смысл всякой реформы заключается именно в систематизации явлений. Поэтому нам необходимо создать новый системный каркас для проведения реформ в сфере государственной службы.

Такой каркас создается при помощи законопроекта "Об основах государственной службы".

В законе определены самостоятельные виды государственной службы: государственная, гражданская, военная, правоохранительная и дипломатическая.

Следует отметить, что впервые идея о разделении государственной службы по причине ее неоднородности была заложена в действующем законе, когда из-под сферы действия закона были выведены лица, занимающие политические государственные должности, военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов. Позднее регулирование политической государственной службы было регламентировано Указом Президента Кыргызской Республики от 25 мая 2005 года УП №200, который закрепил особенности регулирования службы на политических должностях.

Проект закона об основах государственной службы логически оформил эту идею, так как вся предыдущая практика применения норм закона подтвердила правильность выбранного подхода и выявила существенную специфику в регулировании поступления, порядка прохождения службы на данных видах государственной службы.

На сегодняшний день из обозначенных видов государственной службы разработан закон «О государственной гражданской службе в Кыргызской Республике». Это важнейший документ, который, по сути, представляет собой кодекс деятельности служащих. В нем регламентируется, что такое государственная гражданская служба,

определяются должности государственной гражданской службы, статус государственного гражданского служащего, его права, обязанности, ответственность и социальная защищенность.

Государственные услуги

Одной из важнейших концептуальных новел рассматриваемых законопроектов в сфере государственной службы, является принцип качественного предоставления государственных услуг, положенный в основу государственной службы. Он проходит красной нитью, через всю канву закона. Так, во введении об основах государственной службы сказано, что система государственной службы создается для обеспечения общих принципов прохождения государственной службы, деятельности органов государственной власти, обеспечивающих качественное оказание государственных услуг, единство и целостность государственной службы.

При этом само понятие "государственные услуги" достаточно новое для нашей действительности. Оно стало использоваться именно в ходе проведения административной реформы, хотя во многих зарубежных странах, по свидетельству специалистов, государственные услуги – одна из основных форм отношений гражданина или юридического лица и государства, где государство рассматривается как поставщик услуг¹.

Законопроект закрепляет понятие государственных услуг, под которыми понимаются действия, решения государственных органов, учреждений, предприятий по исполнению утвержденных полномочий, в том числе по запросу или законному требованию граждан, юридических лиц по предоставлению, удостоверению, регистрации или приостановлению (прекращению), защите прав, установлению юридических фактов, получению материальных и финансовых средств, или предоставлению информации по вопросам, входящим в компетенцию государственных органов, учреждений, предприятий.

Но если говорить о том, что представляют собой государственные услуги, то главной проблемой является отсутствие общепринятых и согласованных представлений о качестве и доступности государственных услуг. В этой связи должны быть разработаны и доведены до потребителей стандарты качества и регламенты оказания государственных услуг.

Между тем в самих законопроектах заложены основы механизма определения качества оказания государственных услуг.

Законопроектом предусмотрена разработка должностного регламента, который будет содержать стандарты и перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с законодательством Кыргызской Республики и регламентом государственного органа. Процедуры оценки деятельности государственного служащего, положения о правилах этики госслужащего, институты повышения квалификации, мотивация, присяга, поощрения и др. также будут сопряжены с повышением качества оказания услуг.

Классификация государственных должностей

Идея разделения государственных должностей на политические и административные (карьерные) не нова и основывается на том положении, что смена руководителя не должна приводить к кадровой чехарде в государственном учреждении и подрыву его деятельности.

Политические государственные должности представляют собой должности, назначение или избрание, на которые производится в конституционном порядке. Это лица, которые несут ответственность за выполнение политических целей и задач государства. К ним, прежде всего, относятся члены Правительства, а также те

¹Административная реформа в России: научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. - М.: ИНФРА-М, 2006; Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Российское право. - 2006. - №11. - Ноябрь.

должностные лица, назначение (избрание) и освобождение от должности которых производятся в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики.

В законе о декларировании упоминается, о, так называемых, специальных должностях, не определяя какие именно должности относятся к таковым. В последующем за основу была принята концепция, согласно которой это государственные должности, поименованные так в целях декларирования (руководители областных, районных государственных администраций и мэры городов Бишкека, Оша, руководители местных органов таможенной и налоговой служб, финансовой полиции).

Законопроект перекроил существующую систему государственных должностей.

Во-первых, была обозначена высшая государственная должность Кыргызской Республики – должность Президента Кыргызской Республики. Это соответствует ст.42 Конституции, согласно которой Президент является главой государства, высшим должностным лицом Кыргызской Республики.

Во-вторых, введена государственная должность государственной власти – должность, на которую назначение (избрание), освобождение осуществляются в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, и установленная Конституцией Кыргызской Республики для непосредственного исполнения полномочий государственной власти (депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Премьер-министр и вице-премьер-министры Кыргызской Республики, судьи Кыргызской Республики).

Получили определение политическая, специальная и патронатная должности.

Политическая должность – должность, на которую назначение (избрание), освобождение осуществляются Президентом Кыргызской Республики, Жогорку Кенешем Кыргызской Республики и Премьер-министром Кыргызской Республики, связанная с принятием политико-определяющих решений.

Специальная должность – должность, на которую назначение (избрание), освобождение осуществляется в соответствии с Конституцией и законами Кыргызской Республики, установленная для непосредственного исполнения полномочий Центральных органов государственной власти, определяемых Конституцией Кыргызской Республики, и должности, учрежденные в соответствии с международными договорами, участником которых является Кыргызская Республика (Счетная комиссия, Нацбанк, Центризбирком, Омбудсмен).

Патронатная должность – должность советника, помощника, в полномочия которой входит непосредственное обеспечение деятельности лиц, занимающих высшую государственную должность Кыргызской Республики, государственную должность государственной власти Кыргызской Республики, политическую или специальную должность.

Прохождение государственной службы

В этом вопросе, как ни в каком другом проявляется сложная природа служебной деятельности, в аспекте ее соотношения с трудовой.

В законопроектах сохранен подход, рассматривающий отношения государственных служащих, возникающие в связи с прохождением государственной службы, в качестве трудовых, несмотря на его дискуссионность в научной среде².

² Поляков С. Регулирование служебных и трудовых правоотношений // Российская юстиция. - 1998. - №12; Иванов С.А. Трудовое право переходного периода // Государство и право. 1994. - №4. - С. 57; Иванов А.С., Иванкина Т.В., Куренной А.М., Маврин С.П., Хохлов Е.Б. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы // ЭЖ-Юрист. - 2004. - №6. - С. 10; Стариков Ю.Н. Служебное право. - М., 1996. - С. 2-58; Ноздрачев А.Ф. От концепции реформирования государственной службы к новым идеям правового регулирования государственно-служебных отношений в Российской Федерации // Модернизация экономики России: итоги и перспективы. - М., 2003. - С. 184-186; Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. - М., 2003. - С. 162-164; Гришкoveц А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. - М., 2003. - С. 32-62 и др.

В статье 4 законопроекта о государственной гражданской службе вопрос о разграничении служебных и трудовых правоотношений сформулирован более четко и последовательно путем придания трудовому законодательству статуса субсидиарного. Это соответствует статье 6 Трудового кодекса Кыргызской Республики, предусматривающей, что особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников, в том числе государственных служащих, устанавливаются Трудовым кодексом и иными нормативными правовыми актами.

Такой подход свидетельствует о признании специфики отношений, складывающихся на государственной службе. Нормы трудового права применимы к государственной службе, если они не противоречат законодательству о ней, при сходности некоторых правоотношений с трудовыми. Например, согласно ст.26 законопроекта трудовые споры, связанные с прохождением гражданской службы, рассматриваются уполномоченным органом, судом в соответствии с настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики. Применение норм трудового права возможно и при пробелах в нормативных правовых актах о государственной службе, например, в части совместительства на государственной службе.

Вместе с тем, очевидна и половинчатость такого подхода. До тех пор, пока вопрос не будет решен принципиально и окончательно, будет сохраняться существующая ситуация, когда суды при принятии решений по спорам о прохождении государственной службы будут ссылаться на нормы Трудового кодекса, игнорируя специальные положения закона о государственной службе. В таком случае, раздел законодательства о государственной службе будет создавать излишнее дублирование Трудового кодекса.

Законопроектом сохранены хорошо зарекомендовавшие себя институты действующего закона о государственной службе. Речь идет, прежде всего, о конкурсе при поступлении на государственную службу. Законопроект сохранил основные подходы к этому институту, одновременно, на уровне подзаконного акта устранив выявленные противоречия и пробелы в регулировании конкурсных процедур.

К примеру, конкурсные процедуры предлагается сделать многослойными в зависимости от уровня государственной должности, на которую претендует кандидат. Так, для младших должностей будет проводиться только тестирование. Для кандидатов на старшие и главные должности дополнительно предусмотрено выполнение практического задания, имеющего целью определить уровень специальных умений и навыков, необходимых для занятия соответствующей должности. А вот для претендентов на высшие должности, в подчинении которых находятся другие служащие либо работа которых связана с непосредственным контактом с гражданами возможно применение психодиагностического тестирования. Очень важно, что его результаты могут быть использованы лишь в качестве вспомогательного метода, позволяющего подкрепить выводы, сделанные конкурсной комиссией в результате использования других методов проверки знаний, умений, навыков кандидатов.

Некоторым изменениям предлагается подвергнуть и работу конкурсной комиссии. В целях избежания конфликта интересов в случае возможного оспаривания результатов конкурса, будут исключены из состава комиссии представители Государственной кадровой службы. Более четко регламентирован статус и порядок участия экспертов и гражданского общества в работе комиссии.

Также были учтены гендерные аспекты конкурсного отбора. Так, в случае получения равного количества голосов кандидатами разного пола комиссия рекомендует кандидата, пол которого менее представлен в соответствующей группе должностей в государственном органе.

В законопроектах аттестация заменена процедурой оценки деятельности. При этом изменилось не просто название, но и подход к оценке. Комплексная система регулярной оценки деятельности госслужащих проводится не реже одного раза в год по уровню эффективности выполнения должностного регламента, функций и степени достижения

определенных результатов. Непосредственный же контроль качества должен будет осуществляться постоянно, если не сказать каждодневно. Это, представляется, вполне логичным, если учесть, что во главу угла государственной службы поставлено качество оказания услуг.

Из законопроекта исключены классные чины. В свое время эта мера преследовала конкретные социально-политические цели и была исторически оправдана, но на сегодняшний день необходимость сохранения классных чинов вызывает серьезные сомнения. Это отметил в своем выступлении Президент Кыргызской Республики, указав, что система классных чинов не только себя не оправдала, но и превратилась в элемент коррупции. Достойная заработная плата, а не система классных чинов должна стать одним из мотивационных стимулов для государственного служащего³.

Декларирование

Следствием анализа практики применения действующего закона Кыргызской Республики «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников» и закона Кыргызской Республики «О государственной службе» в части декларирования служащих, занимающих административные должности, стала рекомендация об объединении процедур декларирования для административных и политических должностей. Это представляется оправданным, поскольку в основу указанных законов была положен единый антикоррупционный механизм. Однако в результате его разделения между двумя законами, появились серьезные разночтения в терминологии и процедурах, которые, отнюдь, не способствуют эффективному правоприменению.

Помимо унификации процедур декларирования, модернизация системы декларирования доходов и имущества предусматривает также:

- Внедрение электронного формата предоставления декларации.
- Разработку механизма проверки достоверности данных, представленных в декларации о доходах, имуществе и обязательствах госслужащих.
- Разработку механизма обмена и доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов, относящимся к доходам, имуществу и обязательствам госслужащих.
- Разработку механизма влияния на служебное продвижение.
- Ответственность за своевременность подачи и достоверность представленных сведений.

³ Выступление Президента Кыргызской Республики К.Бакиева на Республиканском совещании по вопросам реформы государственного управления от 20 октября 2009 г. // http://rus.gov.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=1489