

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В современной кадровой политике должны учитываться все этапы и стадии прохождения государственной службы. В юридической литературе под прохождением государственной службы понимается «система юридических фактов, порождающих издание субъектами исполнительной власти индивидуальных актов, влияющих на правовой статус служащего». Прохождение характеризует динамику «служебного статуса лица, занимающего государственную должность, процесс пребывания в должности»¹. Это явление, интегрирующее в себе уровень квалификации, опыт работы, способность профессионально решать поставленные задачи. Оно включает в себя социальные связи, проявляющиеся в процессе отправления государственной службы в пределах установленных норм и правил; принципы и условия рекрутирования индивидов в социальную группу государственных служащих; профессиональную и гражданскую социализацию личности как государственного служащего, профессионально-должностное развитие; социальную среду и правовое поле государственной службы. Каждый из этих элементов способствует (или сдерживает) профессионально-должностному развитию человека, стимулирует или тормозит эволюцию государственных органов.

Б. Лытов выделяет четыре этапа прохождения государственной службы: адаптационный (свойственный служащим, вновь принятым на государственную службу); этап высокопрофессионального исполнения государственной должности; инновационный этап (присущий служащим, обладающим повышенным уровнем интеллектуального развития, нестандартным подходом к решению служебных задач); этап завершения прохождения государственной службы.

Более традиционным в юридической литературе является определение стадий, которые характеризуют полностью сам механизм прохождения государственной службы. Так, Д.Н. Бахрах к ним относит: 1) поступление (прием) на государственную службу; 2) аттестацию и повышение квалификации; 3) присвоение чинов (персональных званий, разрядов, дипломатических рангов и т.п.); 4) перевод на другую должность; 5) поощрение; 6) привлечение к ответственности; 7) прекращение службы.

Прохождение государственной службы, таким образом, представляет собой особую социально-правовую систему, имеющую процессуальный характер и включающую в себя совокупность этапов и целенаправленных действий по планированию кадровых процессов, отбору, расстановке и ротации кадров, их профессиональной подготовке и переподготовке, формированию мотивации к успешному карьерному продвижению, контролю за деятельностью работников. Ее сердцевиной является профессионально-должностное развитие персонала, а итогом – материально-физический, интеллектуальный и моральный прогресс государственной службы в целом.

Вопросы и этапы прохождения государственной службы государственными служащими в Кыргызской Республике регулируются главой 4 Закона КР «О государственной службе» от 11 августа 2004 года, Положением о проведении конкурса на замещение вакантной административной государственной должности государственной службы Кыргызской Республики, утвержденным Постановлением Совета по

¹ Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Текст лекций. - Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 1995. - С.35; Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. - М.: БЕК, 1996. - С.135.

государственной службе от 28 октября 2004 года №2², Положением о порядке присвоения классных чинов государственным служащим Кыргызской Республики, утвержденным Указом Президента от 24 октября 2005 года N485³, Временным положением о порядке проведения аттестации государственных служащих Кыргызской Республики, утвержденным Указом Президента КР от 24 октября 2005 г. №485, Положением о порядке проведения квалификационного экзамена государственных служащих Кыргызской Республики, утвержденным Указом Президента Кыргызской Республики от 24 октября 2005 года №485.

На наш взгляд, исходя из анализа государственно-служебного законодательства КР в настоящее время в Кыргызстане возможно выделить следующие этапы государственной службы: 1) поступление (прием) на государственную службу; 2) аттестация; 3) присвоение классных чинов; 4) ротация (перемещение) на другую должность; 5) повышение квалификации; 6) привлечение к ответственности и поощрение; 7) прекращение службы.

Аттестация и присвоение классных чинов государственных служащих выступают важным фактором в построении карьеры служащего и определении необходимости его дальнейшего нахождения на службе.

В целях повышения чувства ответственности, решения вопросов о продвижении, определении служебного соответствия работников предъявляемым требованиям, в ведомствах действует система аттестаций⁴.

Аттестация служащих является правовым средством расширения демократических начал в кадровой политике и в управлении государственной службой, средством обеспечения, формирования и реализации целенаправленной и предсказуемой кадровой политики в государственных органах⁵.

Аттестация (от лат. attestatio – свидетельство) – определение, проверка, оценка профессиональных, деловых и личностных качеств государственного служащего, установление его служебно-должностного соответствия предъявляемым требованиям к службе, занимаемой должности.

Юридический энциклопедический словарь понимает под аттестацией «определение квалификации работника с целью проверки соответствия занимаемой должности»⁶.

Д.Н. Бахрах выдвинул двойственную трактовку аттестации, выделив: общую аттестацию, проводимую в целях оценки работы государственных служащих, повышения у них чувства ответственности и персональную аттестацию, проводимую в целях решения вопросов о присвоении государственному служащему очередного звания, о назначении государственного служащего на иную должность, об увольнении служащего, как следует из названия, персональная аттестация проводится в отношении отдельных государственных служащих⁷.

Совершенно прав известный ученый-административист Ю. Н. Стариков отмечая, что «формирование государственной службы в России, которая бы соответствовала мировым стандартам, требует решения задачи по созданию качественно новой системы аттестации государственных служащих, основанной на принципах, принятых в мировой практике. Анализ опыта Франции, Германии, США и некоторых других стран

² См.: Положение о проведении конкурса на замещение вакантной административной государственной должности государственной службы Кыргызской Республики, утвержденное Постановлением Совета по государственной службе от 28 октября 2004 года №2 // Эркинтоо. - 2004. - 7 декабря. - №100.

³ См.: Положение о порядке присвоения классных чинов государственным служащим Кыргызской Республики, утвержденное Указом Президента КР от 24 октября 2005 года N485. // Нормативные акты Кыргызской Республики. - 2005. – ноябрь. - №42.

⁴ Бахрах Д.Н. Кивалов С.В. Таможенное право России: Монография. – Екатеринбург, 1995. - С. 32.

⁵ Стариков Ю.Н. Служебное право: Учебник. – М.: Бек, 1996. - С. 402-403,178.

⁶ Юридический энциклопедический словарь. - М., 1984. - С. 26.

⁷ См.: Бахрах Д.Н. Административное право. - М., 2000. - С. 249-253.

свидетельствует о том, что аттестация в этих государствах играет особую роль при замещении должностей и продвижении по службе, поскольку присвоение классификационных разрядов производится именно по результатам аттестации».

Необходимо отметить, что в развитых странах мира эффективно используется институт аттестации госслужащих. В США, например, до каждого служащего ежегодно доводятся сведения о требованиях, предъявляемых к его должности. Критериями оценки деятельности высшего руководящего состава являются: совершенствование эффективности и качества работы, в том числе сокращение объема делопроизводства; экономия средств; своевременность исполнения обязанностей по должности; иные показатели эффективности работы. Аттестация служащих проводится ежегодно. В случае неудовлетворительной оценки работы служащий может быть либо уволен, либо переведен на другую должность. Однако такой перевод запрещен, если в течение 5 лет деятельность служащего на руководящем посту дважды оценивалась неудовлетворительно⁸.

Как известно, советская система мониторинга исполнительской деятельности (аттестация) была особой в своем роде и очень трудоемкой. Ее отличали такие позитивные качества, как определенная консервативность, жесткие подходы к отбору кадров, дисциплинированность, исполнительность и строгая подотчетность. Однако советская система аттестации была чрезмерно формализованной, носила идеологизированный характер, что послужило развитию бюрократизма и бумажной волокиты. В частности, государственный служащий должен был обладать следующими качествами: верностью рабочему классу, ответственностью, творческой инициативой, смелостью при принятии решений, деловитостью, нетерпимостью к недостаткам и ошибкам, постоянным стремлением углублять свои познания в области марксизма-ленинизма и свои профессиональные знания, умением руководить коллективом и воспитывать⁹.

Советская система аттестации во многом сохранилась на пространстве СНГ и в настоящее время. О ее значении как одном из существенных показателей уровня и качества кадровой работы в системе государственной службы говорит то повышенное внимание, которое уделяется ей в современной юридической литературе.

В Кыргызской Республике согласно Положению **аттестация состоит из следующих этапов:** 1) **первый этап** – подготовительная работа; 2) **второй этап** – оценка профессиональных знаний и навыков работы государственных служащих; 3) **третий этап** – непосредственно процедура аттестации.

В настоящее время существуют определенные недостатки в проведении аттестации госслужащих. По итогам 2006 года в целом аттестовано 2924 административных госслужащих, из них не соответствовали занимаемой должности 101 или всего около 4%. В центральных аппаратах министерств и ведомств аттестовано 575 человек, из них только 4 не соответствовали занимаемой должности или менее 1 процента. Еще, так сказать, хлеще ситуация в местных госадминистрациях. В этих органах прошли аттестацию 88 административных госслужащих, и все получили положительный результат. Ни один сотрудник, как говорится, не был забракован¹⁰.

Данные цифры говорят о том, что аттестация госслужащих превращается в обычную формальность, которую необходимо соблюсти. Получается, что важная процедура не выполняет своего предназначения. Необходимо предпринять меры, как организационного, так и правового характера по совершенствованию механизма аттестации.

⁸ Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / Под ред. Л.А. Окунькова - М.: Инфра-М, 2002. - С.188.

⁹ Гирбер Р., Юнг Г. Кадры в системе социалистического управления. - М, 1969. - С. 9-20.

¹⁰ Токтомаатов Нурмамбет. Нам предстоит решать качественно новые задачи / Об итогах 2006 года и задачах Агентства в сфере государственной службы в 2007 году: Выступление директора Агентства по делам государственной службы на совещании. – Бишкек, 2007. - С. 2.

Исходя из анализа проведенных аттестаций в госорганах, можно констатировать, что в настоящее время отношение руководства государственных органов к аттестации формальное. В большей степени это обусловлено уже сформированными стереотипами советского мышления многих руководителей, которые закладывались еще при номенклатурной системе отбора кадров, а также в первые годы независимости, когда при смене руководства госоргана обычно менялась вся его «команда». Поэтому некоторые из руководящих должностных лиц до настоящего времени воспринимают аттестацию как необходимость, которую надо соблюсти, лишь для того, чтобы отчитаться об успешной реализации Закона «О государственной службе» в соответствующем госоргане.

Этот вывод подтверждается данными социологического исследования, проведенного среди государственных служащих, 63 % которых отмечают формальное проведение аттестации.

В итоге проведения анализа и мониторинга по соблюдению требований законодательства в сфере государственной службы при аттестации государственных служащих в Чуйской, Нарынской областных государственных администрациях, Сокулукской райгосадминистрации, в центральном аппарате и структурных подразделениях Госкоммиграции, Госналогкомитета, Нацстаткомитета, Минздрава, Минтранспорта и др. госорганов выявлены определенные проблемы правового и организационного характера. Если подытожить, то на практике часто **встречаются следующие недостатки:** нарушение госорганами принципов объективности, прозрачности и непрерывности проведения аттестаций; происходит подмена или исправление результатов аттестаций в корыстных целях; существуют факты, когда члены Аттестационно-конкурсных комиссий государственных органов не знают своих полномочий, не знакомы с нормативными правовыми документами по вопросам прохождения государственной службы; статс-секретарями не контролируется оформление протоколов заседаний аттестационно-конкурсных комиссий, копии решений по принятым назначениям своевременно не направляются Агентству; в распорядительных документах госорганов часто меняется состав и структура аттестационно-конкурсной комиссии; результаты проведенного мониторинга и анализа по соблюдению государственно-служебного законодательства в территориальных подразделениях министерств и ведомств в обязательном порядке направляются в их вышестоящие госорганы для рассмотрения на коллегиях и принятия практических мер по устранению выявленных нарушений. Однако практически во всех госорганах вышеуказанные вопросы на коллегиях госорганов не рассматриваются; несмотря на существование нормы о возможности привлечения независимых экспертов в комиссию, на практике очень редко в комиссию приглашаются независимые эксперты или представители профессиональных общественных объединений; процедура аттестации сегодня в значительной степени строится с учетом современных информационных технологий. Однако как отмечают госслужащие на практике во многих госорганах отсутствует пакет инструктивно-методических документов, которые помогли бы аттестуемым готовиться к аттестации, руководителям - правильно составить отзыв, членам аттестационной комиссии – проводить заседание и принять соответствующее решение.

Вместо действующей системы аттестации раз в три года, мы думаем, что необходимо **внедрить комплексную оперативную (текущую) оценку** государственных служащих по уровню эффективности выполнения должностных обязанностей, функций и степени достижения определенных результатов. Оперативную оценку госслужащих можно проводить раз в году по итогам деятельности госслужащего в конце календарного года.

Возможность проведения аттестации в текущей практике на государственной службе ограничивается большими промежуточными интервалами. Такая периодичность формальной оценки деятельности не позволяет определить индивидуальный вклад госслужащего в достижение целей и реализацию стратегических планов госоргана на

определенный период, а также не предоставляется возможность корректировки процесса достижения результатов на промежуточном этапе. В итоге аттестаций навыки управления качеством работы и ее улучшения остаются ограниченными; вместо этого, упор делается на правоприменение и проверки.

Поэтому в настоящее время следует внедрить **оперативную (текущая) оценку результативности деятельности государственных служащих вместо действующей системы аттестаций**. При этом следует определить **критерии оценки деятельности (результативности) государственных служащих**.

Также в случае внедрения системы оценок необходимо разработать **методику оперативной оценки деятельности государственных служащих**. Методика разработки показателей результативности органа исполнительной власти, структурного подразделения, государственного служащего должны быть взаимосвязаны.

Оперативная оценка результативности деятельности государственных служащих проводится с целью мониторинга процесса достижения поставленных результатов и осуществления своевременной корректировки этого процесса либо поощрения за достижение успешных результатов. Оперативная оценка предоставляет возможность приведения в соответствие целей работы структурного подразделения с индивидуальными задачами сотрудников. Каждый руководитель должен помнить, что оценка деятельности подчиненного – обязательная составляющая его управленческой деятельности.

Оперативная оценка при условии четко разработанной системы критериев предоставляет возможность для объективного (формализованного), наименее затратного и систематичного сбора данных о результатах деятельности государственных служащих. Данный вид оценки результатов деятельности способствует более успешному планированию деятельности и стимулированию сотрудников, поскольку выявление успешного достижения результатов позволяет предоставлять рекомендации о вознаграждении.

Таким образом, правильно построенная система оценки позволит не только комплексно и объективно оценивать административных государственных служащих, но и будет свидетельствовать об уровне кадровой работы в соответствующих государственных органах, а также стимулировать самих служащих на повышение своей профессиональной квалификации и служить своеобразным трамплином для дальнейшего их продвижения по службе.

Классные чины присваиваются государственным служащим персонально, с соблюдением последовательности, в соответствии с замещаемой должностью в пределах группы и категории должностей, а также с учетом профессионального уровня, продолжительности государственной службы в предыдущем классном чине и в замещаемой административной государственной должности.

Глава государства К.С. Бакиев совершенно верно отмечает, что «принять на госслужбу добросовестных специалистов одно дело, но не менее важно научить их работать в специфических условиях государственного органа, постоянно отслеживать профессиональный уровень, повышать квалификацию. Пока аттестация госслужащих носит бессистемный и формальный характер, а классные чины присваиваются по поводу и без всякого повода, в зависимости от настроения первого руководителя. Такую практику я требую прекратить»¹¹.

Анализ практики присвоения классных чинов госслужащим республики показало большое количество недостатков и ошибок в этом деле.

Серьезные нарушения действующего законодательства обнаружены почти во всех госорганах по присвоению классных чинов. Зачастую руководители завышают классный чин, положенный госслужащим по должности, либо присваивают классные чины служащим, которые, согласно Реестру административных госдолжностей Кыргызской

¹¹ Курманбек Бакиев. «Уже в течение ближайших лет необходимо добиться того, чтобы государственная служба стала престижной сферой деятельности». // Госслужба и карьера. №7. Июнь - 2008. Бишкек. - С. 5-6.

Республики вообще не являются госслужащими. Такие нарушения выявлены в Аламудунском, Сокулукском, Ыссыккатынском районных отделах госстатистики, Таласском областном управлении труда, социальной защиты¹².

Имеют место случаи присвоения госслужащим более высокого классного чина, чем положено по должности, что повлекло не целевое использование бюджетных денежных средств Госагентства по антимонопольной политике и развитию конкуренции при Правительстве КР. Так, приказом №26 от 30 января 2007 г. 10 (десяти) сотрудникам Госагентства присвоены завышенные классные чины в нарушение норм законодательства о государственной службе. Приказом №24 от 30 января 2007 г. были присвоены классные чины 52 (пятидесяти двум) госслужащим, из которых 48 (сорока восьми) госслужащим завышенные¹³.

Кроме того, классные чины присвоены лицам, не являющимся государственными служащими. Например, зав. сектором Центра «Новое поколение» при Нарынской областной госадминистрации Б.А., не являющемуся госслужащим, присвоен классный чин «инспектор государственной службы 1 класса». Д.А. – помощнику главы Нарынской ОГА (СЗ) присвоен завышенный классный чин «инспектор государственной службы 1 класса» спустя девять месяцев после получения первого классного чина, т.е. без учета сроков пребывания в каждом классном чине¹⁴.

В итоге анализа практики присвоения классных чинов в госорганах республики были выявлены наиболее присущие недостатки и ошибки, которые допускаются при присвоении классных чинов: госорганами вопросы присвоения классных чинов госслужащим не всегда проводятся в соответствии законодательством Кыргызской Республики о государственной службе; в госорганах часто встречается завышение классных чинов госслужащим по должности; присвоение классных чинов служащим которые, согласно Реестра административных госдолжностей Кыргызской Республики вообще не являются госслужащими; при организации и проведении квалификационных экзаменов не всегда строго придерживаются квалификационных требований, установленных законодательством для присвоения классных чинов.

В итоге анализа присвоения классных чинов в госслужбе мы пришли к выводу, что в существующей системе присвоения классных чинов нет четкого механизма присвоения классных чинов, соответствия уровня подготовки государственных служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к соответствующим государственным должностям. С учетом опыта других развитых стран **предлагается упразднение классных чинов**. Финансовые средства, предназначенные для выплаты надбавок за классный чин должны быть направлены на увеличение заработной платы в зависимости от результатов деятельности государственного служащего.

¹² Текущий Архив Агентства Кыргызской Республики по делам государственной службы. Информационное письмо Центрального территориального представительства Агентства Кыргызской Республики по делам государственной службы от 19 октября 2007 года. Руководитель Центрального территориального представительства Агентства Кыргызской Республики по делам государственной службы, д.ю.н., профессор Арабаев Ч.И. С. 4-5.

¹³ Текущий Архив Агентства Кыргызской Республики по делам государственной службы. Справка о результатах проведения мониторинга и оказания методической помощи по соблюдению законодательства о государственной службе в Госагентстве по антимонопольной политике и развитию конкуренции при Правительстве КР. Сазыкулов М.Ш. – заведующий отделом правового обеспечения и контроля законности на госслужбе АГС КР, Андашева Н.Д. – главный специалист отдела правового обеспечения и контроля законности на госслужбе АГС КР, Черикчиева М.Ж. – ведущий специалист отдела правового обеспечения и контроля законности на госслужбе АГС КР. - С. 3.

¹⁴ Текущий Архив Агентства Кыргызской Республики по делам государственной службы. Справка о результатах проведенного 1 ноября 2007 года мониторинга и анализа соблюдения законодательства в сфере государственной службы в Нарынской областной государственной администрации. Абдылдаева С.О. – главный специалист отдела конкурсного отбора, ротации и прохождения госслужбы АГС КР, Алышбаева М.Б. – главный специалист отдела по работе с резервом кадров, обучения и повышения квалификации АГС КР, Ибраева М.С. – главный специалист отдела нормативного правового обеспечения и контроля законности на госслужбе АГС КР. - С. 4-5.