

ISSN 1694-5433

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНЕ караштуу
МАМЛЕКЕТТИК БАШКАРУУ
АКАДЕМИЯСЫНЫН

КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК

АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



НОМЕР 16

2012

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНЕ караштуу
МАМЛЕКЕТТИК БАШКАРУУ
АКАДЕМИЯСЫНЫН

КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК
АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Ежеквартальный научный журнал

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Ч.Б. Шамшиев – ректор Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, д.э.н.

Б.С. Абдрасилов – ректор Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, д.б.н., к.ф.-м.н., Почетный академик Национальной академии наук Республики Казахстан, академик Национальной академии естественных наук Республики Казахстан, Российской академии естественных наук, Международной академии высшей школы

Н.Н. Лябах – проректор по организации международного сотрудничества Государственного университета управления (г.Москва, Россия), д.т.н., профессор

В.Л. Еремин – первый заместитель директора Высшей школы государственного администрирования МГУ им. М.В. Ломоносова (Россия)

Редакционная коллегия:

С.А. Турсунова – д.э.н., профессор

Т.К. Койчув – д.э.н., профессор, академик НАН КР

А.О. Орозбаева – д.э.н., профессор

М.Т. Артыкбаев – д.п.н., д.ф.н., профессор

Б.М. Торогельдиева – к.и.н., доцент, ответственный редактор

Номер 16

2012

В настоящем выпуске представлены материалы V Международной летней школы 2012 года на тему: «Модернизация подготовки кадров для государственного и муниципального управления» с участием представителей академий управления стран-партнеров СНГ и высших учебных заведений Кыргызской Республики, которая проходила с 28 июля по 2 августа 2012 года в г. Бишкек и Иссык-Кульской области (отель «Botany Beach»).

Адресован преподавателям и студентам вузов, а также широкому кругу читателей.

Мнения, изложенные в публикации, могут не совпадать с точкой зрения членов редакционной коллегии журнала «Вестник Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики».

Данный номер журнала издан при финансовой поддержке Фонда Ханнса Зайделя.

ПРЕДИСЛОВИЕ



Приоритетным направлением реформ в Кыргызстане должна стать реформа государственного управления на республиканском и местном уровнях. В республике подавляющая часть реформ проводилась и проводится в экономической сфере, и это понятно: государство стремится повысить уровень жизни населения. Однако реформы в сфере государственного управления нельзя рассматривать в отрыве от реформ в других сферах. Пренебрежение реформами в сфере государственного управления снижает эффективность экономических реформ, поскольку реформы в экономике, как и в любой другой сфере, реализуются аппаратом управления, от эффективности работы которого зависит эффективность самих реформ. Без успешных реформ в государственном управлении экономические и любые другие преобразования не могут иметь успеха.

Реформа государственного управления должна быть нацелена на существенное повышение эффективности деятельности государственных служащих и обслуживающего персонала. Качество человеческого ресурса играет в данном случае значительную роль. От квалификации и компетенции государственных и муниципальных служащих зависит качество принимаемых ими управленческих решений, а также качество реализации этих решений.

Опыт последних лет становления системы государственного управления в республике показывает, что низкий профессиональный уровень государственных и муниципальных служащих и, соответственно, низкая эффективность управления является одним из наиболее слабых звеньев государственного управления в Кыргызстане. Приукрашивать ситуацию нельзя: она очень сложная, престиж государственной службы низок, и лучшие кадры туда не идут. Причин тому много, но одной из основных является отсутствие комплексной политики в сфере государственной службы Кыргызстана, что объясняет размытость статуса государственных служащих, несовершенство законодательства о государственной службе и соответствующей правоприменительной практики, коррупцию, протекционизм, клановость, низкую оплату труда, плохую подготовку и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих в образовательных учреждениях страны.

Сегодня страна нуждается в управленческих кадрах с новым стилем мышления и новыми подходами в работе, владеющих не только соответствующими знаниями, но и навыками применения этих знаний для решения полезных задач.

Перед Академией государственного управления и Государственной кадровой службой поставлена задача реформирования государственной службы. Государственная кадровая служба, в частности, отталкивается от утвержденной Президентом республики концепции, которая включает ряд инновационных механизмов: Фонд поддержки госслужащих, за счет которого будут финансироваться обучение и идти доплаты наиболее перспективным чиновникам; частно-государственное партнерство с возможностью аутсорсинга для некоторых государственных функций; жесткий регламент для каждого конкретного служащего (с ответственностью за достижение поставленных целей); формирование кадрового потенциала в виде Национального кадрового резерва.

Предлагаются такие антикоррупционные механизмы, как пожизненный запрет на занятие госдолжностей в случае увольнения за коррупционные преступления.

Кадры должны готовиться заранее, и единственным в стране образовательным учреждением, специализирующимся на подготовке и повышении квалификации государственных и муниципальных управленцев, является Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, призванная стать флагманом в подготовке высокопрофессиональных госслужащих в республике.

К сожалению, за последние годы Академия отказалась от своей миссии, превратившись в обычный многопрофильный коммерческий вуз. Поэтому была проведена глубокая реформа в Академии, в ходе которой были полностью упразднены непрофильные направления обучения и были исключены направления, не имеющие отношения к государственному управлению: бизнес-администрирование, маркетинг, менеджмент, финансы и кредит, прочие коммерчески привлекательные специальности. Если раньше направления, по которым готовили государственных управленцев, составляли менее 10 процентов от общего числа слушателей, то теперь 100 % приема осуществляется только на профилях готовящих государственных управленцев.

В Академии ужесточены требования к слушателям и преподавателям, в учебный процесс Академии внедряются лучшие международные стандарты.

Получившие степень магистра Академии должны быть готовы к работе, а не обучаться еще два года непосредственно на месте службы. Разработаны новые учебные планы. Сделан акцент на приобретение навыков, прежде всего, работы с большим объемом документов, качественной подготовки рабочей документации, аналитического подхода к решению вопросов, командного стиля работы, эффективных коммуникаций и презентаций, внедрения кейсовых и игровых методов обучения, решения проблем.

Сегодня в Академии государственного управления совершенствуется система повышения квалификации и переподготовки кадров. К сожалению, госорганы отправляют на курсы повышения квалификации не самых эффективных и мотивированных сотрудников, и до сих пор сертификаты получали те, кто просто посещал курсы, вне зависимости от полученных знаний. Наша задача – выработать стандарт знаний и систему контроля знаний. Отныне введены сертификаты разного уровня в зависимости от успеваемости слушателей и соответствия их знаний и компетенций стандарту. Это даст возможность понять, в каких госорганах какой уровень компетентности. Разрабатывается концепция госзаказа на повышение квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих, где важная роль будет отведена согласованной работе Академии государственного управления и Государственной кадровой службы.

В сентябре каждого года в Институте исследований государственной политики АГУПКР будет проводиться углубленное исследование потребностей в обучении государственных и муниципальных служащих республики. В плане на 2013 год акцент сделан на месячные и 2-месячные курсы повышения квалификации. Впервые в Академии с февраля 2013 года планируется провести уникальные семестровые курсы (пилотный проект) повышения квалификации сотрудников государственных органов по специальной программе, составленной на базе магистерских программ АГУПКР. Данные курсы дадут хорошую возможность без отрыва от основной работы служащего получить дополнительное образование по основам государственного управления, менеджмента государственных организаций, экономической, отраслевой, финансовой и бюджетной политики,

административного права и т.д. Обучение будет проводиться за счет средств АГУПКР в вечернее время.

В Академии открыт Институт исследований государственной политики, который, как указывалось выше, будет проводить, помимо прочего, оценку потребностей государственных органов в повышении квалификации. Если научные исследования по государственной политике в Академии практически не проводились, то сегодня институт обеспечивает научно обоснованным анализом и соответствующими рекомендациями высшее руководство страны, министерства и ведомства. В работу института вовлекаются преподаватели Академии, что позволит повысить уровень их профессионализма и скажется на качестве подготовки специалистов.

Пятая Международная летняя школа на тему «Модернизация подготовки кадров для государственного и муниципального управления» была проведена Академией государственного управления при Президенте Кыргызской Республики при финансовой поддержке Фонда Ханнса Зайделя. Участники обменялись опытом по построению эффективной государственной службы, подготовке профессиональных кадров, управлению человеческими ресурсами и другим актуальным вопросам. Обсуждались концепция модернизации государственной службы, реформирование системы подготовки и переподготовки государственных служащих, вопросы внедрения электронного правительства. Программа школы включила довольно интересные доклады, например, доклад о влиянии традиционных общественных институтов (курултай, аш, шерине и т.д.) на ситуацию в государственной службе. Участники школы опробовали на практике методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов (с применением кейс-технологий), провели дебаты о том, насколько возможны забастовки чиновников, какова должна быть государственная политика в сфере отбора государственных служащих и т.д.

Своими знаниями поделились В.Чернышов, заместитель директора по вопросам стратегического сотрудничества Поволжского института управления им.П.Столыпина, Д.Миннигулова, заведующая кафедрой предпринимательства и финансового права Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, Р.Кабдуллина и И.Беркинбаева из Восточно-Казахстанского регионального центра переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и др. Среди приглашенных были представители Аппарата Президента и Аппарата Правительства КР.

По результатам школы были даны рекомендации по совершенствованию процесса реформирования не только Академии, но и кадровой службы республики, что отражено в итоговой резолюции.

Академия государственного управления при Президенте КР планирует в ближайшие годы провести большое количество конференций, круглых столов, семинаров, встреч, зимних и летних школ по проблемам государственной политики. Материалы летней школы являются лишь первой ласточкой данного цикла научных мероприятий.

Ч.Б.Шамшиев,
главный редактор
журнала «Вестник Академии государственного управления
при Президенте КР», ректор Академии
государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики, д.э.н.

Уважаемые гости и участники V летней школы!

Позвольте поприветствовать Вас от имени Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики и выразить благодарность всем гостям, участникам и Представительству Фонда Ханнса Зайделя в Центральной Азии как соорганизатору данной летней школы.

V Международная летняя школа на тему: «Модернизация подготовки кадров для государственного и муниципального управления», начав свою работу в Академии управления при Президенте Кыргызской Республики, продолжит обсуждение докладов участников на берегу живописного озера Иссык-Куль с 28 июля по 2 августа 2012 года.

Сегодня вопрос подготовки высокопрофессиональных кадров для государственной и муниципальной службы является важнейшей задачей нашего государства. Социально-экономические и политические изменения в жизни как Кыргызстана, так и современного мира в целом актуализируют потребность в совершенствовании подготовки кадров для государственного и муниципального управления.

Целью летней школы является конструктивное обсуждение стратегий и механизмов модернизации подготовки кадров для государственного и муниципального управления и содействие выработке согласованных действий научно-экспертного сообщества, органов исполнительной и законодательной власти, направленных на модернизацию государственного и муниципального управления. В ходе работы сессий школы будут обсуждены следующие проблемы: теория и практика государственной службы; профессионализация государственной службы и профессионализация подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих; ценностно-мотивационный механизм в деятельности государственных служащих и др.

В работе V Международной летней школы принимают участие представители Аппарата Президента Кыргызской Республики, Государственной кадровой службы Кыргызской Республики, профессорско-преподавательский состав Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, ведущих вузов республики, а также представители национальных академий и институтов государственной службы стран-партнеров, таких как Поволжский институт управления им.П.Столыпина (Россия), Башкирская академия государственного службы и управления при Президенте Республики Башкортостан (Россия), Восточно-Казахстанский региональный центр переподготовки и повышения квалификации государственных служащих (Казахстан), Национальная академия государственного управления при Президенте Украины (Украина).

В завершении своей приветственной речи позвольте еще раз поблагодарить всех присутствующих от имени ректората Академии управления при Президенте Кыргызской Республики и пожелать плодотворной работы участникам Летней школы.

С уважением
Проректор по учебной работе Академии
государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики,
д.э.н., профессор **С.А.Турсунова**

Уважаемый господин ректор!

Уважаемые гости и участники летней школы!

Позвольте поприветствовать Вас от имени Представительства Фонда Ханнса Зайделя в Центральной Азии и выразить благодарность всем гостям, участникам и организаторам летней школы.

Фонд Ханнса Зайделя с самого начала своей деятельности в регионе, а именно с 2002 года, определил, насколько важную роль играет в развитии страны государственное управление. В этой связи было решено всеми имеющимися в распоряжении средствами, в зависимости от значимости, содействовать всем проявленным инициативам в данной сфере.

Посредством переговоров Фонд Ханнса Зайделя приобрел в лице Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики надежного партнера. В рамках тесного сотрудничества совместно с Академией нам удалось в течение относительно короткого периода реализовать целый ряд обучающих, исследовательских программ, а также разработать и опубликовать научно-исследовательские и учебно-методические материалы.

V Международная летняя школа, затрагивающая вопросы **«Модернизации подготовки кадров для государственного и муниципального управления»**, является своего рода взаимосвязанным логическим продолжением научно-практической конференции, состоявшейся в июне этого года, на которой были подняты и обсуждены вопросы модернизации государственной службы Кыргызской Республики.

Сегодня вопрос подготовки высокопрофессиональных кадров для государственной и муниципальной службы является важнейшей задачей как для Государственной кадровой службы Кыргызской Республики, так и для Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики. О необходимости принятия новой стратегии в этой сфере свидетельствует изданный **Указ Президента Кыргызской Республики** от 12.07.2012, в котором говорится о некоторых мерах по совершенствованию систем подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в сфере государственного и муниципального управления.

Представители Аппарата Президента Кыргызской Республики, представители Государственной кадровой службы Кыргызской Республики, профессорско-преподавательский состав Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, а также ведущие ученые ближнего зарубежья собрались сегодня в этом зале для проведения более детального анализа, обсуждения и принятия необходимых решений по улучшению и совершенствованию системы, и я думаю, что это уже неплохое начало.

В завершении своей приветственной речи позвольте еще раз поблагодарить всех присутствующих. От имени представительства Фонда Ханнса Зайделя выражаю

готовность к дальнейшему сотрудничеству в целях формирования эффективной системы обеспечения органов государственного и муниципального управления высококвалифицированными кадрами и их непрерывного профессионального развития.

С уважением

доктор **Макс Георг Майер**,

руководитель проекта по Центральной Азии

Н.С.Момуналиев

директор Государственной кадровой службы
Кыргызской Республики

КОНЦЕПЦИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

The concept of public service modernization Kyrgyz Republic.

Уважаемые участники!

Разрешите поприветствовать вас и выразить благодарность организаторам за проявленное внимание к актуальному вопросу «Модернизация подготовки кадров для государственного и муниципального управления».

Прежде всего хотелось бы сказать, что вопрос подготовки кадров является важнейшей составляющей и залогом успешного функционирования и дальнейшего развития государственной и муниципальной службы в современных условиях. От уровня квалификации аппаратов государственных органов и органов местного самоуправления зависит качество услуг, предоставляемых гражданам, авторитет органов государственной власти и общественное доверие к ним.

В этой связи хотелось бы остановиться на основных этапах развития отечественной государственной службы и концептуальных направлениях ее дальнейшей модернизации.

Несмотря на короткий отрезок времени, в направлении развития государственной службы сделано немало. Начиная с 2004 года впервые осуществлено разделение должностей государственной службы на политические и административные. Неотъемлемым элементом прохождения государственной службы стала конкурсная система отбора кандидатов, установлены обязательные квалификационные требования к административным государственным должностям, сформирована нормативная правовая база регулирования государственной службы. Создана система управления государственной службой, включающая Совет по государственной службе, Агентство по делам госслужбы, ныне Государственная кадровая служба Кыргызской Республики, институт статс-секретарей.

В данной системе отводится важное место Государственной кадровой службе Кыргызской Республики, одной из задач которой является обеспечение государственной службы Кыргызской Республики таким кадровым потенциалом, который позволил бы со всей эффективностью выполнять задачи, стоящие перед органами государственного управления и в полной мере обеспечивать интересы граждан нашей страны.

Формирование сильного и устойчивого кадрового потенциала государственной службы является наиважнейшим направлением кадровой политики любого государства и отражением ее эффективности. Поэтому сегодня, когда Кыргызстан

находится на пути значительных внутривластных преобразований, государственным органам и органам местного самоуправления для решения новых задач необходим эффективный кадровый аппарат, формируемый из высококвалифицированных специалистов.

В этой связи Государственная кадровая служба Кыргызской Республики ведет планомерную работу, направленную на формирование, эффективное развитие и рациональное использование кадрового состава государственных органов Кыргызской Республики, включая конкурсный отбор наиболее достойных кандидатов на вакантные должности, их продвижение по служебной лестнице с учетом оценки результатов; создание механизмов преемственности и стабильности в деятельности аппаратов государственных органов; эффективной системы стимулирования труда государственных служащих и защиты их интересов; повышение уровня профессионального развития государственных служащих и другие аспекты, связанные с прохождением государственной службы.

Важнейшим стратегическим документом, разработанным нами совместно с представителями государственных органов, гражданского общества и экспертного сообщества, стала Концепция модернизации государственной службы Кыргызской Республики, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 20 июня 2011 года.

В документе излагаются концептуальные направления развития государственной службы на период до 2015 года, ее цели, задачи, а также пути их достижения и преодоления имеющихся проблем.

Так, исходя из нее нами ведется работа по совершенствованию нормативно-правовой основы регулирования государственной службы.

Подходя к основной цели данного мероприятия, необходимо подчеркнуть, что исходя из новых задач, предусмотренных Указом Президента Кыргызской Республики А.Ш.Атамбаева № 44 от 17 февраля 2012 года, важнейшим направлением в работе Государственной кадровой службы становится реализация переданных ей отдельных функций, ранее осуществляемых Национальным агентством Кыргызской Республики по делам местного самоуправления. В частности:

- разработка нормативных правовых актов в сфере муниципальной службы и принятие мер по проведению единой кадровой политики;
- присвоение классовых чинов муниципальным служащим в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- организация работы по созданию системы подготовки кадров для муниципальной службы, осуществление методического руководства в вопросах реализации Закона Кыргызской Республики "О муниципальной службе", осуществление функций по реализации положений данного Закона в пределах установленных полномочий.

Также переданы функции по проведению аттестации муниципальных служащих и проведению конкурсного отбора на муниципальную службу.

Озвученный перечень функций свидетельствует о том, что это основные, самые важные функции, от качественного выполнения которых зависит уровень деятельности и боеспособность органов местного самоуправления, что позволит им более успешно решать задачи социально-экономического развития.

Для реализации переданных функций проводится работа по совершенствованию нормативных правовых актов, связанных с муниципальной службой. В настоящее время определен перечень этих актов, начата работа по их ревизии и определению перечня законов, Указов Президента, постановлений Правительства, в которые необходимо в установленном порядке внести изменения и дополнения.

В настоящее время создана межведомственная рабочая группа, которая под руководством Государственной кадровой службы разрабатывает проект Кодекса государственной службы с рассмотрением возможности объединения отдельных вопросов государственных и муниципальных служб в единый правовой акт.

Практически завершается работа по подготовке проектов Указов Президента, касающихся внесения изменений и дополнений в несколько положений, в частности, о проведении аттестации, о конкурсном отборе, о присвоении классов чинов муниципальным служащим и т.д.

В ближайшее время аппарату Государственной кадровой службы совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами предстоит разработать проект одного Кодекса, двух законопроектов и 15 нормативных правовых актов, касающихся сферы деятельности государственной и муниципальной служб.

С момента образования наше ведомство целенаправленно добивалось внедрения принципа равного доступа граждан к государственной службе. В результате сегодня прочно закрепилась и развивается конкурсная система отбора кадров.

На сегодня мы добились того, что административные государственные служащие назначаются только на основе конкурса.

Компьютерное тестирование при поступлении граждан на государственную службу обеспечивается отделом (Центром) тестирования Государственной кадровой службы, имеющим филиалы во всех областях республики и в г. Ош.

В целях предотвращения коррупционных и иных негативных явлений на государственной службе в качестве дополнительного антикоррупционного механизма введена система тестирования на полиграфе, расширяющая возможности привлечения на службу добросовестных людей, а также оценки личных качеств действующих государственных служащих, преимущественно работающих в фискальных органах.

Также в свете предпринимаемых руководством страны мер по противодействию коррупции нами проводятся декларационные мероприятия по доходам государственных служащих.

Практика декларирования доходов государственными служащими в Кыргызской Республике реализуется с 2004 года. За прошедший период проведено девять декларационных кампаний.

В целом можно констатировать, что процесс декларирования становится неотъемлемой частью государственной службы. При этом для Государственной кадровой службы очень важно обеспечить полноту сведений о доходах и имуществе, содержащихся в декларации, и отработать механизм проверки этих сведений на достоверность, что придаст логическую завершенность декларационным кампаниям и усилит ответственность государственных служащих.

Кроме того нами внесены соответствующие дополнения в проект Кодекса о государственной службе КР, которые предусматривают усиление ответственности госслужащих за непредставление деклараций или представление деклараций с нарушением сроков подачи и недостоверными сведениями о доходах и имуществе.

Государственная кадровая служба работает над внедрением современных технологий в сфере кадровой деятельности госорганов. В частности, наша служба совместно с канадской компанией Free Balance продолжает разработку *Информационной системы управления человеческими ресурсами* (далее – ИСУЧР).

Внедрение ИСУЧР впервые позволит получить и систематизировать всю необходимую информацию о системе государственной службы страны для анализа, прогнозирования и принятия более рациональных управленческих решений по кадровым, финансовым и иным вопросам функционирования государственных органов.

Общество получит возможность в открытом режиме видеть все особенности управления человеческими ресурсами государственных органов. Государственная служба станет более прозрачной перед обществом, будут снижены риски возникновения коррупции.

Государственная кадровая служба целенаправленно проводит работу по вопросам повышения квалификации и создания соответствующих условий для стимулирования действующих государственных служащих.

В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики от 1 октября 2010 года создан Фонд поддержки государственных служащих, через возможности которого успешно реализованы программы обучения специалистов госорганов. Участниками программы были разработаны для последующей реализации проекты модернизации деятельности соответствующих государственных органов.

Фонд поддержки госслужащих внес предложение в рамках задач обеспечения профессионализации государственной службы, оптимизации количества министерств и ведомств, устранения дублирования функций между ними,

сокращения численности госслужащих создать условия для существенного повышения заработной платы государственных служащих.

В этом направлении Государственной кадровой службой совместно с проектной группой Всемирного банка (СВЕМ) разрабатывается современная система оплаты труда госслужащих.

Предпринимаются меры по созданию устойчивых основ организации обучения государственных и муниципальных служащих. Разработана специальная программа и на базе Академии государственного управления организовывается обучение госслужащих.

Однако необходимо коренным образом изменить сложившуюся ситуацию с организацией обучения государственных и муниципальных служащих.

На днях Президент Кыргызской Республики подписал Указ «О некоторых мерах по совершенствованию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в сфере государственного и муниципального управления», в котором отмечается, что в целом в Кыргызстане еще не сложилась единая система переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Она не отвечает современным потребностям государственного управления и запросам общества.

С учетом изложенных требований в данном Указе нам совместно с Академией государственного управления предстоит коренным образом изменить систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

С учетом изложенного Государственная кадровая служба надеется на плодотворное сотрудничество с вами для обеспечения единых основ формирования устойчивого и профессионального кадрового корпуса служащих государственного и муниципального управления.

Спасибо за внимание!

Имея перспективный характер, в Концепции были прописаны вопросы необходимости обеспечения соответствующего взаимодействия между государственной и муниципальной службами.

А.А.Исраилов

проректор по дополнительному и профессиональному
образованию АГУ при Президенте Кыргызской Республики

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ И ПЕРЕПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В РАМКАХ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

*Modernization of the system of training and retraining of state and municipal employees
in the strategy of the Academy of Public Administration under the President of the Kyrgyz
Republic*

Уважаемые коллеги!

Как вам известно, в последние годы в нашей стране произошли коренные изменения в общественно-политической жизни и наличие нерешенных проблем в области государственного строительства предопределило необходимость осуществления реформы системы государственного управления, которая вызвала рост потребности в квалифицированных кадрах органов государственной власти всех уровней. Надо отметить, что в настоящее время в республике отсутствует устойчивая система подготовки высококвалифицированных управленческих кадров для высшего и среднего звена системы государственного и муниципального управления, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Модернизация системы государственного и муниципального управления требует поиска новых концептуальных подходов и методов, учитывающих мировые тенденции и инновации в сфере государственного управления.

В современных условиях вопросы подготовки высокопрофессиональных кадров для государственных и муниципальных органов, а также повышения квалификации государственных и муниципальных служащих приобретают особую актуальность.

В этой сфере Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики по своему предназначению определено особое место. Я считаю, что основным предназначением Академии государственного управления является решение вопросов повышения квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих.

В настоящее время вопрос повышения квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих осуществляется в 2-х Центрах

Академии, в городах Бишкек и Ош. Ежегодно более 1 тысячи ГМС повышают квалификацию на курсах, тематика и содержание которых разрабатываются на основе проведенной оценки потребностей в обучении государственных и муниципальных служащих и согласовываются с Государственной кадровой службой Кыргызской Республики.

Вместе с тем, при решении данных вопросов существует множество проблем и недостатков:

- до сегодняшнего дня не разработана стратегия обучения государственных и муниципальных служащих;
- не утверждено Положение о государственном заказе на обучение государственных служащих Кыргызской Республики, что сказывается на отсутствии механизмов для систематического определения годовых учебных приоритетов и категорий слушателей. Вследствие этого очень сложно гарантировать соответствие предлагаемых учебных курсов наиболее актуальным требованиям и потребностям развития государственного сектора;
- государственными органами и органами местного самоуправления не проводится регулярная и тщательная оценка потребностей в обучении;
- нет четкого определения требований в должностных инструкциях к уровню знаний и навыков среди государственных и муниципальных служащих;
- не определены механизмы финансирования обучения государственных и муниципальных служащих;
- образовательные программы дополнительного профессионального образования разрабатываются без аналитического и научного обеспечения;
- ежегодно затягивается процесс утверждения плана обучения и согласований программ с Государственной кадровой службой КР, так как необходимо провести процесс согласования с министерствами и ведомствами;
- преобладают краткосрочные курсы повышения квалификации от 24 до 72 часов, так как руководители многих государственных структур препятствуют повышению квалификации своих сотрудников на длительный срок обучения.

Нам не удалось создать в республике эффективно действующую систему повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в силу ряда причин:

- из-за несовершенства механизмов реализации нормативно-правовых актов, регулирующих систему переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих;

– ограниченных возможностей государственных и муниципальных служащих для прохождения более долгосрочных курсов;

– политической нестабильности и частой ротации кадров в сфере государственного и муниципального управления.

В связи с вышесказанным считаю, что система повышения квалификации государственных и муниципальных служащих требует глубокого реформирования.

В настоящее время Академия государственного управления стоит на пороге серьезных изменений, связанных с усилением конкуренции на рынке образовательных услуг, ужесточением требований к качеству со стороны потребителей образовательных услуг. Меняется государственная образовательная политика в отношении специализации вузов, отмечается неудовлетворенность качеством и набором услуг, предоставляемых Академией государственного управления.

В свете этих изменений в Академии государственного управления в настоящее время на стадии завершения разработана Стратегия развития Академии до 2015 года. Данная стратегия направлена на реформирование деятельности Академии управления в целях приведения ее в соответствие с возрастающими требованиями к профессиональной подготовке управленческих кадров для государственной и муниципальной службы, а также переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Одним из направлений указанной Стратегии будет вопрос повышения квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих, целью которого является: «Сформировать эффективную, отвечающую современным требованиям систему повышения квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих».

Для достижения указанной цели в проекте Стратегии предусматривается решение следующих задач:

1. Изучение потребностей в переподготовке и повышении квалификации государственных и муниципальных служащих, а также разработка тематики обучения.
2. Создание при Академии государственного управления Института повышения квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих.
3. Разработка программы обучения в соответствии с утвержденной тематикой к различным категориям государственных и муниципальных служащих.
4. Создание базы данных преподавателей для переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих по различным направлениям.

5. Отработка механизма бюджетного финансирования переподготовки и повышения квалификации, работа по привлечению донорских средств.
6. Совершенствование процесса обучения и внедрение дистантной формы обучения.
7. Разработка и внесение изменений в существующие нормативно-правовые акты.

В.В.Чернышев

кандидат социологических наук,
заместитель директора Поволжского института управления
имени П.А.Столыпина – филиала ФГБОУ
«Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации»

ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

The article analyzes the main problems associated with the modernization and improvement of the public service efficiency at the federal and regional levels. It offers the ways to enhance the system of cooperation between higher education institutions in the area of managerial training.

Public administration, qualification, competencies, common educational space

При рассмотрении вопросов, связанных с модернизацией подготовки управленческих кадров для органов государственной власти и местного самоуправления и оценки эффективности государственной и муниципальной службы, мы исходим из гипотезы, что проблема, диктующая необходимость модернизации, не существует сама по себе, важно, кто, каким образом и с какой целью конструирует ее в современных условиях.

В Российской Федерации в последнее десятилетие активно меняется законодательство в контексте создания единой системы государственной службы [1, 2], реализуются различные программы развития и реформирования государственной гражданской службы [3], административной реформы, реформы госуправления. В результате их реализации многочисленные практические проблемы с управлением кадрами государственной и муниципальной службы сгруппированы в несколько основных блоков.

Первый блок проблем – недостаточная квалификация государственных служащих. Чиновники часто не в состоянии решать задачи, которые ставит перед ними общество, особенно в условиях реформирования системы государственного управления. Сказывается недостаток профильного образования и опыта, не хватает профессиональных знаний, умений и навыков, на недостаточном уровне порой находится владение компьютерными технологиями и иностранными языками.

Изменение законодательства, развитие отдельных отраслей права, в том числе связанных с использованием персональных данных [5, 6] и антикоррупционных норм, также требует специалистов, способных на практике реализовать теоретические положения нормативных правовых актов в соответствующих сферах.

В Саратовской области проведена большая работа по реализации определенных федеральным законодательством задач в сфере реализации антикоррупционных норм. Практически полностью сформирована нормативно-правовая база. Саратовская область – один из немногих субъектов, где еще в 2006 году, то есть до принятия на федеральном уровне, был принят Закон Саратовской области "О противодействии коррупции в Саратовской области", чуть позже была утверждена областная целевая программа [17].

В вышеназванном Законе имеются положения, определяющие нормы поведения государственного гражданского служащего, препятствующие совершению коррупционных правонарушений. Установлен антикоррупционный стандарт поведения государственного гражданского служащего.

Вторая общая проблема – проблема корпоративной культуры государственной службы. Ценности и нормы, морально-этические установки чиновников часто несовместимы с представлением об эффективной государственной службе. Следовательно, необходима разработка и реализация целого комплекса мер, направленных на внедрение в жизнь норм Кодекса этики государственных служащих.

Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Саратовской области был разработан и принят в 2011 году. Это свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться государственные гражданские служащие независимо от замещаемой ими должности. Норма об ответственности государственных гражданских служащих области за неисполнение положений указанного Кодекса в обязательном порядке включена в служебные контракты государственных гражданских служащих, замещающих должности в органах исполнительной власти области.

Особое внимание необходимо уделить проведению информационно-разъяснительных мероприятий в части разработки и осуществления мер по недопущению государственными гражданскими служащими поведения, которое может восприниматься окружающими как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки.

При этом особое значение приобретает работа комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Саратовской области и урегулированию конфликта интересов. С целью повышения информационной открытости сведения о проведенных заседаниях комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Саратовской области и урегулированию конфликта интересов аппарата Губернатора Саратовской области размещаются на странице управления кадровой политики и государственной службы Правительства области на официальном сайте Правительства области www.saratov.gov.ru.

Третий блок проблем связан с привлекательностью государства как работодателя на рынке труда. Труд государственного служащего существенно недооценен, особенно, что касается среднего руководящего состава органов власти. При этом особую значимость приобретает разработка показателей эффективности и результативности деятельности государственных гражданских служащих.

На данный момент ключевые показатели эффективности используются в ряде министерств и ведомств и являются одним из возможных эффективных вариантов оценки работы государственных служащих. Оценка деятельности службы персонала государственных структур базируется на определении того, насколько кадровая составляющая способствует достижению целей организации и выполнению соответствующих задач. Результаты оценки служат итоговыми индикаторами, фокусирующими внимание на основных проблемах работы с персоналом и помогают вовремя скорректировать выявленные несоответствия.

В настоящее время во исполнение Совместного плана мероприятий по реформированию и развитию системы государственной гражданской службы в Приволжском федеральном округе органами исполнительной власти области проводятся мероприятия по реализации «пилотного» проекта, направленного на повышение эффективности и результативности служебной деятельности государственных гражданских служащих области.

Реализация всех вышеперечисленных вопросов приобретает еще большую значимость в свете подписанного Президентом Российской Федерации 7 мая текущего года Указа № 601 об основных направлениях совершенствования системы государственного управления [16].

Данным Указом в рамках реформирования и развития государственной гражданской службы предусмотрены необходимость подготовки предложений по совершенствованию системы оплаты труда государственных гражданских служащих, позволяющих учитывать состояние рынка труда, стимулирование антикоррупционного поведения, организация повышения квалификации государственных гражданских служащих, принимающих участие в предоставлении государственных услуг, а также подготовка предложений по внедрению новых принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы.

Для решения всех обозначенных задач существующая система подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих должна мобильно реагировать на изменение действующего законодательства, способствуя развитию практических навыков по использованию соответствующих нормативных правовых актов.

В первую очередь, необходима детальная формулировка проблем и единство дефиниций для всех, кто участвует в ее решении. Необходимо также четко определить современные вызовы и общие возможности в достижении поставленных целей.

Оформление инновационного развития экономики как государственной политики, опережающее развитие социальной сферы, развитие институтов гражданского общества формируют новые требования к подготовке кадров, качеству и адаптивности высшего профессионального образования, усиливают необходимость гибкого реагирования на динамику рынка профессиональной деятельности.

Укрепление интеграционного потенциала на пространстве ЕврАзЭС и механизмов интеграции в мировое образовательное пространство через реализацию требований и рекомендаций Болонского процесса, расширение форм международного сотрудничества и участия в работе международных организаций, развитие многоуровневой системы академической мобильности, внедрение мировых стандартов качества образования дают принципиально иные возможности [15].

Нам представляется, что, несмотря на некоторую специфику законодательного и нормативного регулирования государственной и муниципальной службы (особенно правоохранительной), процесс модернизации подготовки кадров для этих сфер неотделим от общего процесса реформирования профессионального образования.

Впервые данный вопрос подробно рассмотрен в проекте новой Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы, подготовленном Минобрнауки России.

Разработчиками документа отмечены ключевые тенденции в сфере образования, и на основе их анализа сформулирована цель новой Государственной программы – обеспечение соответствия качества российского образования меняющимся запросам населения и перспективным задачам развития российского общества и экономики.

Нам представляются интересными для анализа предложенные в проекте общероссийские целевые индикаторы (показатели) реализации программы:

– удельный вес численности студентов, обучающихся в ведущих образовательных организациях высшего образования, в общей численности студентов образовательных организаций высшего образования;

– структура подготовки кадров по программам профессионального образования (удельный вес численности выпускников, обучающихся по программам профессионального образования соответствующего уровня в общей численности выпускников): программы начального и среднего профессионального образования, в том числе программы прикладных квалификаций; программы прикладного бакалавриата; программы бакалавриата; программы подготовки специалиста; программы магистратуры; программы послевузовского профессионального образования (с защитой диссертации);

– удельный вес числа образовательных организаций среднего профессионального и высшего профессионального образования, обеспечивающих доступность обучения

и проживания лиц с ограниченными возможностями здоровья (вытекает из ратификации Конвенции ООН по правам инвалидов), в общем их числе;

– удельный вес численности студентов организаций высшего образования, прошедших в течение учебного года обучение в зарубежном вузе не менее одного семестра (кроме вузов СНГ), в общей численности студентов вузов;

– отношение среднемесячной заработной платы преподавателей образовательных организаций профессионального образования (из всех источников) к средней заработной плате в экономике региона (преподаватели образовательных организаций среднего профессионального образования; профессорско-преподавательский состав образовательных организаций высшего профессионального образования);

– удельный вес численности профессорско-преподавательского состава, прошедшего стажировки в ведущих российских и зарубежных университетах и научных центрах, в общей численности профессорско-преподавательского состава в отчетном году;

– удельный вес числа организаций высшего образования, сформировавших фонды целевого капитала объемом не менее 100 млн рублей, в общем числе организаций высшего образования;

– удельный вес численности иностранных студентов в общей численности студентов организаций высшего образования, и ряд других.

Естественный вопрос, возникающий после знакомства с проектом данной федеральной программы: если все намеченное будет реализовано в системе высшего профессионального образования и будут достигнуты заявленные значения индикаторов, то нужны ли какие-то особенные условия для подготовки управленческих кадров, какая-то «особенная модернизация»? Или, иными словами, необходимо ли выделение специфики подготовки кадров для госуправления в системе образования?

На практике подбор профессиональной команды управленцев, как правило, носит «ситуационный» характер, зависит от целого ряда факторов и условий, принципиально отличающихся даже в соседних муниципальных образованиях, не говоря уже о регионах.

Тем не менее, несколько моментов являются общими. Во-первых, умение принимать быстрые решения в условиях имеющегося набора информации; во-вторых, умение получать, а иногда добывать, анализировать и систематизировать эту информацию; в-третьих, иметь «панорамное мышление», то есть уметь видеть ситуацию в целом; в-четвертых, постоянно работать с людьми для усиления «командной работы». И, самое главное, широкая экспертная база и общественные контакты, позволяющие минимизировать риски ошибочных управленческих решений.

Тем не менее, общие экономические и демографические процессы, идущие на постсоветском пространстве, диктуют необходимость реализации общей концепции подготовки управленческих кадров в различных отраслях и системе государственного управления наших стран [10].

В настоящее время наш вуз активно работает над созданием межгосударственных экспертных площадок, для чего приглашены к сотрудничеству все ведущие учреждения профессионального образования стран-партнеров по ЕврАзЭС. Такие экспертные клубы создаются по нескольким ключевым направлениям интеграции, в том числе:

по развитию программ приграничного сотрудничества и межрегионального партнерства,

по согласованию единых подходов, объединению усилий и совместной координации практических действий в разработке и поиске наиболее эффективных вариантов реализации конкретных отраслевых международных и межрегиональных программ, в первую очередь, в агропромышленном комплексе, строительстве, жилищно-коммунальной сфере, дорожном, транспортном и логистическом кластерах;

по основным вопросам использования общего ресурса взаимодействия с международными организациями, финансовыми институтами и в рамках международных форумов, круглых столов, конференций;

по объединению усилий государств – членов ЕврАзЭС по формированию общего образовательного пространства, обеспечение на основе разработки и реализации международных проектов и программ в области образования соответствующего мировому уровню качества непрерывного профессионального образования управленческих кадров, роста академической мобильности обучающихся в регионе и научно-педагогических кадров, организация совместной научно-исследовательской деятельности по проблематике евразийской интеграции.

Именно приграничные территории, такие как Саратовская область, имеющая весьма протяженную границу с Республикой Казахстан, больше других заинтересованы и имеют большие возможности в скорейшем расширении взаимовыгодных связей с соседями. Но именно они сильнее других чувствуют последствия несогласованных на федеральном уровне действий партнеров.

Даже при отсутствии конкретных решений на уровне политического руководства стран фактическое взаимодействие на межрегиональном уровне стран ЕврАзЭС уже осуществляется и будет продолжено. Поволжский институт управления, к примеру, на протяжении ряда лет реализует договоры о сотрудничестве практически со всеми ведущими государственными образовательными учреждениями в сфере подготовки управленческих кадров этих стран. А также заключен ряд договоров с региональными университетами, институтами

переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Образование и культура представляют собой фундаментальное основание для любого проекта развития и интеграционного процесса, создавая необходимое пространство формирования единых ценностей и взаимообогащения культур, содействуя эффективному бизнесу и сотрудничеству.

Сегодня очевидно, что образовательное пространство, адекватное целям социально-экономического развития территорий и процессам международной интеграции, обеспечивает важнейший ресурс – кадровый потенциал, который является носителем не только профессиональных знаний и компетенций, но и носителем инновационной и интеграционной идеологии.

Для решения обозначенных выше проблем мы предлагаем реализовать ряд первоочередных мер, в том числе:

активизировать практическую работу по разработке и внедрению совместимых образовательных программ вузов для управленцев всех уровней, создать с использованием информационных возможностей нашего института площадку онлайн-общения и дистанционного обучения;

на базе работы экспертных клубов наладить проведение совместных научных исследований в различных сферах и, на их основе, обеспечить создание принципиально новой интегрированной образовательно-научной среды, информационно-консультационную поддержку интеграционных процессов, подготовку качественных проектов управленческих решений для политического руководства стран и вышестоящих организаций.

В перспективе возможно создание Открытого Евразийского университета управления, целью которого будет содействие и поддержка интеграционных процессов на евразийском пространстве через образовательную и научную деятельность. К числу его особенностей можно отнести следующие: функционирует по модели корпоративного университета и технологии двойных дипломов; не имеет юридического лица; осуществляет преимущественно дистанционное образование. При этом документы об образовании выдает базовое по программе учебное заведение, а программа строится по модульному принципу из программ, представленных участниками, на основе заявительного включения.

Исследовательская сеть может функционировать по модели Европейских социальных исследований для проведения сетевых исследований по согласованной проблематике. В инструментарий исследования включаются разделы, представленные участниками в соответствии с общей логикой и задачами исследования. Программа исследования отрабатывается рабочей группой. По итогам исследования проводится конференция с публикацией результатов. Преимущества: получение материалов по международной выборке и кросс культурного характера.

Предложенные варианты развития отношений, на наш взгляд, полностью согласуются с основными принципами функционирования «G-GLOBAL», озвученными в ходе проведения Экономического форума в Астане в мае 2012 года.

Список использованной литературы

1. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 28.12.2010) "О системе государственной службы Российской Федерации".
2. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 21.11.2011, с изм. от 22.11.2011) "О государственной гражданской службе Российской Федерации".
3. Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 (ред. от 10.08.2012) "О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)".
4. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р).
5. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р).
6. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212).
7. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537).
8. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р).
9. Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 августа 2009 г. № 1101-р).
10. Стратегия демографического развития России / Под ред. В.Н.Кузнецова и Л.Л.Рыбаковского. – М.: ЦСП, 2005. – 208 с.
11. План действий по модернизации общего образования на 2011-2015 годы (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1507-р «О реализации национальной образовательной инициативы «Наша новая школа»).
12. Федеральная целевая программа развития образования на 2011-2015 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 61).
13. Федеральная целевая программа «Русский язык» на 2011-2015 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2011 г. № 492).
14. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».
15. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».

16. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая текущего года Указа № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
17. Закон Саратовской области «О противодействии коррупции в Саратовской области» от 29 декабря 2006 года № 155-ЗСО (в ред. Законов Саратовской области от 25.02.2009 № 16-ЗСО, от 30.09.2009 № 137-ЗСО, от 29.03.2010 №, от 28.03.2012 № 51-ЗСО).

Д.Б.Миннигулова

зав. кафедрой предпринимательского
и финансового права Башкирской академии
государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ КЛАССИФИКАЦИИ ПРАВООТНОШЕНИЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Issues klassifikatsii relationship to state civil service.

Государственно-служебные правоотношения, в которые вступают государственные гражданские служащие, характеризуются комплексными свойствами, имеющими различное значение для определения правового статуса государственных гражданских служащих. В зависимости от содержания, формы проявления и субъектного состава правовое регулирование государственной гражданской службы и возникающие правоотношения трактуются в различных концептуальных направлениях. Основными из них являются: государственно-правовая (конституционная), служебно-правовая (административная), служебно-трудовая и трудовая характеристики правового статуса государственных гражданских служащих.

Конституционная характеристика основывается на нормативных положениях Конституции Российской Федерации, Конституциях (Уставах) субъектов Российской Федерации и других конституционно-правовых актах. Исходя из положений Конституции Российской Федерации правовой статус государственных гражданских служащих опирается на две группы норм, одни из которых непосредственно регулируют специфику государственно-служебных правоотношений, другие распространяются на государственных гражданских служащих как граждан Российской Федерации, наделенных общими правами граждан. К первой группе можно отнести ст. 10, ст. 11, ст. 15, ст. 32, ст. 53 Конституции Российской Федерации [1]; ко второй группе относятся нормы, предусмотренные главой 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина».

Административно-правовой анализ, направленный на выявление системы и организации деятельности исполнительных органов государственной власти, предусматривает отношения власти и подчинения, где государственные гражданские служащие выступают как лица, наделенные властными (административными) функциями. Такая характеристика государственной гражданской службы и статуса государственных гражданских служащих преобладала в литературе советского периода. Учеными-правоведами

административного права при таком подходе основной акцент делался на служение этих лиц государству через структурные государственные образования.

На основе традиционной административно-правовой концепции, которая имела преобладающее значение, утверждалось, что «государственная служба в целом и все ее разновидности не только могут, но и, в первую очередь, должны исследоваться именно в рамках административного права, так как нормы данной отрасли уже сейчас превалируют при регулировании отношений на государственной службе». При этом делался однозначный вывод о том, что «современной России нужна государственная служба, которая «должна быть построена по жесткой иерархии и централизации, отказе от любых контрактов и иных договорных отношений на государственной службе» [2].

Административная реформа и новое законодательство о государственной гражданской службе не восприняли такой чисто административный подход в регулировании правоотношений, возникающих на государственной гражданской службе. Так, служебный контракт стал обязательным правовым основанием для поступления на государственную гражданскую службу, ее прохождения и конкретизации условий труда государственных гражданских служащих.

Недостаток административно-правовой концепции, по нашему мнению, состоит в том, что правовые связи государственных гражданских служащих строятся по упрощенной схеме в виде вертикально государственно-служебных отношений: руководитель государственного органа, начальник структурного подразделения (отдела, управления, департамента), государственный гражданский служащий – гражданин. При этом не учитывается, что на каждом уровне имеются свои особенности, возникают особые правоотношения – отношения власти и подчинения, которые обладают как административными, так и трудовыми свойствами.

Служебно-правовая характеристика правового статуса государственного гражданского служащего, пришедшая на смену административной характеристике государственной гражданской службы, рассматривает государственных гражданских служащих не только как чиновников, наделенных государственной властью и проводящих волю государства, но и как особую категорию лиц, обладающих определенными служебными правами и обязанностями. Главное внимание в этом направлении акцентируется на социально-политической роли государственных гражданских служащих как чиновников, осуществляющих функции государственного управления соответствующими сферами общественной жизни. Такая характеристика государственной гражданской службы тесно связана, а чаще всего полностью совпадает с административно-правовым освещением правоотношений государственных гражданских служащих. Основное внимание в ней сосредотачивается на отношениях соподчиненности государственных гражданских служащих, полномочиях различных органов исполнительной власти. При этом нередко достаточно аргументировано делается вывод о том, что

происходит формирование «особого массива правовых норм, регулирующих государственно-служебные отношения, в отдельную отрасль или подотрасль права, которая имеет свое содержание, предмет и методы» [3]. Такой отраслью (подотраслью), по мнению сторонников формирования новой отрасли (подотрасли) права, является служебное право, основополагающим понятием которого должно стать *государственно-служебное правоотношение*, под которым понимается государственно-правовое отношение службы и верности государственного (муниципального) служащего, поступающего на службу.

Сложность выявления структуры, вида и классификации правоотношений, возникающих на государственной гражданской службе, состоит в межотраслевом свойстве правоотношений, возникающих на государственной гражданской службе, которые опираются на различные отрасли права, имеющие свой предмет и метод правового регулирования. В связи с этим обоснованно утверждается, что развитие нормативно-правовой базы государственной гражданской службы делает особенно важным введение новых комплексных отраслей права и (или) законодательства. Большое значение при этом имеет наметившаяся интеграция норм конституционного, административного и трудового права в комплекс норм служебного права.

Служебно-трудовая характеристика правового статуса государственных гражданских служащих, получившая сравнительно недавно свое развитие, определяющее значение придает правовому положению государственных гражданских служащих не только как лиц, выполняющих государственную службу на основе конкретных служебных обязанностей, но и их объективную связь с трудовой деятельностью. В данном случае обоснованно обращается внимание на сложный характер правовых связей государственных гражданских служащих, которые, с одной стороны, выполняют властно-управленческие функции (государственные гражданские служащие выступают здесь как чиновники). С другой стороны, они являются лицами наемного труда, т.е. выполняют определенный вид трудовой деятельности (трудовую функцию), и, следовательно, государственные гражданские служащие являются работниками наемного труда.

По справедливому утверждению, имеющему место в литературе, в настоящее время в мире сосуществуют две тенденции в развитии государственной гражданской службы как государственно-правового института. Одна связана с подчеркнутым публично-правовым статусом государственной гражданской службы, обособлением государственных гражданских служащих от других категорий работников наемного (несамостоятельного) труда. Другая тенденция, особо проявившаяся в последние 50 лет в развитых странах с рыночной экономикой, заключается, напротив, в распространении на государственных гражданских служащих норм и гарантий, содержащихся в трудовом праве, в усилении коллективно-договорного начала, в отказе от принципа одностороннего установления условий труда государством, в признании его обычным работодателем, а отношений по осуществлению государственными гражданскими служащими профессиональной деятельности на государственной гражданской службе – трудовыми отношениями, отношениями найма [4].

Такая характеристика правового статуса государственных гражданских служащих разделяется не всеми авторами. Иного взгляда придерживаются А.А.Гришковец, В.Л.Вагина и др. При этом чаще всего отрицается возможность существования на государственной гражданской службе трудовых отношений. Так, В.Л.Вагина, анализируя оплату труда гражданских служащих, утверждает, что «в системе государственной гражданской службы действует не трудовая, а административно-трудовая модель» [5]. При этом в доказательство такого утверждения делается отсылка не на служебное законодательство, а на административно-концептуальное утверждение А.А.Гришкова, который последовательно придерживается административной модели государственной гражданской службы. Он, в частности, утверждает, что «Будущее правового регулирования государственной службы видится не в субсидиарном заимствовании норм различных отраслей права, а в переходе на регулирование государственной службы исключительно нормами специального административного законодательства» [2]. Такое утверждение, во-первых, почти полностью отрицает, что государственная гражданская служба имеет административно-трудовые свойства; во-вторых, приведенное утверждение сделано на основе прежнего законодательства о государственной службе [6], т.е. до принятия Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 года [7]; в-третьих, отсутствует нормативно-правовое подтверждение предлагаемого вывода; в-четвертых, нормативные источники, как ранее существующие, так и новые говорят чаще о «труде» и о «службе» как равнозначных категориях.

Анализ различных взглядов на правовой статус государственных гражданских служащих позволяет сформулировать выводы, имеющие существенное значение для определения оснований построения и различных моделей развития государственной гражданской службы.

Во-первых, имеющие место в научной литературе крайние подходы к классификации и характеристике особенностей правоотношений государственных гражданских служащих (административно-служебное и трудовое) небезуспешно объединяются в понятие служебно-трудовые отношения, получившем в последнее время широкое распространение. Однако, на первый взгляд, универсальная концепция такого подхода является компромиссной и имеет, по крайней мере, две нерешенных проблемы: первое – нивелируются границы между различными отраслями права (в данном случае административным и трудовым правом); второе – служебно-трудовые отношения объединяют два совершенно самостоятельных вида правоотношений, обусловленных различными сферами проявления служебных отношений.

Специфику правоотношений на государственной гражданской службе, по нашему мнению, следует дифференцировать в зависимости от сферы ее проявления на служебные и трудовые отношения. При этом служебные отношения проявляются по отношению к внешним субъектам (управленческая деятельность, наличие властных полномочий). Трудовые отношения возникают по отношению к государственному органу (представителю нанимателя – руководителю

государственного органа) и по отношению к другим государственным гражданским служащим и работникам, входящим в штат государственного органа.

Во-вторых, государственные гражданские служащие находятся как в служебных (административных), так и в трудовых отношениях. При этом служебные отношения осуществляются в процессе выполнения служебных обязанностей в связи с оказанием государственных услуг. Они направлены на отношения с внешними субъектами (гражданами, государственными органами, учреждениями, организациями). Особенность этих отношений состоит в том, что они дают возможность осуществлять государственно-управленческое воздействие на соответствующую область общественных отношений. Наличие административно-служебных полномочий проявляется в подчинении внешних субъектов. Эти внешние правоотношения характеризуются публичным характером. Государственный гражданский служащий в данном случае реализует властные полномочия от имени государственного органа (государства). Он осуществляет властные функции исполнительно-распорядительной деятельности. Правовым источником таких отношений являются административно-правовые акты, наделяющие государственный орган определенными государственно-властными и принудительными полномочиями. В данном случае особое влияние на развитие и становление государственной гражданской службы оказывают нормы административного права. С его помощью регулируются отношения, возникающие в ходе формирования и функционирования государственного аппарата, соподчиненность государственных органов, осуществление государственного управления.

Трудовые отношения государственных гражданских служащих, определяющие правовой статус последних (служебные права и обязанности), проявляются одновременно как в правовых отношениях с руководителем государственного органа (представителем нанимателя), так и в отношениях государственных гражданских служащих, находящихся в штате данного государственного органа. Эти отношения всегда являются внутренними, и они, в основном, характеризуются элементами частного права (заключение служебного контракта, индивидуализация условий службы (служебных прав и обязанностей), широкое применение норм трудового законодательства, подчинение правилам внутреннего служебного распорядка).

В данных отношениях государственный гражданский служащий выступает как служащий наемного труда и в этом смысле обладает общими трудовыми правами, предусмотренными для всех категорий работников, осуществляющих свою деятельность на основе трудового соглашения (найма). Хотя наименование (нормативно-правовая терминология) может быть самой различной (служебный контракт, служебные отношения, служебные права, служебные обязанности, служебные споры и т.д.), содержанием их всегда является определенный труд, специфика которого проявляется в любой сфере общественно полезной деятельности, а в содержании государственно-служебных отношений они обладают властными, но не всегда административными функциями.

В-третьих, убедительной и, на первый взгляд, достаточно аргументированной является концепция служебно-трудовых (служебных трудовых) правоотношений государственных гражданских служащих, которая соответствует современному законодательству о государственной гражданской службе. Такой подход устраняет крайние взгляды (административную или трудовую характеристики правоотношений на государственной гражданской службе) и дает возможность всесторонне выявить правовое положение государственных гражданских служащих. Выделение служебных трудовых отношений начинает преобладать в научных исследованиях в сфере государственной гражданской службы [8]. Однако дифференциация государственно-служебных правоотношений государственных гражданских служащих не всегда осуществляется последовательно.

Анализируя общую структуру общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования гражданской службы, в научных исследованиях предлагается дифференцировать эти отношения по характеру их содержания. В частности, А.В.Гусев считает возможным подразделять эти отношения на две основные группы: служебные и организационные. В свою очередь, служебные отношения указанным автором подразделяются на три вида: государственно-служебные, служебные трудовые и служебные социальные. Государственно-служебное правоотношение предлагается понимать в качестве относительно стабильной публично-правовой связи – состояния между государством (государственным нанимателем) и гражданином, реализовавшим конституционное право равного доступа к государственной службе и состоящим на государственной гражданской службе. Возникая на основе акта назначения на должность (значение которого заключается в допуске гражданина, отвечающего законодательно установленным требованиям, к гражданской службе), государственно-служебное правоотношение продолжает существовать на протяжении всей последующей служебной карьеры независимо от вида и места прохождения службы, занимаемой должности, присвоенного классного чина или звания, нахождения в кадровом резерве, приостановления службы и т.п. При прекращении службы (выходе служащего в отставку) за ним сохраняется присвоенный классный чин (звание, ранг), могут действовать отдельные обязательства, касающиеся его поведения, то есть некоторые элементы государственно-служебного правоотношения продолжают существовать.

Совершенно справедливо утверждается, что служебные трудовые правоотношения представляет собой разновидность отношений по поводу использования наемного труда, которое возникает на основе сложного юридического состава, элементами которого являются конкурс на замещение вакантной должности или на включение в кадровый резерв, назначение на должность и заключение служебного контракта, складываются между гражданским служащим и уполномоченным государством должностным лицом (представителем нанимателя) в связи с поступлением гражданина на службу, по поводу определения (изменения) условий служебного контракта и прохождения службы, а также в связи с расторжением служебного контракта и увольнением со службы. В сравнении с государственно-служебными, служебные трудовые правоотношения более мобильны, поскольку каждый раз возникают вновь, изменяются или прекращаются с заключением, изменением либо прекращением служебного контракта [9].

В-четвертых, динамика дальнейшего регулирования правового положения (статуса) государственных гражданских служащих и, соответственно, преобладание публично-правовых или частноправовых элементов в рассматриваемых (служебных) правоотношениях во многом зависит от направлений развития правовых связей государственных гражданских служащих с государством (государственными органами) и гражданским обществом. В период обострения и усложнения задач, стоящих перед государственным аппаратом (чрезвычайные события, кризис экономики, рост преступности, общественные коллизии, коррупция, борьба с терроризмом, военные действия) объективно возрастает усиление акцента на служебных отношениях, в которых преобладают элементы публичного права государственных гражданских служащих.

В более динамично развивающемся обществе происходит расширение частноправовых элементов в регулировании правового положения (статуса) государственных гражданских служащих, которое проявляется в более последовательном применении норм трудового законодательства (трудового права). При этом неизбежно происходит выравнивание правового статуса государственных гражданских служащих с правовым положением иных категорий работников наемного труда, и одновременно сохраняются особенности правоотношений (служебных прав и обязанностей), предусмотренных законодательством о государственной гражданской службе.

Наиболее приемлемыми на современном этапе развития правоотношений государственных гражданских служащих, по нашему мнению, являются не объединение служебно-трудовых правоотношений, а дифференциация этих отношений на служебные и трудовые. При этом трудовые отношения следует рассматривать как содержание служебных правоотношений, а служебные отношения выступают формой проявления трудовых отношений. Трудовые отношения являются внутренними отношениями, складывающимися между представителем нанимателя и государственным гражданским служащим. Они находятся, как правило, за пределами интересов внешних субъектов (граждан, юридических лиц, государственных органов), а служебные отношения являются внешними и находятся или должны постоянно находиться под системным контролем государства и гражданского общества, поскольку такие отношения почти всегда являются судьбоносными для решения задач государственного управления.

Таким образом, различные концептуальные подходы (конституционный, административный, трудовой) и всесторонний анализ правоотношений на государственной гражданской службе во многом определяют направление развития государственной гражданской службы, объективная характеристика которой и оптимальное правовое регулирование особенностей труда государственных гражданских служащих во многом влияют на совершенствование служебного законодательства и, соответственно, повышение результативности государственной гражданской службы.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок от 30 декабря 2008 г.) // Рос. газ. 1993. 25 декабря.
2. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: Учеб. курс. – М.: Дело и Сервис, 2003. – С. 38. – С. 37.
3. Старилов Ю.Н. Службное право. – М.: БЕК, 1996. – С. 162.
4. Правовое регулирование труда и социальной защиты государственных служащих субъектов Российской Федерации. – Екатеринбург: УрАГС, 1998. – С. 7.
5. Вагина Л. В. Оплата труда: государственная гражданская служба: Моногр. – М.: РАГС, 2008. – С. 5.
6. Об основах государственной службы Российской Федерации: федеральный закон № 119-ФЗ от 31.07.1995 (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990.
7. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Рос. газ. 2004. 31 июля.
8. Правовое регулирование труда и социальной защиты государственных служащих субъектов Российской Федерации. – Екатеринбург: УрАГС, 1998. –
9. Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Екатеринбург, 2009. – С. 19, 23-28.

Д.Б.Миннигулова

зав. кафедрой предпринимательского
и финансового права Башкирской академии
государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан

ЗАБАСТОВКА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ: PRO ET CONTRA

The article is devoted to the legal institute of a strike in public civil service. The author considers a strike in public civil service as an utmost form of collective labor disputes solution. Also, the researcher expresses her opinion on what she views as the main rules of strikes in public civil service.

Законодательство о государственной гражданской службе и, в частности, Федеральный закон о государственной гражданской службе Российской Федерации [2] (далее по тексту – Федеральный закон о гражданской службе, закон о гражданской службе), не содержит нормы, запрещающей участие в забастовке гражданских служащих. Отсутствие такого запрета, равно как и отсутствие указания на право ее проведения, можно рассматривать с двух позиций: как полное запрещение забастовок на гражданской службе или как разрешение на такие забастовки.

Отрицая право на забастовку, нередко в литературе утверждается, что «государственный служащий ограничен в требованиях к государству, так как сам олицетворяет государство» [3, с. 371]. В данном случае речь идет, по нашему мнению, во-первых, о государственной службе, которая имеет три вида (военная, правоохранительная, гражданская); во-вторых, приведенное утверждение носит идеологический характер периода советского строительства; в-третьих, отождествляются понятия «государство», «государственный аппарат» и «государственные органы»; в-четвертых, гражданский служащий может выставить определенные требования, в том числе и к государству.

Некоторые авторы, освещая правовой статус гражданских служащих, наряду с отрицанием права на забастовку идут значительно дальше и отвергают любую возможность коллективного проявления интересов гражданских служащих. В частности, утверждается, что на государственной гражданской службе не может быть ни коллективных договоров, ни профсоюзных организаций. Более того, делается ничем не подтверждаемое заключение о том, что государственный служащий «не может иметь в служебных отношениях личного и группового, отличающегося от интересов государства, которое он представляет» [3, с. 372]. Но поскольку это утверждение явно противоречит действующему законодательству о гражданской службе, которое предусматривает такие права гражданских служащих, делается вывод о непоследовательности законодателя.

Современное законодательство о государственной гражданской службе ничего не говорит о возможности возникновения коллективных споров на гражданской

службе. Поэтому этот вопрос, в силу прежних негативных подходов, полностью остается вне поля зрения или отрицается без каких-либо аргументированных и взвешенных доводов.

Возможен еще один вариант, когда законодатель не определил своего отношения к этому вопросу. По нашему мнению, более приемлемым, с точки зрения формально-нормативного подхода, следует признать первый вариант, в соответствии с которым гражданским служащим не запрещено участвовать в забастовках. Наш вывод базируется на следующих доводах:

во-первых, забастовка является общепринятым способом защиты трудовых прав, а служебные отношения являются разновидностью трудовых отношений (это труд наемных служащих);

во-вторых, право на забастовку предусмотрено конституционным, трудовым и иными отраслями российского права;

в-третьих, допустимость забастовок отвечает общим тенденциям демократизации государственной гражданской службы;

в-четвертых, законодательство о гражданской службе, в отличие от прежнего законодательства, не содержит прямого запрета на проведение забастовок.

Основные правила проведения забастовок предусмотрены Конституцией Российской Федерации [1], в соответствии с которой (п. 4 ст. 37) забастовка признается как способ разрешения коллективного трудового спора. Согласно п. 2 ст. 55 Конституции РФ «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». Согласно п. 3 указанной статьи «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Названные конституционные ограничения, по нашему мнению, не свойственны государственной гражданской службе, и их нельзя распространять на гражданских служащих.

В определенных случаях российское право ограничивает возможность проведения забастовок. Так, законодательство о труде, исходя из норм Конституции РФ, частично запрещает проведение забастовок, в том числе и в сфере государственной службы [4, ст. 413]. В частности, признаются незаконными и не допускаются забастовки:

– в периоды введения военного или чрезвычайного положения либо особых мер в соответствии с законодательством о чрезвычайном положении; в органах и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других военных, военизированных и иных формированиях и организациях, ведающих вопросами обеспечения обороны страны, безопасности государства, аварийно-спасательных, поисково-спасательных, противопожарных работ, предупреждения или ликвидации

стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций; в правоохранительных органах; в организациях, непосредственно обслуживающих особо опасные виды производств или оборудования, на станциях скорой и неотложной медицинской помощи;

– в организациях, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения (энергообеспечение, отопление и теплоснабжение, водоснабжение, газоснабжение, авиационный, железнодорожный и водный транспорт, связь, больницы), в том случае, если проведение забастовок создает угрозу обороне страны и безопасности государства, жизни и здоровью людей.

Государственные гражданские служащие и работники органов исполнительной власти под названные ограничения не подпадают. Достаточно серьезный довод, который чаще всего в упрощенном виде приводится для отрицания права на забастовку, состоит в том, что гражданскому служащему запрещается «прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора» [1, п.15 ст. 17]. Однако это нормативное положение, во-первых, ничего не говорит о коллективном служебном споре и, во-вторых, о праве участия в забастовке. Оно не предусматривает и не означает, по нашему мнению, прямого запрещения проведения забастовок гражданскими служащими.

Для рассмотрения дискуссионного нормативного положения и доводов, приводимых против признания забастовки на гражданской службе, следует уяснить соотношение понятий «прекращение исполнения должностных обязанностей», «служебный спор», «коллективный служебный спор», «забастовка».

Прекращение исполнения должностных обязанностей и забастовка по своему содержанию являются схожими, но не тождественными юридическими категориями и социально-правовыми явлениями. В первом случае («прекращение исполнения должностных обязанностей») речь идет об отдельно взятом гражданском служащем, и именно ему запрещается прекращение служебных обязанностей. Во втором случае (забастовка) вступает определенный коллектив гражданских служащих, которые могут прибегнуть к прекращению выполнения служебных обязанностей в пределах границ, предусмотренных служебным законодательством.

Следует различать коллективный и индивидуальный служебные споры. Федеральный закон о гражданской службе дает легальное определение индивидуального служебного спора. Согласно указанной статье, индивидуальный служебный спор – это «не урегулированные между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоящим на гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров» [1, ст. 69].

Содержанием индивидуального служебного спора является несогласие гражданского служащего о *правильности применения законодательства о гражданской службе и условий служебного контракта*, в то время как

содержанием коллективного служебного спора, которое предусматривает возможность и право на проведение забастовки, являются *коллективные разногласия об условиях прохождения гражданской службы*. Такие разногласия, как правило, влекут необходимость изменения соответствующих нормативно-правовых актов (законодательства) или локальных актов государственного органа, регулирующих гражданскую службу.

Индивидуальные служебные споры рассматриваются комиссиями по служебным спорам, а забастовка, в том числе правомерность ее проведения, рассматривается судом. Индивидуальный служебный спор всегда является персонифицированным (единичным) даже в том случае, когда он возникает по заявлению нескольких служащих (например, о неправомерности лишения или уменьшения премии, невыплате материального пособия, непредоставлении жилого помещения и т.д.). Забастовка всегда является формой коллективного требования гражданских служащих соответствующего государственного органа или гражданских служащих отдельного структурного подразделения (филиала, представительства).

Содержанием индивидуального служебного спора не может быть требование об изменении условий прохождения гражданской службы. Основная цель забастовки состоит именно в необходимости улучшения общих условий организации или прохождения гражданской службы, изменения правового статуса определенной группы гражданских служащих.

Опираясь на конституционные положения (Конституцию Российской Федерации) и нормы трудового права (Трудовой кодекс России), можно перенести и применить определенные нормативные правила к возможности проведения забастовки гражданскими служащими. Они должны быть отражены в законодательстве о государственной гражданской службе. Такими общими правилами, по нашему мнению, могут быть:

установление и соблюдение предварительных примирительных процедур, предшествующих объявлению (проведению) забастовки;

добровольность участия гражданских служащих в забастовке;

указание на условия признания незаконности забастовки;

защита гражданских служащих, участвующих в забастовке, от неправомерного воздействия представителя нанимателя на участников забастовки.

Фактического проведения забастовок гражданскими служащими, в сравнении с развитыми зарубежными странами, российская действительность в настоящее время не существует, они отсутствуют. Во всяком случае, информация об этом в средствах массовой информации отсутствует. Даже в отдаленном будущем, по нашему мнению, такая информация едва ли будут иметь место. Это не означает, что государственные гражданские служащие, хотя бы на абстрактном уровне, не могут прибегнуть к коллективным служебным спорам и крайней стадии их разрешения – забастовке. Поэтому законодатель должен более четко определить

свое отношения к этой форме защиты социально-политических и служебно-трудовых интересов государственных гражданских служащих Российской Федерации.

На государственной гражданской службе следует предусмотреть возможность возникновения и необходимость урегулирования такого субинститута, как коллективные конфликты (споры), в том числе предусмотреть право государственных гражданских служащих на забастовку. Указанный подход обусловлен необходимостью упорядочения отношений между органами государственной власти и организациями государственных служащих.

Данное направление развития законодательства о государственной гражданской службе (именно этой службы, а не военной и правоохранительной) связано с тем, что государственные гражданские служащие имеют право пользоваться надлежащей защитой против любых дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы объединения в области занятости. Вместе с тем России необходимо присоединиться к Женевской Конвенции Международной организации труда от 27 июня 1978 г. № 151 «О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе» [5], которая закрепляет эти положения, оставляя право странам-участницам обозначить обстоятельства, при которых ограничивается использование норм о коллективных спорах и забастовках на государственной гражданской службе.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Рос. газ. – 1993. 25 декабря;
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Рос. газ. – 2004. 31 июля;
3. Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации: учебник /Под общ. ред. И.Н.Барцица. – М.: РАГС, 2007. – 560 с.
4. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1. – Ст. 3.
5. О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе: Конвенции и рекомендации, принятые Международной организацией труда. 1957-1990. Т. II. – Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1883-1887.

У.Н.Бримкулов

д.т.н., проф., член-корр. НАН КР
декан инженерного факультета
Кыргызско-Турецкого Университета “Манас”

К.Барыктабасов

ст. преподаватель отделения
компьютерной инженерии
инженерного факультета КТУ “Манас”

АНАЛИЗ ВЕБ-САЙТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

In Kyrgyzstan E-government started developing in early 2000th. But there is no clear understanding on the current situation in E-Government development in the Kyrgyz Republic. Therefore, this study aims to investigate the current situation on E-government development in Kyrgyzstan by analyzing government web sites. As a result of the study 48 government web sites have been analyzed using 15 criteria.

1. Введение

Несмотря на то, что понятие Электронного правительства (ЭП) появилось относительно недавно, многие страны успели пройти несколько этапов его развития. Имеется множество исследований моделей [1-3] и методов оценки развития ЭП [4]. В то же время имеется недостаток информации о текущем положении в развитии ЭП в постсоветских странах Центральной Азии и, в частности, в Кыргызской Республике. В связи с отсутствием глубоких исследований в области ЭП в Кыргызстане в последние годы нет четкого понимания о ситуации с ЭП в стране.

В данной работе проведен анализ веб-сайтов министерств, ведомств и других государственных учреждений КР, особое внимание уделено предоставлению транзакционных электронных услуг населению, а также усилий государственных учреждений по привлечению граждан к использованию данных услуг, к обсуждению деятельности правительства, и, таким образом, к привлечению их к участию в процессе принятия решений.

Результаты данного исследования могут быть полезны руководителям государственных учреждений для улучшения и развития электронных услуг для населения посредством сайта учреждения.

2. Модели развития ЭП

Согласно модели, предложенной в [2], существует 4 стадии развития ЭП: простые информационные услуги, расширенные информационные услуги, транзакционные услуги, сетевые услуги.

1. *Простые информационные услуги* – правительства посредством веб-сайтов предоставляют информацию по общественной политике, законы, публикуют важные документы. На данной стадии поток информации идет от правительства к населению.

2. *Расширенные информационные услуги* – государственные веб-сайты предоставляют расширенные односторонние (от государства к населению) или простые двусторонние (возможен поток информации от населения к государственным учреждениям) электронные услуги, такие как возможность скачать формы заявок, заявлений и др. На сайтах имеется аудио- и видеоинформация, они имеют многоязычный интерфейс и т.д.

3. *Транзакционные услуги* – эта стадия отличается от предыдущих возможностью двусторонней связи между правительственными учреждениями и населением. Государственные сайты позволяют производить нефинансовые транзакции, включая э-голосование, заполнение и отправку форм заявок и заявлений, электронную подачу налоговой отчетности, электронные заявки на получение лицензий, разрешений и сертификатов и т.д. Имеется также возможность финансовых транзакций, например, оплата через электронные платежные системы и др. [2].

4. *Сетевые услуги* – самая сложная стадия развития ЭП, когда электронные услуги предоставляются правительством как единым органом. Таким образом, населению нет необходимости иметь представление об отдельных министерствах, ведомствах и других государственных учреждениях. Правительства используют веб-технологии для получения сведений о предпочтениях населения, а также для привлечения граждан к обсуждениям в целях использования полученных знаний для принятия решений. Граждане страны больше вовлечены в деятельность государства. Таким образом, правительства ориентированы на граждан и ведут свою работу в интересах населения [2].

Другая модель, предложенная в [1], также состоит из четырех стадий развития: каталогизация, транзакции, вертикальная интеграция, горизонтальная интеграция.

1. *Каталогизация* – на этой стадии первоначальные усилия государственных учреждений направлены на установление электронного присутствия правительства. Стадия названа “каталогизацией” в связи с тем, что здесь происходит определение, классификация и публикация информации в Интернете.

2. *Транзакции* – данная стадия отличается от предыдущей возможностью двусторонней связи между правительством и гражданами страны. На этой стадии население может заполнять формы заявлений он-лайн, отправлять запросы правительству и участвовать в он-лайн-дискуссиях.

3. *Вертикальная интеграция* – на данной стадии локальные системы связаны между собой по вертикали. Существенно изменены государственные процессы управления. Многие государственные учреждения более тесно взаимодействуют со

своими нижестоящими и вышестоящими органами, чем другие учреждения аналогичного уровня.

4. *Горизонтальная интеграция* – на данной стадии базы данных и информационные системы учреждений, специализированных на различных сферах деятельности, соединены между собой и обмениваются информацией таким образом, что информация, полученная одной государственной организацией, сразу же становится доступной для всех других. Горизонтальная интеграция означает интеграцию систем, выполняющих различные функции таким образом, что транзакция в одном учреждении может привести к автоматической проверке данных в других функционально отличающихся учреждениях [1].

В настоящей работе использовалась модель, предложенная в [2].

3. Международные исследования развития ЭП

До настоящего времени проведен ряд исследований по оценке развития ЭП в мире. Global E-Government survey является одним из наиболее известных исследований, проводимых United Nations Department of Economic and Social Affairs на регулярной основе (исследование проводилось в 2003, 2004, 2005, 2008, 2010 и 2012 годах). Для оценки развития ЭП и распределения по местам 193 стран – членов ООН был использован индекс United Nations E-Government Development Index (EGDI). Математически EGDI представляет собой взвешенную среднюю трех нормализованных индексов по самым важным направлениям ЭП, таким, как телекоммуникационная инфраструктура, человеческий капитал, а также количество и качество он-лайн-услуг. Данные по каждому из этих индексов сами по себе являются мерой, которая может быть использована для анализа независимо от других [2].

Для получения данных по индексу он-лайн-услуг исследователи оценивали национальные веб-сайты каждой страны, включая центральный портал, портал электронных услуг, портал электронного участия, а также веб-сайты министерств образования, социальных услуг, здравоохранения, финансов, труда и экологии [2].

В других исследованиях, приведенных в [5, 6], оценивалось состояние развития ЭП путем анализа веб-сайтов 198 стран мира. По каждой стране были оценены сайты исполнительной власти (президента, премьер-министра и др.), законодательной власти (конгресс, парламент и т.д.), судебной системы, а также основных министерств и ведомств, отвечающих за здравоохранение, налоги, образование, экономическое развитие, природные ресурсы, внешнюю политику, иностранные инвестиции, транспорт, вооруженные силы, туризм, бизнес и т.д. [6].

Это исследование отличается от других особым вниманием к полностью электронным транзакционным услугам, оказываемым правительственными учреждениями населению. До 28 баллов из 100 присваивались сайтам за транзакционные он-лайн услуги (по одному баллу за каждую услугу). Остальные 72 балла присваивались за публикацию баз данных, аудио- и видеоклипов, мультязычный интерфейс, наличие рекламы, наличие или отсутствие

необходимости оплачивать некоторые услуги, наличие политики конфиденциальности, особые возможности для людей с ограниченными возможностями, политику безопасности, возможность использования электронной цифровой подписи при транзакциях, возможность оплачивать по кредитной карте, наличие контактов по электронной почте, возможность комментировать опубликованную информацию, подписка на новости, возможность персонализации веб-сайта, а также наличие версии сайта для мобильных устройств. Баллы по каждому сайту данной страны усреднялись для получения баллов от 0 до 100 по данной стране в целом [6].

4. Развитие ЭП в Кыргызстане

4.1. Позиции Кыргызстана в международных исследованиях развития ЭП

По результатам исследования UN Global E-Government Survey 2012 Кыргызстан оказался на 99 месте, в то время как в 2010 году страна занимала 91 место. Лидером в Центральной Азии является Казахстан, расположенный на 38 месте. Следует отметить, что в 2010 году Кыргызстан получил наивысшие оценки в регионе среди национальных порталов за наличие транзакционных аспектов и активное привлечение граждан [3].

Несмотря на масштабы исследования UN Global E-Government Surveys, для получения индекса он-лайн-услуг оценивалось очень малое количество сайтов (национальный веб-сайт страны, включая центральный портал, портал электронных услуг, портал электронного участия, а также веб-сайты министерств образования, социальных услуг, здравоохранения, финансов, труда и экологии) [2]. В связи с этим он-лайн-услуги остальных министерств, ведомств и других учреждений стран не были рассмотрены. Также исследование не освещает, какие конкретно услуги оказываются государственными веб-сайтами, кроме отдельных ярких примеров.

По результатам исследования [6] Кыргызстан занял 77 место в 2008 году против 132 в 2007 г. В то же время Казахстан занял 54 место в 2008 г. против 57 в 2007 г. Однако данное исследование также не дает представление о конкретных он-лайн-услугах стран, кроме самых интересных и оригинальных.

4.2. Локальные исследования государственных веб-сайтов КР

Аналитический отчет “Оценка государственных сайтов Кыргызской Республики”, проведенный Общественным Фондом “Гражданская инициатива Интернет-политики” в 2011 г., предоставляет сравнительную информацию о государственных сайтах КР. В данном исследовании было оценено 85 государственных сайтов. Все сайты были распределены по местам в зависимости от полученных баллов за определенные критерии оценки [7]. Однако в данном исследовании было уделено мало внимания транзакционным он-лайн-услугам.

5. Методология

5.1. Метод исследования

Для оценки развития ЭП в КР с точки зрения предоставления он-лайн-услуг были определены официальный портал правительства, а также сайты министерств и других ведомств страны. Первоначальный список сайтов был получен с национального портала www.gov.kg, кроме того дополнительные ссылки на сайты некоторых государственных учреждений были получены с сайтов из первоначального списка. Всего было определено 48 государственных сайтов, каждый из которых впоследствии был проанализирован в соответствии с определенными ранее критериями оценки. Некоторая дополнительная информация была получена по телефонам, номера которых были указаны в контактных данных соответствующих веб-сайтов.

Исследование проводилось в период между мартом и июнем 2012 года.

5.2. Критерии оценки веб-сайтов

Основываясь на “Единых требованиях по созданию и поддержке веб-сайтов государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики”, утвержденных постановлением правительства КР от 14 декабря 2007 г. № 594, а также обзора методологий, использованных в [2, 6, 7], были определены следующие критерии оценки государственных веб-сайтов:

- *Мультиязычный интерфейс.* В связи с тем, что в Кыргызстане используется официальный (русский) и государственный (кыргызский) языки, а также в связи с наличием большого количества информации для иностранных граждан, очень важно наличие мультиязычного интерфейса государственных веб-сайтов.
- *Наличие страницы обратной связи,* которая может быть использована населением для отправки вопросов, запросов, жалоб и предложений, позволяя организовать поток информации от населения правительству.
- *Публикация ответов на заданные гражданами вопросы* позволяет организовать базу знаний, которая может быть использована в будущем другими гражданами с аналогичными вопросами.
- *Подписка на новости.* Эта услуга позволяет эффективно распространять информацию заинтересованным гражданам. В этих целях могут быть использованы рассылки по электронной почте, Twitter, RSS или любой другой способ.
- *Он-лайн-опросы и голосования* могут быть использованы правительственными учреждениями для определения общественного мнения и, таким образом, помочь в процессе принятия решения.

- *Возможность скачать форму заявления для последующего заполнения.*
- *Возможность заполнить и отправить форму он-лайн.*
- *Наличие он-лайн-форума, блога или вики для обсуждений.* Правительства многих стран используют данное средство в целях привлечения граждан к обсуждению важных вопросов он-лайн для принятия эффективных решений, основанных на знаниях и предпочтениях населения.
- *Он-лайн-доступ к базам данных.*
- *Наличие раздела “Часто Задаваемые Вопросы - FAQ”.* FAQ является эффективным средством, а также одним из видов базы знаний, используемых для управления связью с общественностью, позволяющим экономить время организации, отвечая на важные часто задаваемые вопросы лишь один раз.
- *Наличие счетчика и статистики посещений сайта.* Статистика посещений сайта может дать важную информацию по предпочтениям общественности. Используя данную статистику, можно определить спрос (интерес) граждан на опубликованную информацию и он-лайн-сервисы, а также результаты деятельности по продвижению сайта.
- *Возможность поделиться информацией сайта в социальных сетях (Facebook, Twitter, Mail.ru, Odnoklassniki.ru и др.).* Эта услуга дает возможность более эффективно распространять информацию, а также вовлекать граждан в ее обсуждение.
- *Возможность комментировать содержимое сайта.*
- *Предоставление платных он-лайн-услуг.*
- *Наличие страницы организации на Facebook.* Если организация имеет собственную страницу на Facebook, нет необходимости создавать он-лайн-форум или блог. В связи с популярностью социальных сетей они могут быть более эффективным средством вовлечения граждан.

6. Результаты

Исследование показало, что почти все министерства и ведомства КР имеют собственный веб-сайт. Простые веб-сайты государственных учреждений появились в начале 2000-х годов и использовались преимущественно в целях предоставления информации о структуре ведомства, его функциях, деятельности и новостей. Позже государственные сайты КР стали более сложными и содержательными, публикуя информацию о законах, постановлениях, важных документах, а также предоставляя населению возможность запрашивать необходимую информацию. Стало возможным скачивать формы заявлений и заявок, просматривать базы данных и

архивы. Многие из них имеют мультязычный интерфейс и периодически обновляются.

В результате исследования было выяснено, что наиболее популярной он-лайн-услугой является возможность обратиться к правительству он-лайн. Так 38 (79,17 %) государственных сайтов имеют страницу обратной связи. Однако ответы на заданные вопросы публикуются только на 25 % исследованных веб-сайтов.

Наименее популярной услугой оказалось предоставление платных услуг. Только один из 48 исследованных сайтов (2,08 %) предоставляет платную услугу населению и бизнесу.

Возможность заполнить и отправить форму заявки он-лайн также оказалась одной из наименее популярных услуг. Только 5 веб-сайтов (10,42 %) предоставляют такую услугу.

Таблица 1. Анализ государственных сайтов КР по критериям

№	Критерии	Кол-во веб-сайтов	% кол-ва веб-сайтов из 48
•	Наличие страницы обратной связи	38	79,17
•	Публикация ответов на заданные гражданами вопросы	12	25,00
•	Подписка на новости	11	22,92
•	Он-лайн-опросы и голосования	10	20,83
•	Возможность скачать форму заявления	18	37,50
•	Возможность заполнить и отправить форму он-лайн	5	10,42
•	Наличие он-лайн-форума, блога или вики для обсуждений	7	14,58
•	Он-лайн-доступ к базам данных	38	79,17
•	Наличие раздела Часто Задаваемых Вопросов	13	27,08
•	Наличие счетчика и статистики посещений сайта	13	27,08
•	Возможность поделиться информацией сайта в социальных сетях	7	14,58
•	Возможность комментировать содержимое сайта	6	12,50
•	Предоставление платных он-лайн-услуг	1	2,08
•	Наличие страницы организации на Facebook	4	8,33

Исследование также показало, что подавляющее большинство сайтов имеют полную версию сайта на русском языке. Только 10 (20,83 %) имеют полную кыргызскую версию, и ни один из них не имеет полную английскую версию!!!

Таблица 2. Мультиязычность интерфейса государственных сайтов КР

Язык интерфейса	Кыргызский	Русский	Английский
Имеется полная версия сайта	20,83 % (10)	97,92 % (47)	0,00 % (0)
Язык интерфейса отсутствует	47,92 % (23)	0,00 % (0)	81,25 % (39)
Язык используется частично	31,25 % (15)	2,08 % (1)	18,75 % (9)

Следующие услуги признаны одними из наиболее интересных транзакционных онлайн-услуг, оказываемых государственными учреждениями посредством Интернета:

- Возможность подачи налоговой отчетности он-лайн в Налоговую Службу КР. Первоначально организации необходимо получить Электронную Цифровую Подпись (ЭЦП) для использования ее при подаче электронной отчетности. Сами налоги могут быть оплачены банковским переводом. Данная услуга является бесплатной, кроме получения ЭЦП.
- Возможность получения исчерпывающей информации о недвижимости, предоставляемой Государственной Регистрационной Службой КР. Граждане, а также бизнес-структуры могут заключить договор и зарегистрироваться в системе. Зарегистрированные пользователи могут получить информацию о любой недвижимости в КР, такую, как текущий владелец, список предыдущих владельцев, полная техническая характеристика, состояние недвижимости под арестом и т.д. Данная услуга является платной. Необходимо оплатить регистрационный взнос, затем взимается плата за каждый запрос в систему. Оплата может производиться банковским переводом или с использованием терминалов оплаты. В настоящее время данная услуга используется, в основном, некоторыми банками и нотариальными конторами.
- На портале социальных услуг (<http://socuslugi.kg>), предоставленном Социальным Фондом КР, граждане страны могут подать заявку на получение Персонального Идентификационного Номера (ПИН). Однако данная услуга в настоящее время работает в тестовом режиме.
- На веб-портале он-лайн-услуг (<http://www.spravka.infocom.kg/>) Государственной Регистрационной Службы КР некоторые из многих форм могут быть заполнены и отправлены он-лайн. Однако пользователям все же придется посетить офис для того, чтобы забрать результат.

Используя портал <http://zakupki.okmot.kg/etender/main.action>, все желающие могут участвовать в открытых тендерах по государственным закупкам товаров и услуг.

- В связи с наличием на многих государственных веб-сайтах, но неактивно используемой населением, услуга по предоставлению возможности отправить вопрос, жалобу или предложение (обратная связь) не была включена в вышеуказанный список.

7. Выводы

Основываясь на результатах исследования, авторы пришли к следующим выводам:

- *Зрелость.* – В соответствии с моделью, предложенной в [2], КР в настоящее время находится на второй стадии развития ЭП, несмотря на наличие некоторых элементов следующих стадий, мало используемых населением.
- *Взаимодействие.* – Многие государственные учреждения выносят на общественное обсуждение проекты законов и постановлений посредством веб-сайтов. Однако в большинстве случаев они просят граждан отправлять свое мнение по электронной почте вместо использования он-лайн-форумов обсуждения, блогов или вики.
- *Транзакции.* – Несмотря на наличие некоторых транзакционных он-лайн-услуг, общее их количество все еще мало (всего 5).
- *Направленность на оказание услуг населению.* – Отсутствие счетчиков посетителей веб-сайтов, а также статистики посещений говорит о том, что многие государственные учреждения не анализируют эту информацию. Это означает, что они не знают, интересна ли информация, предоставленная на их веб-сайте, для населения. В связи с этим также нет возможности определить результаты продвижения (раскрутки) сайта.
- *Вовлечение граждан.* – Очень низкая посещаемость веб-сайтов говорит о слабой деятельности ведомств по привлечению граждан к посещению их сайта. Дополнительным свидетельством этому может служить отсутствие комментариев и дискуссий граждан на имеющихся он-лайн-форумах и блогах.
- *Язык.* – Подавляющее большинство государственных веб-сайтов предназначено для русскоязычной аудитории. Однако большинство населения КР живет в сельской местности и говорят только на кыргызском языке. В результате большая часть населения не может полноценно воспользоваться большинством веб-сайтов.
- *Борьба с коррупцией.* – Правительство пытается бороться с коррупцией посредством веб-сайтов. В настоящее время разработаны 2 веб-сайта, предназначенных для приема жалоб от населения по фактам коррупции (<http://anticorr.mvd.kg>, <http://www.aks.kg>). Также на многих сайтах имеются специальные разделы с аналогичными целями. На улицах Бишкека можно

встретить рекламные стенды, призывающие сообщать о коррупции посредством одного из вышеуказанных веб-сайтов.

- *Устойчивость.* – Многие проекты по созданию государственных веб-сайтов или порталов, финансируемых внешними грантами и другой зарубежной помощью, замирают, как только финансирование прерывается.

В результате исследования можно заключить, что КР пытается развивать ЭП в стране. Государственные учреждения предоставляют некоторые транзакционные он-лайн-услуги и пытаются использовать веб-технологии в целях привлечения граждан к обсуждению важных вопросов. Однако, в целом, эту деятельность можно охарактеризовать как слабую. Посещаемость государственных веб-сайтов низкая, также нужно отметить очень низкую активность граждан в использовании он-лайн-форумов для обсуждений и блогов.

В связи с этим можно рекомендовать более активное привлечение граждан к посещению государственных веб-сайтов, а также участию в он-лайн-дискуссиях. Поэтому руководителям государственных учреждений необходимо анализировать посещаемость веб-сайтов их организаций. Также очень важно развивать кыргызскую и английскую версии сайтов. В то же время, в целях получения знаний о предпочтениях населения и использования их для принятия более качественных решений, необходимо широко использовать такие средства, как он-лайн-опросы и голосования, он-лайн-форумы для обсуждений, блоги, социальные сети и т.д. Опыт развитых стран может быть использован для определения дальнейшей деятельности по развитию ЭП в Кыргызской Республике.

Список использованной литературы

1. *Developing fully functional E-government: A four stage model.* **Layne, Karen жана Lee, Jungwoo.** 2: Elsevier Inc., 2001-г., Government Information Quarterly, 18, 122-136. 0740-624X.
2. *UN E-Government Survey.* New York : United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2012. 978-92-1-123190-8.
3. *UN E-Government Survey.* New York : United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2010. 978-92-1-123183-0.
4. *Evaluating the progress of e-government development: A critical analysis.* **Kunstelj, Mateja and Vintar, Mirko.** 3,4, Amsterdam, The Netherlands : IOS Press, December 2004-г., Information Polity, 9, 131–148. 1570-1255.
5. **West, Darrell M.** *Global E-Government.* Providence, Rhode Island, United States : Center for Public Policy, Brown University, August 2007.
6. **West, Darrell M.** *Improving Technology Utilization in Electronic Government around the World.* NW Washington, DC, United States : The Brookings Institution, 2008.
7. *"Assessment of the Government Web Sites of Kyrgyz Republic", Analytical report.* Public Fund "Civil Initiative of the Internet Politics". Bishkek : 2011.

Приложение

Таблица А.1. Список исследованных веб-сайтов государственных учреждений КР

#	Web site title	URL
•	Официальный портал правительства КР	www.gov.kg
•	Веб-сайт президента КР	http://www.president.kg
•	Веб-сайт парламента КР	http://www.kenesh.kg
•	Государственные информационные ресурсы КР	http://www.okmot.kg
•	Портал государственных закупок КР	http://zakupki.okmot.kg/etender/main.action
•	Министерство иностранных дел КР	http://www.mfa.kg
•	Кыргыздипсервис	http://www.kds.kg/en
•	Министерство обороны КР	http://www.mil.kg
•	Министерство внутренних дел КР	http://www.mvd.kg
•	Управление по борьбе с коррупцией ГУБОПиК МВДКР	http://anticorr.mvd.kg
•	Министерство юстиции КР	http://minjust.gov.kg/
•	Министерство финансов КР	http://minfin.kg/
•	Министерство экономики и антимонопольной политики КР	http://www.mert.kg/index.php http://blog.mineconom.kg/
•	Министерство сельского хозяйства и мелиорации КР	http://www.agroprod.kg/
•	Министерство транспорта и коммуникаций	http://mtc.gov.kg/
•	Министерство чрезвычайных ситуаций КР	http://mes.kg/
•	Министерство энергетики и промышленности КР	http://energo.gov.kg/ru/
•	Министерство образования и науки КР	http://edu.gov.kg/
•	Министерство здравоохранения КР	http://www.med.kg/
•	Фонд Обязательного Медицинского Страхования	http://www.foms.kg/
•	Департамент государственного санитарно-эпидемиологического надзора	http://www.dgsen.kg/
•	Министерство социального развития КР	http://www.mlsp.kg
•	Социальный фонд КР	http://www.sf.kg/

•	Портал социальных услуг	http://socuslugi.kg
•	Министерство молодежи, труда и занятости КР	http://jashtar.kg/
•	Государственный комитет национальной безопасности КР	http://www.gknb.kg/
•	Антикоррупционная служба ГКНБ КР	http://www.aks.kg/
•	Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при правительстве КР	http://www.nature.kg/
•	Государственное агентство связи	http://www.nas.kg/
•	Государственное агентство физкультуры и спорта	http://www.fks.kg/
•	Государственное агентство архитектуры и строительства	http://www.gosstroy.gov.kg
•	Государственное агентство геологии и минеральных ресурсов при правительстве КР	http://www.geo.gov.kg/ http://geology.kg/
•	Государственная налоговая служба КР	http://www.sti.gov.kg
•	Государственная таможенная служба КР – информационный портал.	http://www.customs.kg
•	Государственная таможенная служба КР (официальный сайт)	http://www.customs.gov.kg
•	Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком при правительстве КР	http://fsa.kg
•	Государственная регистрационная служба	http://www.srs.kg/
•	Информационный портал гос. регистрационной службы	http://spravka.infocom.kg
•	Департамент кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество	http://www.gosreg.kg
•	Государственное предприятие “Инфоком”	http://infocom.kg
•	Государственный архив КР	http://www.archive.kg
•	Антикоррупционный сайт правительства КР	http://anticorr.gov.kg
•	Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями при правительстве КР	http://www.finpol.kg
•	Государственная служба	http://patent.kg

	интеллектуальной собственности и инноваций при правительстве КР	
•	Государственная служба по контролю наркотиков	http://www.gskn.kg
•	Фонд государственных материальных резервов	http://gosmatreserv.gov.kg
•	Фонд по управлению государственным имуществом	http://spf.gov.kg
•	Фонд по управлению национализированным имуществом	http://fni.kg

Таблица А.2. Данные оценки веб-сайтов по критериям^a

#	1 ^b			2	3	4 ^c	5	6	7	8 ^d	9 ^e	10	11	12	13	14	15
	К	R	E														
•	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+
•	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-	*	-	-	+	-	-	-
•	+	+	-	+	-	+ t	-	-	-	-	*	-	+	-	-	-	+
•	-	+	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-
•	-	+	-	-	-	-	-	+	+	-	-	+	+	+	-	-	-
•	+	+	*	+	+	-	-	+	-	-	-	-	+	-	-	-	-
•	*	+	*	-	-	+	-	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-
•	+	+	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
•	+	+	*	+	+	+	-	-	-	+	*	-	+	-	-	-	+
•	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-	*	-	-	-	-	-	-
•	*	+	-	+	+	-	-	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-
•	*	+	*	-	-	-	-	-	-	+	*	-	+	-	+	-	-
•	*	+	-	+	-	-	+	+	-	-	*	-	-	-	-	-	-
•	-	+	-	+	+	-	-	-	-	-	*	-	-	-	-	-	-
•	+	+	*	+	-	-	-	-	-	-	*	-	-	-	-	-	-
•	*	+	*	+	+	-	-	-	-	-	*	+	+	-	-	-	-
•	-	+	-	+	-	-	+	-	-	+ v/l	*	-	-	-	-	-	-
•	-	+	-	+	+	-	+	+	-	-	+	+	-	-	+	-	-
•	*	+	-	-	-	-	-	-	-	-	*	+	+	-	-	-	-
•	+	+	-	+	+	-	-	+	+	-	-	+	-	-	-	-	-
•	*	*	-	+	-	-	+	-	-	-	*	-	-	-	-	-	-
•	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	*	-	-	-	-	-	-
•	-	+	-	+	-	+ t	+	-	-	-	*	-	+	-	-	-	-

•	*	+	*	+	+	-	-	+	+	-	*	+	-	-	+	-	-
•	*	+	-	+	-	+ r, t	-	+	-	-	*	+	-	+	+	-	+
•	-	+	-	+	+	+ r	+	-	-	-	*	-	-	-	+	-	-
•	*	+	-	+	-	-	-	+	-	-	*	-	-	-	+	-	-
•	-	+	-	+	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-
•	*	+	*	+	-	-	+	+	+	-	+	+	-	-	-	-	-
•	*	+	-	+	-	-	-	+	-	+ n/a	+	-	+	-	-	-	-
•	-	+	-	+	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-
•	-	+	-	-	-	-	-	+	-	-	+	+	-	-	-	-	-
•	*	+	-	+	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-
•	-	+	-	+	-	-	-	+	+	-	*	+	-	-	-	-	-
•	-	+	-	+	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-	-	+	-
•	-	+	-	-	-	-	+	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-
•	-	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
•	*	+	-	+	-	+ t	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
•	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
•	+	+	*	+	-	+ t	-	+	-	+ v/l	*	+	-	+	-	-	-
•	-	+	-	+	-	-	-	+	-	-	*	-	+	-	-	-	-
•	-	+	-	+	-	+ r	-	-	-	-	*	-	-	-	-	-	-
•	-	+	-	+	+	-	-	-	-	-	*	-	-	-	-	-	-
•	-	+	-	+	+	-	-	-	-	-	*	-	-	-	-	-	-

^a – Номер столбца соответствует номеру критерия в разделе 5.2 настоящей статьи. Номер строки соответствует номеру веб сайта в таблице А.1 данного приложения.

^b – “К” означает “кыргызский”, “R” – русский, “E” – английский. “+” означает полный перевод, “-” – отсутствие перевода, “*” – частичный перевод.

^c – “t” означает использование Twitter, “r” – используется RSS.

^d – “v/l” – очень низкая активность в обсуждении, “n/a” – обсуждения отсутствуют

^e – “-” – нет баз данных, “+” – наличие доступа к специфической базе данных, “*” – наличие обширной базы документов, законов, архива новостей и др.

Б.М.Торогельдиева

к.и.н., профессор
Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

ВЛИЯНИЕ ОБЩЕСТВЕННО-ТРАДИЦИОННЫХ ИНСТИТУТОВ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ СОВРЕМЕННОГО КЫРГЫЗСТАНА

The influence of social-traditional institution in the public service of modern Kyrgyzstan.

Многопартийная система, плюралистическое общество, свобода слова и переход к парламентско-президентской республике стали реальностью для Кыргызстана. Драматизм и сложность переходного процесса, переживаемого суверенным Кыргызстаном, демонстрируют противоречивый, крайне неоднозначный характер социокультурного, политического, экономического развития страны. В этих условиях становление государственной службы в республике также имеет ряд вызовов как внешнего, так и внутреннего плана. К сожалению, в республике практически нет научных публикаций, посвященных проблемам протектирования государственных служащих через традиционные институты, а также неформальным связям, пронизывающим кыргызстанское общество. В данной статье будут рассмотрены некоторые аспекты влияния общественно-традиционных институтов кыргызского общества на государственную службу республики.

В условиях политической модернизации и трансформации кыргызстанского общества элементы традиционализма стали присущи и всей политической системе республики, в том числе и государственной службе.

Государственная служба в суверенном Кыргызстане в значительной мере была сформирована за счет кадров, которые не получили профессиональной подготовки по социальному управлению в условиях рынка. Многие руководящие кадры властных структур «всплыли» на демократической волне митингового энтузиазма, проявили себя в разрушении партийно-советской системы, но оказались неспособными к достижению позитивных созидательных результатов. Другая часть, имеющая опыт партийно-советского руководства, не всегда восприимчива к новым условиям и требованиям управления. В целом, профессионализм работников государственных органов зачастую остается невысоким, а социально-правовая культура – низкой. Старая модель государственной службы, созданная в советский период, в силу действия объективных и субъективных факторов оказалась частично демонтированной, а новая, эффективная модель госслужбы еще не создана.

Заметным явлением стало снижение престижа государственной службы. Неудовлетворенность зарплатой, правовой и социальной защитой, неопределенность в своем будущем, непрочность должностного положения порождают социальное безразличие, безынициативность, слабую заинтересованность государственных служащих в результатах своей служебной

деятельности. В силу этого большая часть государственных служащих стремится извлечь пользу из своего служебного положения. Эти явления получают широкую известность и отрицательно сказываются на авторитете органов государственной службы. В то же время меры ответственности за нарушение законности применяются крайне редко. Практически отсутствует реакция на критику со стороны средств массовой информации. Лейтмотивом деятельности многих государственных служащих стали канцелярский бюрократизм, формализм или фактическое невыполнение своих должностных обязанностей.

Неоднократные организационные изменения, происходящие в государственных органах управления, ведут к снижению управляемости. Реорганизация многих структурных подразделений органов управления, сокращение аппаратов нередко проходят формально, без достаточной научной проработки. Они сопровождаются нескончаемыми ломками и перетрясками кадров государственных органов, что вряд ли можно признать обоснованным. Такая практика создает в управленческих коллективах обстановку социального и психологического напряжения, порождает у служащих настроения «временщика», страх оказаться безработным.

Большим социальным злом для государственной службы стала коррупция. Однако меры, принимаемые органами власти, не дают должных результатов. Совмещение должностей в государственных органах и предпринимательских организациях, взяточничество в таможенной, налоговой службах, государственной автоинспекции, правоохранительных органах практически не уменьшились, а наоборот, возросли. Серьезно болны вымогательством взяток практика приватизации, лицензирования предпринимательской деятельности, регулирования внешнеэкономических связей, распределения бюджетных средств, передачи в аренду недвижимости, кредитно-финансовая система. Изобилие коррумпированности чиновников всех уровней является важнейшим условием нравственного оздоровления общества на современном этапе.

В постсоветский период в Кыргызстане разрушение ранее существовавших социальных структур в той форме, в которой они были в советском обществе (рабочие, крестьяне, служащие), привело к возникновению новой социальной стратификации общества и групповых объединений. Возродилась в массовой форме значимость принадлежности личности к тем или иным регионам, кланам или кыргызским родам и племенам. В суверенном Кыргызстане взамен советских возникла потребность в новых институтах социальной и политической самоидентификации. Их как таковых не оказалось, и эта потребность стала восполняться различными общественно-традиционными институтами и неформальными объединениями.

Социально-политические трансформации, начавшиеся в суверенном Кыргызстане, показали стремление кыргызского народа придерживаться этнических традиций и обычаев во всех сферах социальной жизни, начиная с политической арены, заканчивая семейными праздниками. Актуализируется процесс обращения к своим историческим корням, происходит возрождение многих традиционных институтов, таких как курултай (орган народного представительства, съезд представителей родов и племен кыргызского этноса для решения стратегических вопросов), той

(пиршество в честь празднования знаменательного события в жизни личности), аш (поминок в честь годовщины смерти близкого родственника), шерине (специально организованные сборы родственников, коллег, одноклассников, земляков для отдыха и налаживания различных контактов), орто-касса (разновидность шерине, главной целью которой является создание общей кассы для решения вопросов материального характера, а также некоторых вопросов социального и политического характера) и другие. Они приобрели новый статус, стали неотъемлемой частью современного кыргызстанского общества, неотъемлемым элементом политической культуры как всего общества, так и государственных служащих Кыргызстана.

Социальная уязвимость вынуждает людей обращаться к помощи социально-традиционных институтов, где основными элементами являются традиционная солидарность и взаимопомощь – тууганчылык (родственная связь). Такие институты помогают обеспечивать некоторую социальную защищенность для своих членов традиционного сообщества посредством гарантии взаимной помощи. Протежирование, попечение о «своих» относились к традиционным ценностям патриархальной культуры, где родственники и друзья семьи рассматривались как естественные покровители.

В постсоветском Кыргызстане связь патрон-клиент стала приобретать и «идейно-родственные» особенности (общности политических взглядов). В этом случае инициатива в установлении отношений с патроном исходила, как правило, от претендента на статус клиента, например, назначение значимого государственного чиновника – окул-ата («посаженный отец»). Карьерные успехи клиента – окул бала («нареченный сын») во многом зависели от его личных качеств и готовности следовать правилам сетевой коммуникации в нормах, установленных окул-ата. В республике видных государственных и муниципальных чиновников, а также бизнесменов молодые семьи стали назначать окул-ата, надеясь на покровительство. Отдельные акимы, губернаторы, министры в республике «избирались» по несколько десятки раз в качестве окул-ата (посаженный отец). Такое явление стало массовым по всей республике, начиная с местного уровня, заканчивая верхними эшелонами власти.

М.М.Леонов, исследуя проблемы патроната и протежирования в России во второй половине XIX – начале XX вв., пишет [1], что государственная власть регулировала должностные обязанности служащих, но редко вмешивалась в их частную жизнь. Посещение салонов, личную переписку, трапезы в узком кругу приятелей было принято относить к области досуга. Между тем, по его мнению, именно эти неформальные сообщества оказывали серьезное воздействие на ход служебных дел. Локальные сети, сплетенные в салонах, объединяли людей с разными статусами и до некоторой степени регулировали их поведение. Салонный мир культивировал взаимную поддержку. Забота о «своих» выростала из семейных отношений и рассматривалась как социальная норма, как естественная обязанность любого человека. Это обусловило широкое распространение патроната и протежирования. Поддержка влиятельных знакомых позволяла сделать стремительную карьеру. Общественные силы, сплотившиеся вокруг салонов, оказывали непосредственное воздействие на власть не только в сфере подбора

кандидатур на высшие посты, но и в сфере формирования курса правительственной политики.

Традиционные институты, такие как аш, той, орто-касса, шерине в современном Кыргызстане становятся основой для создания и укрепления корпоративной культуры земляков, коллег, родственников, однокурсников, одноклассников и т.д. Корпоративные связи разного уровня приобрели и государственные масштабы. Шерине стали проводить государственные служащие высокого ранга. Например, группа депутатов Жогорку Кенеша в 2008 г. решила объединиться и раз в месяц проводить шерине. В газете «Вечерний Бишкек» отмечалось, что собираться решили не только члены партии «Ак Жол», но и члены СДПК. В шерине предполагалось участие 15 депутатов [2].

Политическая элита Иссык-Кульской области также в 2007 г. организовала в гостинице «Хайят» свое шерине, куда были приглашены министры, председатели комитетов, депутаты парламента. В шерине участвовали видные политические деятели республики: И.Болжурова – министр образования КР, М.Мамбетов – министр здравоохранения КР, К.Кадыров – депутат Жогорку Кенеша от СДПК [3] и др.

Патронажные связи стали распространяться не только в кадровой политике, но и во время политической борьбы за власть и за доступ к ресурсам между различными группами элит во время выборов, начиная с местного уровня, заканчивая Жогорку Кенешем.

Коррупцированные государственные служащие, используя рычаги общественно-традиционных институтов, стали оказывать давление и в принятии политических решений. В республике организация митингов родственников, аксакалов, друзей и т.д. в свою поддержку стало обыкновением явлением (например, последние митинги в поддержку Н.Тулеева и т.д.). Родственные и другие неформальные связи стали служить каналом введения моды на людей с социальным лифтом, возносивших к карьерным вершинам государственных чиновников.

На наш взгляд, шерине, той стали привлекать государственных служащих не только как места отдыха, но и как источники новых «полезных» знакомств, возможностей получения поддержки в трудовой деятельности. Чиновник, наладивший контакт с хозяином, организовавшим престижное шерине или той, мог обрести существенные преимущества – влиятельных «друзей», которые были в состоянии порекомендовать его высокому начальству, защитить от критики, оказать материальную поддержку и т.д.

Таким образом, отсутствие единого подхода к проведению кадровой политики на государственной и муниципальной службе Кыргызской Республики способствует тому, что традиционные институты в республике для коррумпированной части госслужащих стали опорой в их деятельности. Они также стали играть важную роль в принятии решений на государственном и местном уровне и в продвижении на государственной службе.

Трагические события в апреле и июне 2010 года привели кыргызстанское общество к необходимости консолидации. Кыргызстан успешно провел парламентские 2010 г. и президентские выборы 2011 г. Однако многие проблемы государственной кадровой политики продолжают решаться с позиций местничества, в угоду корпоративным интересам аппарата или региональных элит. Отсутствие или нечеткость регламентации должностных обязанностей и прав государственных служащих, действенного механизма социального контроля создают условия для самовольных действий чиновников. Особенно это касается сферы исполнительной власти. В структурах госаппарата имеют место многочисленные случаи нарушений законодательства о труде, дисциплинарной и материальной ответственности. Такой подход к государственной службе не отвечает целям формирования ее как социально-правового института, что требует глубинных реформ в преодолении элементов традиционалистических ориентаций в государственной службе.

Список использованной литературы

1. Леонов М.М. Патронат и протектирование: российские салоны второй половины XIX – начала XX вв.: Автореферат дисс. на соиск. уч. степ. доктора ист. н. – Самара, 2011. – С. 6
2. Группа депутатов ЖК решила раз в месяц проводить шерине <http://kg.akipress.org/news/62781>; «Вечерний Бишкек» 15 октября 2008 года.
3. Личный архив автора.
4. Саданбеков Ж. Авторитаризм и демократия на Востоке. – Астана, 2003.
5. Темиркулов А. Шанс уложить регионализм на лопатки \\ www.policy.hu/temirkulov/index.files/_ru_analit.php1.htm
6. Торогельдиева Б.М. Политическая культура кыргызского народа: формирование, состояние, перспективы. - Б.: Турар, 2008. – с.308

С.Алымкулова

заведующая Центром
(отделом) тестирования
Государственной кадровой службы
Кыргызской Республики

**ПУТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЦЕНТРА ТЕСТИРОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ СЛУЖБЫ КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ И АКАДЕМИИ ГОСУПРАВЛЕНИЯ ПРИ
ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В РАМКАХ
ПОДГОТОВКИ И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ**

Ways of cooperation of the Testing Center of the State Personnel Service of the Kyrgyz Republic and the Academy of Public Administration under the President of the Kyrgyz Republic in the training and development of state and municipal employees.

Сегодня государственная служба является ключевым стратегическим ресурсом государственной политики и обеспечения качественных услуг. Речь идет о создании высококвалифицированного аппарата «карьерных» чиновников. Пожалуй, все понимают, что без создания честной и плодотворной госслужбы невозможно построить сильное государство.

В целях обеспечения прозрачности, конфиденциальности и беспристрастности проведения конкурсов, оперативной и экономичной организации при поддержке Всемирного банка и на основании Указа Президента КР от 28 февраля 2007 года № 77 «О мерах по дальнейшему совершенствованию кадровой политики и системы мониторинга исполнения законодательства Кыргызской Республики о государственной службе» в структуре Агентства КР по делам госслужбы был образован Центр тестирования с филиалами на местах, который начал функционировать с октября 2008 года [1].

Созданный комплекс технических и программных средств проведения компьютерного тестирования позволил в современных условиях обеспечить качественное и эффективное проведение конкурсных отборов кандидатов, участвующих в конкурсе (так как компьютерное тестирование является одним из этапов конкурсного отбора), а также государственных служащих при проведении аттестации, а также при сдаче квалификационного экзамена госслужащим для присвоения классного чина.

Ожидаемыми результатами создания и функционирования Центра тестирования явились:

– значительное сокращение уровня коррупции при конкурсном отборе на вакантные государственные должности, продвижении по службе;

- совершенствование качества функций Госкадровой службы при проведении компьютерного тестирования;
- повышение доверия населения к государственным органам, усиление взаимодействия госструктур с гражданским обществом;
- внедрение новых, передовых технологий по осуществлению государственного управления в практику работы государственных служащих КР;
- обеспечение компьютерным оснащением и одновременный охват всех регионов при проведении различных тестирований госслужащих;
- экономия финансовых средств и экономия времени;
- техническое обеспечение при тестировании государственных служащих.

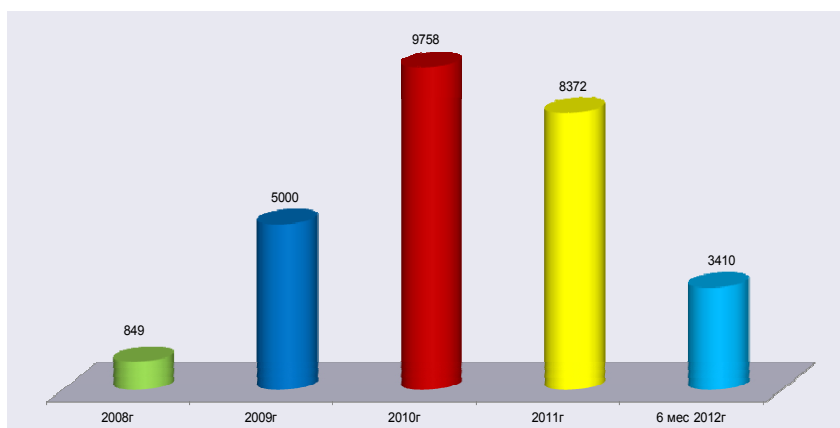


Рис. 1. Количество кандидатов, прошедших тестирование для замещения вакантных госдолжностей, а также госслужащих, прошедших аттестацию и квалификационный экзамен с октября 2008 г. по июнь месяц 2012 г. [2]



Рис. 2. Проведение тестовых мероприятий за период с января по июнь 2012 года [3]

Исследуя международную практику внедрения компьютерного тестирования, экзаменов, полагаем, что образование Центра тестирования явилось логической потребностью. Тем не менее, несмотря на негативное отношение к деятельности Центра тестирования со стороны сторонников отмены конкурсного отбора и компьютерного тестирования, Центр продолжает успешно функционировать.

При финансовой поддержке и по результатам конкурсного отбора в октябре 2011 г. были наняты 5 консультантов по разработке предметных тестовых вопросов и 1 консультант-переводчик тестовых вопросов с официального на государственный язык.

В состав независимых экспертов-консультантов вошли преподаватели ведущих вузов, имеющие ученую степень, а также эксперты международных организаций.

По условиям контракта консультанты представляют экспертизу на действующие тестовые вопросы, ранее разработанные госорганами, а также разрабатывают вопросы на знание законодательства Кыргызской Республики, регулирующего определенную сферу деятельности по каждому госоргану, включая направления деятельности структурных подразделений центрального аппарата, подведомственных и территориальных структур. Кроме того, по условиям контракта один эксперт-консультант разрабатывает тестовые вопросы на должность статс-секретаря по направлениям его деятельности.

На 1 июня 2012 г. в Базе данных Центра тестирования имеется **77025** вопросов на государственном и официальном языках [2].

Однако, принимая во внимание, что национальное законодательство находится постоянно в движении, необходимо на регулярной основе обновлять и разрабатывать новые тестовые вопросы, отвечающие требованиям деятельности каждого госоргана.

В связи с этим полагаем, что есть уникальная возможность использовать профессорско-преподавательский потенциал Академии госуправления при Президенте Кыргызской Республики в разработке тестовых вопросов.

В целях дальнейшей работы Центра тестирования и снятия беспелляционных обвинений о «нечистоплотности» проведения компьютерного тестирования было предложено вывести Центр из состава центрального аппарата и образовать его в качестве независимого подведомственного структурного подразделения как самостоятельное юридическое лицо с правом предоставления услуг не только государственным органам, но и коммерческим организациям на платной основе. Поскольку изначально предполагалось образование «Центра тестирования и информации», также предлагается, что Центр будет тесно взаимодействовать с Академией государственного управления при Президенте КР и международными организациями для оказания услуг в качестве обучения (возможно, на дистантной основе) государственных и муниципальных служащих, заинтересованных граждан, а также проведения совместной исследовательской и аналитической деятельности с

целью разработки стратегических документов, концепций, нормативных правовых актов в сфере госслужбы.

С целью привлечения на контрактной основе экспертов в области госуправления, права, УЧР, IT-технологий, PR и др. специалистов трудовые правоотношения сотрудников Центра предлагается регулировать Трудовым кодексом Кыргызской Республики.

Заслуживает внимание деятельность АО «Национальный Центр по управлению персоналом государственной службы» при Агентстве по делам госслужбы Республики Казахстан, который уже функционирует более 10 лет. Основными видами деятельности Общества являются:

- внедрение новой системы подготовки, рекрутинга и профессионального роста наиболее талантливых и подготовленных кадров государственной службы;
- анализ состояния кадров государственных и иных организаций;
- повышение квалификации и обучение государственных служащих;
- разработка и сопровождение программного обеспечения по персоналу государственной службы;
- техническое обеспечение и проведение независимого квалификационного тестирования для государственных служащих и кандидатов на занятие вакантных административных должностей государственной службы, а также сотрудников бюджетных и иных организаций по договорам.

В настоящее время помимо предоставления услуг компьютерного тестирования Центр тестирования разрабатывает практические задания (задачи) для кандидатов, участвующих в конкурсе на должность статс-секретаря госоргана.

Однако практика показывает, что не все статс-секретари госорганов (прошедшие конкурсный отбор), которые в соответствии с Законом «О госслужбе» являются по правовому статусу первыми руководителями госорганов, являются достаточно компетентными в вопросах стратегического планирования, кадрового и финансового менеджмента, по основам юридической техники, не говоря уже об отсутствии знаний по основам служебного делопроизводства, а также компьютерных навыков.

В связи с этим крайне важно на регулярной основе проводить обучающие семинары с привлечением не только зарубежных экспертов, но и научного потенциала республики.

В рамках реализации Указа Президента КР от 17 февраля 2012 года № 44 «О некоторых вопросах реализации государственной политики в сфере местного самоуправления» [3] в ведение Государственной кадровой службы Кыргызской Республики переданы следующие функции в сфере муниципальной службы, ранее

осуществляемые Национальным агентством Кыргызской Республики по делам местного самоуправления (в соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики «О Национальном агентстве Кыргызской Республики по делам местного самоуправления» от 28 октября 2005 года № 503 [4]):

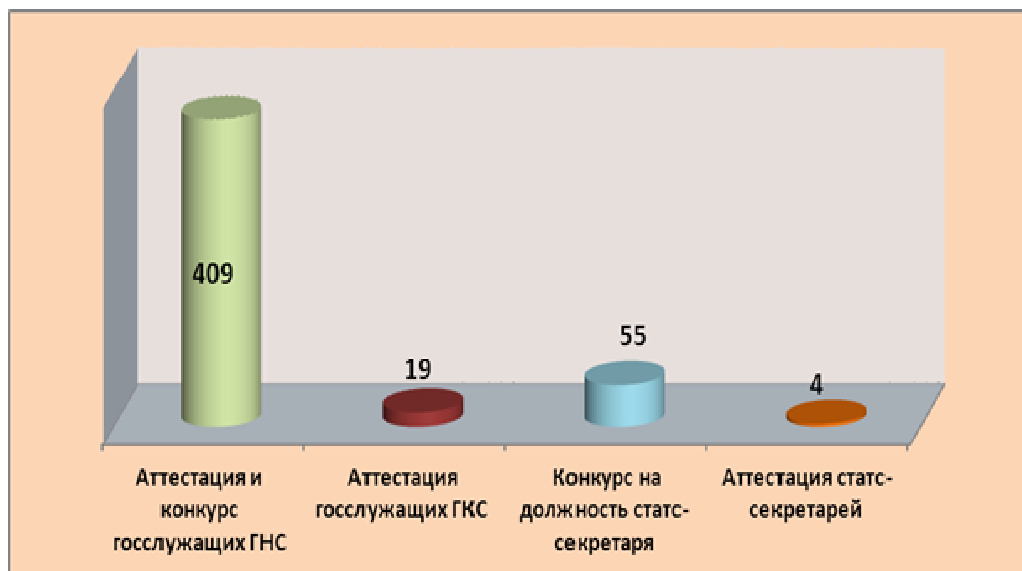


Рис. 3. За период с октября 2010 г. по май 2012 г. проведено 487 полиграфтестирований

На основе проведенных опросов на полиграфе в 2011 году была проанализирована ситуация по результатам прохождения аттестации сотрудников Госналоговой службы. Среди прошедших испытание 110 государственных служащих (25 %) составили руководители. Интересным оказался итог полученных данных исследования. Так, например, и среди руководителей, и среди специалистов по количеству реакций лидирующее место заняли реакции на вопросы **о получении незаконного дохода** (79 % и 68 % соответственно). На втором месте оказались реакции на вопрос об **использовании служебного положения в личных и корыстных целях** (61 % и 54 %).

По результатам проведенной аттестации в 2011 г. в Госналоговой службе при Правительстве Кыргызской Республики вынесены решения с учетом результатов опроса на полиграфе, в итоге 5 госслужащих переведены в другие отделы, 1 уволен по собственному желанию.

С июня по декабрь 2011 г. были проведены опросы с использованием полиграфа (ОИП) 27 конкурсантов на должность статс-секретаря государственных органов.

Наибольшее количество в процентном соотношении реакции у конкурсантов возникают на вопросы **о получении «левого» дохода на предыдущей деятельности и планировании на будущей** (44 % из 27 опрошенных). Второе и третье место соответственно (41 % и 37 %) занимают вопросы **о злоупотреблении алкоголя на рабочем месте и подлинность представленных документов**. Одна

третья часть опрошенных использует **служебное положение и информацию в личных целях** (рис. 4) [2].



Рис. 4. Реакция на заданные вопросы на должность статс-секретаря



Рис. 5. Результаты тестирования на полиграфе кандидатов, участвовавших на конкурсе на вакантные административные госдолжности в Управление по контролю за оборотом этилового спирта и алкогольной продукции Госналоговой службы.

Таким образом, вышеприведенные данные свидетельствуют, что использование тестирования на полиграфе должно стать необходимой частью как новейшее

направление в современных технологиях, направленных на отбор ответственных и честных работников.

Кроме того, вышеуказанные данные свидетельствуют о том, что, несмотря на негативное отношение представителей государственного и негосударственного секторов, **применение тестирования на полиграфе позволяет выявить скрываемую работником информацию, которую обычным путем трудно узнать, и выявляет истинные причины поступления на работу.** И именно это будет способствовать качественному отбору нанимаемых государственных служащих, что поможет избежать случайных людей в рядах государственной службы.

Кроме того, по оценкам зарубежных экспертов, периодические (аттестация) проверки персонала на полиграфе позволяют рассчитывать на сдерживающий эффект таких проверок. Когда работник знает, что по условиям работы он будет проверен на «детекторе лжи», он, скорее всего, воздержится от действий, наносящих ущерб своей организации и портящих ее имидж.

Однако в обществе такое ноу-хау вызвало неоднозначную реакцию как со стороны политиков, так и со стороны гражданского сектора. По мнению одних, детектор лжи – это инновационный метод в борьбе с коррупцией и очищении кадров. По мнению других – не более чем пустая формальность, которая не даст результатов. До сих пор вокруг полиграфа и его применения идут горячие дискуссии и споры, в том числе и о нарушении прав граждан и человека, установленных Конституцией.

Следствием этого послужило, что направленный в Аппарат Правительства Кыргызской Республики *проект Закона «О применении полиграфа»*, разработанный Госкадровой службой и согласованный с 41 госорганом в рамках Регламента Правительства Кыргызской Республики, был возвращен [2].

В связи с этим ставится под сомнение исполнение Указа Президента органом исполнительной власти, обладающим законодательной инициативой.

Тем не менее, с точки зрения правовых основ применения полиграфа считаем, что конституционные права человека и граждан не нарушаются.

Статья 16 Конституции [6] гласит, что «права и свободы человека являются высшей ценностью. Кыргызская Республика уважает и обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, права и свободы человека». Вместе с тем, осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободу других лиц. Указанное фактически отражает положение о том, что общество обязано строго соблюдать паритет между свободами и правами человека на неприкосновенность его личной жизни, с одной стороны, и правами общества ограждать свои интересы и безопасность от противоправных и преступных посягательств отдельных лиц – с другой. Именно этот принцип, будучи интернациональным, служит основой и является объяснением того, почему ОИП применяется в более чем 60 государствах мира, стоящих на различных ступенях развития демократии.

Опрос с использованием полиграфа по своей природе – это безвредная для жизни и здоровья человека совокупность действий, которая ориентирована на оценку полиграфологом достоверности сведений, сообщенных опрашиваемым лицом.

Основная идея, положенная в основу работы этого прибора, заключается в том, что наше сознание изначально запрограммировано на правду. Именно поэтому, когда мы лжем, возникает стресс, который и регистрируется аппаратом по многим физиологическим реакциям человека, большинством из которых невозможно управлять волевым усилием. Следовательно, обмануть полиграф, даже после специальных тренингов, невозможно. Так как мишенью для исследования на полиграфе является человеческая память: однозначное совершение или несовершение объектом тех или иных действий, осуждаемых обществом и моралью. Даже если человек и хотел намеренно забыть что-либо из своей прошлой жизни, это ему не дано.

Тестирование проходит в порядке «вопрос-ответ», при этом вопросы задаются исключительно по теме, например, по прохождению службы (работы). То есть с опрашиваемого лица не требуется никаких изложений его личного мнения или убеждения.

Проведение опроса заключается лишь в регистрации физиологических реакций человека на задаваемые вопросы, в том числе параметров дыхания, сердечно-сосудистой активности, электрического сопротивления кожи.

Проведение опроса не означает попытку осуществить что-нибудь над человеком экспериментальным путем, ведь всякий опыт – это эксперимент и целенаправленное вмешательство в жизнедеятельность человека. Из чего следует, что психологический опыт и регистрация реакций человека – абсолютно разные понятия. Тестирование на полиграфе не направлено на какое-либо вмешательство в организм человека.

Изучая международный опыт, а также неуменияющиеся споры вокруг применения полиграфа, можно согласиться, что полиграф в настоящее время относится к нетрадиционным и, скорее всего, дополнительным средствам получения доказательств. Однако, учитывая увеличивающийся интерес к применению полиграфа и растущий спрос на проведение проверок на полиграфе за рубежом, можно с уверенностью сказать, что, возможно, скоро он станет традиционным и у нас, и правомерность, эффективность его применения ни у кого не будет вызывать сомнений.

Бороться с коррупцией надо сообща и действенно, а не применять двойные стандарты. Тогда честь, достоинство и престиж госслужбы будут действенными факторами.

Тем не менее, при достигнутых достижениях Центра тестирования имеется ряд проблем, которые необходимо решать в кратчайшие сроки:

- непонимание и непринятие новой политической элитой страны компьютерного тестирования и опроса с использованием полиграфа при поступлении на госслужбу, а также при карьерном продвижении госслужащих;
- мифы и реальность опроса с использованием полиграфа;
- ранее принятое ошибочное решение о делегировании полномочий госорганами в подготовке предметных тестовых вопросов послужило тому, что в настоящее время имеется утечка информации по тестовым заданиям и наличие у участников тестирования ответов на предметные тестовые вопросы, которые покупаются за определенную сумму;
- слабое знание компьютерных навыков у участников тестирования, особенно у госслужащих отдаленных районов и областей;
- некачественный перевод тестовых заданий на государственный язык;
- в связи с передачей Госкадровой службе функций прохождения муниципальной службы предстоит большая работа по внедрению компьютерного тестирования на муниципальную службу, а также обучение муниципальных служащих компьютерному тестированию;
- разработка тестовых заданий по вопросам прохождения муниципальной службы, а также по основам местного самоуправления.

В планах работы Центра тестирования планируется внедрить:

- осуществление организационно-методического руководства деятельности операторов в филиалах;
- разработку и утверждение порядка прохождения, подготовки и переподготовки системных администраторов, операторов Центра и его филиалов в регионах;
- усиление обеспечения в пределах своей компетенции соблюдения режима защиты информационной системы тестирования и конфиденциальность тестовых заданий;
- разработку и введение психометрического тестирования на госслужбе и других сферах;
- рассмотрение вопроса о предоставлении платных услуг компьютерного тестирования, полиграф-тестирования ведущим бизнес-компаниям, банкам и другим крупным предприятиям и др.

Темп жизни высок. Объем информации, необходимой чиновнику для выполнения его обязанностей, расширяется. В то же время эта информация быстро устаревает, ее надо обновлять. Специалисты считают, что знания, полученные в школе или

вузе, достаточны лишь на первые 3-5 лет работы, после чего требуется переподготовка. Поэтому, чтобы удержаться на уровне предъявляемых требований, следует постоянно пополнять свои знания, совершенствовать навыки. Это относится не только к тем, кто собирается занять вакантное место. Без такого постоянного самосовершенствования можно потерять и то место, которое занимаешь, если не пройдешь очередную аттестацию.

Конечно, система компьютерного тестирования не является панацеей для отбора лучших из лучших. Но, тем не менее, знания по законодательству, а также знания по тем нормативным правовым актам, которые будут использованы в профессиональной деятельности при замещении должности, необходимо иметь.

Государство только тогда может стабильно, компетентно и профессионально выполнять свои функции, когда сформирует стабильный, компетентный и профессиональный корпус государственных служащих. Кадры во все времена решали и решают все. Главное для них – высокий профессионализм и честное служение государству и народу.

Список использованной литературы

1. Указ Президента Кыргызской Республики от 28 февраля 2007 года № 77 «О мерах по дальнейшему совершенствованию кадровой политики и системы мониторинга исполнения законодательства Кыргызской Республики о государственной службе» //Газета "Эркин-Тоо" от 6 марта 2007 года № 17.
2. Материалы Государственной кадровой службы Кыргызской Республики
3. Интернет-портал Государственной кадровой службы Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mkk.gov.kg>
4. Интернет портал Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы [Электронный ресурс].URL: <http://www.kyzmet.kz>
5. Указ Президента Кыргызской Республики от 27 августа 2010 года № 146 «О первоочередных мерах по внедрению системы тестирования на полиграфе в сфере государственной службы» //Газета «Эркин-Тоо» от 3 сентября 2010 года № 77.
6. Конституция Кыргызской Республики //Газета «Эркин-Тоо» от 6 июля 2010 года № 61.

Д. Ч. Иманбердиев

к.ф.-м.н., доцент докторант кафедры
государственного управления и менеджмента
Национальной академии государственного
управления при Президенте Украины

М. Н. Билинская

доктор наук государственного управления, профессор
вице-президент Национальной академии
государственного управления
при Президенте Украины

**СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ
ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ
В УКРАИНЕ**

In the article it is analyzed the problems relating to the vocational training of civil servants in Ukraine.

Современное управленческое образование находится под воздействием целого комплекса глобальных и национальных факторов. Эпоха глобализации предоставляет принципиально новые возможности для развития управленческого образования, но при этом предъявляет более высокие требования к качественным и сущностным его параметрам. Глобализация приводит к кардинальным изменениям в системе высшего образования, к серьезной его модернизации.

Глобализация, возможно, – наиболее фундаментальный вызов, с которым сталкивается образование за всю свою долгую историю, причем более серьезный, чем вызовы, брошенные средневековому университету эпохи гуманизма научно-технической революцией или революционной Европой, с последующей индустриализацией, урбанизацией и секуляризацией жизни общества, и даже более серьезный, чем вызовы тоталитаризма уже в нашем столетии.

При этом основное отличие прежней, пока действующей, концепции образования от его новой парадигмы заключается в том, что если прежняя парадигма в своей основе и содержании была научно-технократической, то новая по своему содержанию является, прежде всего, гуманитарной.

Именно это ключевое кардинальное изменение ставит в совершенно иную плоскость проблему кадрового обеспечения государственной службы.

Продуктом образования в современных условиях становится не специалист, пусть даже и высококачественный, а человек – знающий, понимающий, умеющий, культурный и гуманный.

Специалисты отмечают, что ориентированное на компетенции образование (образование, основанное на компетенциях: competence-based education – CBE) формировалось в 70-х годах XX века в США [1, с. 12]. При этом важно обратить внимание на то, что уже в 1990-е годы в материалах и документах ЮНЕСКО четко очерчивается круг компетенций, которые должны рассматриваться всеми как желаемый результат образования. В докладе международной комиссии по образованию для XXI века «Образование: сокрытое сокровище» Жак Делор – председатель комиссии по образованию ЮНЕСКО – сформулировал «четыре столпа», на которых основывается образование: научиться познавать, научиться делать, научиться жить вместе, научиться жить, чем определил, по сути, основные глобальные компетентности [2, с. 3]. Так, согласно Жаку Делору, одна из них гласит – научиться делать с тем, чтобы приобрести не только профессиональную квалификацию, но и, в более широком смысле, компетентность, которая дает возможность справляться с различными многочисленными ситуациями и работать в группе.

В зарубежных источниках ключевыми словами при определении понятия компетентность являются успешность работы, достижения в работе, поведение.

Требования к знаниям, навыкам и умениям государственных служащих можно структурировать в отношении отдельных блоков их основных функций, которые трансформируются в компетентности при условии определения для каждой ожидаемой качества по полномочиями по должности.

Государственные служащие должны овладеть такими компетентностями [3], как:

- 1) политическая компетентность, например, принципы взаимодействия и этика взаимоотношений между "правящей" и "оппозиционной" ветвями политической элиты;
- 2) юридическая компетентность, например, порядок и процедуры юридической экспертизы управленческих документов;
- 3) экономическая компетентность, например, существенные черты основных современных экономических концепций и принципиальные различия между ними; механизм функционирования "рыночной модели" экономики;
- 4) социологическая компетентность, например, социально-демографические основы функционирования и развития общества; динамика основных социально-демографических показателей, цели и методы реализации эффективной социально-демографической политики; основные факторы, влияющие на трудовую и предпринимательскую мотивацию;
- 5) психолого-педагогическая компетентность, в частности, основные психологические характеристики личности и методы их диагностирования;
- 6) управленческая компетентность: сущность организации и управления; принципы и методы организационной деятельности;

7) делопроизводство: типы и структура основных документов; технология подготовки управленческих документов (разработка, согласование, утверждение, размножение, рассылка и т.д.);

8) компьютерная грамотность, в частности, технология практической работы с ЭВМ: "загрузка", ввод информации, редактирование текстов документов, построение аналитических таблиц, графиков, рисунков, выполнение экономических расчетов и т.п.

Государственные служащие должны уметь осуществлять:

1) правозащитную деятельность, например, компетентно оценивать соответствие собственных действий Конституции и законам Украины, а также деятельность тех предприятий, учреждений, организаций, кураторами которых они являются;

2) аналитическую деятельность, например, квалифицированно анализировать экономические, социальные и политические процессы в тех сферах жизнедеятельности, к регулированию которых они причастны в соответствии с должностными обязанностями;

3) бюджетно-финансовую деятельность, например, разрабатывать сбалансированные бюджеты по доходам и расходам; анализировать факторы, влияющие на выполнение бюджетов; контролировать ход исполнения бюджетов; поступления доходов и использования расходов и т.п.;

4) организационно-управленческую деятельность, например, эффективно использовать современные технологии управления персоналом, делегировать полномочия, использовать различные формы контроля (выборочный, "по отклонениям", "по критическим точкам" и т.д.), гибко и грамотно использовать различные методы стимулирования трудовой и творческой активности работников;

5) социально-терапевтическую и консультационно-педагогическую деятельность, например, убедительно разъяснять основные цели и конкретные задачи, которые решает государственный орган;

6) информационно-коммуникационную деятельность, например, эффектно, логично, аргументированно и эмоционально убедительно излагать свои мысли публично и в межличностном деловом общении; искать компромиссы и достигать необходимого консенсуса в деловых спорах.

Таким образом, компетентность – это измеряемые умения, способности, знания или поведенческая характеристика, необходимая для успешного выполнения определенной работы, а совокупность этих характеристик, необходимых для работы на конкретной должности (в группе должностей), называют профилем компетентности.

Профессиональная подготовка государственных служащих – это ключевое звено государственной службы. Проблема состоит в том, что в Украине она пока не является целостной системой, отстает от современных потребностей общества и государства, а также слабо согласуется с лучшим мировым и европейским опытом функционирования публичной власти.

По нашему глубокому убеждению, определяющей составляющей инновационных изменений является нормативно правовое обеспечение статуса Национальной академии в системе профессионального обучения управленческих кадров и системе государственного управления. В 1997 году в Украине создана (постановление Кабинета Министров Украины от 8.02.1997 г. № 167) общенациональная система подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. К ней присоединен ряд учебных заведений негосударственной формы собственности. Всего система насчитывает более 90 лицензированных заведений в образовательной области «государственное управление». Система ориентирована на потребности как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления.

Однако сегодня система недостаточно отвечает современным требованиям и приоритетам развития государственной службы, государственного управления, европейским стандартам администрирования, что значительно усложняет проведение системных реформ в Украине: конституционной, административно-территориальной, судебной, политической.

Надо также учитывать, что реальное осуществление политической, конституционной, административно-территориальной реформ объективно ведет к большим кадровым изменениям в ближайшие годы в государственном управлении как в государственной службе, так и в службе в органах местного самоуправления. Государственно-управленческие кадры требуют более постоянной и мощной учебно-профессиональной поддержки, поскольку, по свидетельству статистики, государственное управление является высокоинтеллектуальным видом деятельности, несколько уступая по доле работников с полным высшим образованием только сфере исследований и разработок.

Профессиональное усовершенствование кадров актуально и для органов местного самоуправления в том, что соотношение руководителей и специалистов составляет 40 % к 60 %, т.е. 1:1,5. Это означает, что нехватка профессиональных решений негативно сказывается на состоянии дел. Для сравнения, на государственной службе на одного руководителя приходится почти вдвое больше подчиненных специалистов – данное соотношение составляет 26 % к 74 %, или почти 1:3.

Фактически не создано целостного механизма формирования, финансирования и контроля выполнения заказа на подготовку и повышение квалификации должностных лиц местного самоуправления.

Современная общенациональная система профессиональной подготовки кадров для государственного управления и местного самоуправления требует не только четкого разграничения полномочий и компетенций ее основных субъектов, но и

внедрения четкого механизма координации их деятельности, управления, контроля и ответственности.

Важным инновационным направлением совершенствования профессиональной подготовки управленческих кадров является ориентированность Национальной академии государственного управления при Президенте Украины (далее – Национальная академия) на фундаментальную университетскую подготовку специалистов как государственной службы, так и службы в органах местного самоуправления. Именно такая ориентация указанной образовательной области соответствует принципам Болонского процесса, в котором Украина принимает участие вместе с 44 другими европейскими странами.

Усиление роли магистерской подготовки и обоснованность ее специальностей должны подкрепляться маркетинговыми исследованиями реального спроса в специалистах и выработкой современной инновационной стратегии на рынке образовательных услуг и труда.

Профессиональная магистерская подготовка управленческих кадров должна отвечать общественным вызовам, согласовываться с лучшим мировым и европейским опытом и, безусловно, удовлетворять спрос на управленцев на рынке труда, ведь органы государственной власти все больше заботятся о своем обеспечении компетентными работниками и имеют для этого определенные механизмы, ресурсы.

Кроме того, следует учитывать потребность быстрой профессионализации управленцев с учетом существенных изменений как в обществе в результате реформ, так и в самом корпусе персонала органов государственной власти. В этом направлении в Национальной академии сделаны определенные шаги, в частности, открыты новые специальности по демократическому управлению и выработке публичной политики, значительно расширен перечень специализаций. Разработаны уникальные программы магистерской подготовки по специальностям «Государственное управление» и «Управление общественным развитием» в дистанционном формате, учебный процесс по которым поддерживается Центром дистанционного обучения (образованным при поддержке Мирового банка как один из 38 аналогичных центров мировой сети). Также в Национальной академии функционирует качественно новая экспериментальная образовательная программа для подготовки магистров публичного администрирования (далее – МПА). Это аналог признанной в мире программы МРА (Master of Public Administration).

Позитивный опыт подготовки специалистов по этой программе имеют такие развитые страны, как Франция, Объединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Федеративная Республика Германии, Соединенные Штаты Америки, Канада. МПА является междисциплинарной, она разработана с целью подготовки специалистов-разработчиков, менеджеров и аналитиков политики (программ развития и деятельности) для органов государственной власти и государственных предприятий, учреждений и организаций, а также негосударственных структур. Разработка и реализация этой программы осуществлялась Национальной академией в сотрудничестве с Высшей школой

экономики и права Берлина при содействии Германского общества технического сотрудничества и финансовой поддержке правительства Федеративной Республики Германии.

Необходимо отметить, что работа по усовершенствованию магистерской подготовки, в частности ее нормативных и вариативных дисциплин, должна быть постоянной и приобрести качественно новый характер. Главное внимание в ее усовершенствовании должно быть уделено содержательной части. Соответственно, содержание обучения должно быть сконцентрировано на вопросах инновационных подходов и механизмов оздоровления экономики и финансовой системы страны; сплочения общества вокруг национальной идеи, альтернативы которой нет и не может быть; мобилизации всех ресурсов на создание надлежащих условий жизни и труда украинского народа; анализе современных моделей государственного управления и государственной службы.

Обязательным должно стать изучение демократических стандартов управления и лучших практик европейского административного пространства. Этими знаниями, умениями и навыками должен в совершенстве овладеть современный управленец и реализовать их в своей практической деятельности.

Особое внимание следует обратить на усиление практической составляющей магистерской подготовки с ориентацией ее на опережение, адаптацию управленческой деятельности к современным условиям, овладение инновационными технологиями администрирования, что обеспечит освоение слушателями современных теоретических знаний, их интеграцию с управленческой практикой.

Следующим инновационным аспектом совершенствования системы магистерской подготовки должны стать следующие параметры:

- усиление актуальности учебных дисциплин с учетом важнейших проблем государственного строительства;
- практико-ориентированное обучение;
- оценка надлежащего уровня знаний в административной и профессиональной сфере;
- развитие личностных качеств, этики, нравственности, патриотизма управленческих кадров;
- сочетание обучения с практикой и обязательной стажировкой в органах государственной власти Украины и за рубежом.

Инновационной составляющей совершенствования магистерской подготовки государственных служащих должно стать введение в практику организационной работы постоянных маркетинговых исследований относительно:

- спроса управленческих кадров на рынке труда;
- потребностей в кадрах соответствующей квалификации как в пределах отдельных государственных структур, так и в целом в системе государственной службы;
- разработки для органов власти прогнозов спроса и потребностей в специалистах соответствующего профиля;
- анализ деятельности основных поставщиков образовательных услуг;
- разработки критериев оценки качества предоставления образовательных услуг, социологических опросов и т.п. Результаты таких исследований целесообразно представлять и распространять в государственных структурах (центральных органах исполнительной власти) для практического использования.

Назревшей в государственной службе является проблема введения обязательной профессиональной подготовки как государственных служащих, так и должностных лиц местного самоуправления. Целью подготовки должно стать формирование современной управленческой элиты, которая бы обеспечила развитие национальной системы функционирования государственной службы как института предоставления публичных услуг (государственных – управленческих и административных; муниципальных, коммунальных, социальных). Эта проблема может быть решена на государственном уровне, и она требует безотлагательного нормативно-правового обеспечения. Именно такой подход мы рассматриваем как основу современной инновационной стратегии на рынке образовательных услуг и труда в сфере государственного управления.

Перспективным является создание подсистемы повышения квалификации преподавателей, работающих в данной системе. Инновационная составляющая уровня предоставления образовательных, научных, экспертно-консультативных, информационно-аналитических, научно-методических и других услуг преподавателями государственного управления остается достаточно высокой. Однако это не может удовлетворить современные требования модернизации общенациональной системы профессионального обучения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления относительно получения ими профессиональных знаний, приобретения профессиональных умений и навыков, формирования и реализации стандартов и процедур публичной политики.

Для повышения эффективности преподавания в системе государственного управления и местного самоуправления считаем целесообразным следующее:

- разработка пакетов программ обучения и самообучения для всех категорий государственных служащих, должностных лиц местного самоуправления и штата сертифицированных специалистов-преподавателей, способных обеспечить прикладную часть соответствующих пакетов программ подготовки;

- разработка методик оценки результатов подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления по критериям их эффективности и целесообразности для государства в целом;
- повышение результативности научно-методических разработок путем обеспечения качества интеллектуального продукта;
- усовершенствование стандартов и критериев оценивания;
- внедрение интерактивных методов обучения;
- широкое внедрение проектных форм обучения, предусматривающих разработку реальных инновационных проектов по реформированию государственного управления и местного самоуправления;
- создание национальных экспертных советов по специальностям с привлечением ведущих теоретиков и практиков государственного управления.

Существенного обновления требует нормативно-правовое обеспечение и технологии отбора на обучение. Следует отметить, что сеть учебных заведений системы профессионального обучения государственных служащих должна формироваться на конкурсной основе с внедрением усовершенствованных и прозрачных механизмов лицензирования и аккредитации учебных заведений.

Конкурсный отбор учебных заведений для реализации государственного заказа на подготовку и повышение квалификации служащих, занимающих должности V–VII категорий, осуществляется государственными заказчиками в порядке, определенном соответствующими государственными органами, в том числе Национальным агентством государственной службы Украины.

С этой целью необходимо распространить управленческую подготовку в учебных заведениях среднего, высшего и последиplomного образования, осуществить комплекс мероприятий по поиску талантливой молодежи для дальнейшего профессионального обучения и привлечения ее к государственной службе.

Привлечение талантливой молодежи к государственному управлению должно быть прозрачным, постоянным, гарантированным государством для отобранных по конкурсу студентов, выпускников высших учебных заведений, молодых ученых и специалистов при участии молодежных организаций.

Основными критериями отбора талантливой молодежи должны быть результаты обучения и профессиональных достижений, творческие и умственные способности, моральные качества и желание работать в системе государственной службы.

Важнейшим направлением образовательной деятельности Национальной академии выступает повышение квалификации высших руководящих кадров. Основные

поиски здесь идут в аспектах унормирования номенклатуры образовательных услуг, развития технологий их предоставления, адекватности оценки и достижения их высокого качества. Главное здесь в обеспечении практической направленности обучения, ориентировании на подготовку слушателей к исполнению должностных задач. Перспективным является создание тренинговых центров, внедрение современных технологий преподавания (научно-практические конференции, конгрессы, семинары, тренинги и т.д.).

Международное сотрудничество стало неотъемлемой составляющей деятельности и развития Национальной академии. Подготовка международных проектов и программ осуществляется в сотрудничестве с международными организациями, дипломатическими представительствами в Украине, другими международными партнерами. Благодаря этому формируется имидж заведения на европейском образовательном и административном пространствах.

Основными направлениями деятельности в сфере международного сотрудничества является подготовка международных проектов, обеспечения членства Национальной академии в международных организациях и ассоциациях, организация международных мероприятий, исследование международного опыта.

С целью привлечения международного опыта по внедрению демократического управления в Украине и разработке новых образовательных продуктов Национальная академия реализует международные проекты. Среди основных проектов начатый совместно с Берлинской высшей школой управления и права (FHVR) и при поддержке Германского общества технического сотрудничества (GTZ) проект по внедрению магистерской программы публичной администрации (МПА) в Национальной академии в контексте реализации реформы публичного управления с целью поддержки децентрализации в Украине. В 2012- 2013 учебном году состоялся шестой набор слушателей на обучение.

Совместно с Институтом международных образовательных проектов Цюрихского педагогического университета (Швейцария) осуществляется реализация проекта «Содействие развитию демократического образования в Украине». Проект реализуется кафедрой управления образованием Национальной академии.

Вместе со Швейцарским высшим институтом публичного администрирования (IDHEAP) Национальная академия реализует проект по разработке и внедрению публичной политики.

Национальная академия является членом Ассоциации институтов и школ государственного управления стран Центральной и Восточной Европы (NISPAcee), Международного института административных наук (IIAS), Европейской аккредитационной ассоциации по государственному управлению (ЕАРАА), Европейской сети учебных заведений для местных и региональных органов власти (ENTO), Образовательной сети глобального развития Всемирного банка (GDLN).

Продолжается сотрудничество с посольствами зарубежных стран в Украине, в рамках которого планируется приглашение дипломатов, высокопоставленных

должностных лиц и экспертов зарубежных стран на тематические выступления перед слушателями новой магистерской программы МПА. Эти выступления и лекции других приглашенных иностранных должностных лиц и экспертов в сфере публичного администрирования происходят по проекту тематических встреч «Международный опыт публичного администрирования для Украины».

Следует отметить новые приоритетные задачи, которые стоят перед системой подготовки и повышения квалификации государственных служащих в Украине:

- обновление содержания образования, повышения качества преподавания и научных исследований;
- развитие современного организационного и ресурсного, научно-методического обеспечения учебного процесса;
- дальнейшее укрепление кадрового потенциала в соответствии с требованиями времени, совершенствование профессиональной деятельности профессорско-преподавательского состава;
- существенное улучшение профессионально-практической подготовки слушателей, содействие трудоустройству выпускников.

Реализация государственной кадровой политики Президента Украины направляет Национальную академию к сотрудничеству с академиями – партнерами стран постсоветского пространства и других стран мира в сфере государственного управления и образования государственных служащих, к участию в научных дискуссиях (международных форумах, научных конференциях, круглых столах, практических семинарах и др.), совместных научных разработках и проектах со своими коллегами.

Список использованной литературы

1. John W. Burke. Competency based education and training. The Falmer Press, Taylor and Francis Inc., Bristol, PA., 1989. – P. 204
2. Основные положения доклада Международной комиссии по образованию для XXI века «Образование: сокрытое сокровище (Learning: The Treasure Within)» / отв. ред. Ж.Делор. – Изд. ЮНЕСКО, 1996. – режим доступа : <http://www.ifap.ru/library/book201.pdf>
3. Закон Украины «О государственной службе» = Закон України «Про державну службу». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, N 52, ст.490 – режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>

Р.О.Кабдуллина

зам. директора Восточно-Казахстанского
регионального центра переподготовки и
повышения квалификации госслужащих

Г.В.Грызунова

к.п.н., доцент кафедры инновационного
менеджмента Восточно-Казахстанского
государственного технического
университета им. Д.Серикбаева

ФОРМИРОВАНИЕ СУБЪЕКТНОЙ ПОЗИЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА КАДРОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Problem of public service formation and development is considered throughout the aspect of life strengths of social subjects, that is state employees, in this article. As to term “social subjectivity,” it is implied to public service sphere reflecting qualitative feature of state employee’s life strengths, which appears in formation and improvement of person through professional activity by means of physical, psychical, spiritual and social potential realization.

Проблема совершенствования государственного управления вызвана острой необходимостью создания оптимальной модели государственной службы, обеспечения государственного аппарата служащими новой формации и квалификации, способными удовлетворить потребности общества. Очевидно, что эффективность происходящих изменений зависит от готовности госслужащих к освоению новых знаний, образцов взаимодействия и перераспределению своих жизненных ресурсов, потенциалов и предпочтений в соответствии с новыми условиями, их готовность к изменению личностных свойств и качеств в процессе профессионального роста.

Изучение государственной службы с позиций неклассической социологии акцентирует внимание на государственном служащем, профессионализм которого во многом определяется степенью взаимодействия его жизненных сил и жизненного пространства, частью которого является государственная служба [2]. Следовательно, государственный служащий – это и объект, и субъект стратегии развития государственной службы. Человек как субъект – это высший уровень жизнеосуществления, реализации жизненных сил, активно взаимодействующий с природным и социальным миром и практически преобразующий его. В данном контексте профессионализм можно рассматривать как средство конструирования социальной реальности активно действующим субъектом. Достижение профессионализма связано с развитием жизненных сил, индивидуальной и социальной субъектности человека, проявляющейся в личностных качествах

(целеустремленности, инициативы, организованности), черт характера (упорства, настойчивости, последовательности), интеллектуальных качеств, совершенствованием и обогащением профессиональных умений, раскрытием творческого потенциала. Профессионализм личности – качественная характеристика субъекта деятельности, отражающая высокий уровень развития профессионально важных и личностно-деловых качеств личности, адекватный уровень притязаний личности, мотивационную сферу и ценностные ориентации, направленные на прогрессивное развитие личности, ее нравственное совершенствование.

Новая парадигма развития профессионализма кадров государственного управления в системе подготовки и переподготовки государственных служащих предполагает сдвиг от содержательно-знаниево-предметной (дисциплинарной) парадигмы к новой ориентации, направленной на вооружение личности готовностью и способностью стать субъектом жизнедеятельности, образовательного процесса, что предполагает реализацию следующих принципов:

- принципа соответствия содержания обучения во всех его элементах, на всех уровнях его конструирования основным требованиям развивающего, компетентностного подхода;
- принципа признания отношений человека с другими людьми в качестве главной движущей силы развития;
- принципа учета содержательной и процессуальной сторон обучения при формировании и конструировании содержания учебных программ;
- принципа переориентации технологии обучения на технологию самообучения и самообразования.

Содержание подготовки специалистов должно обеспечивать формирование у обучаемых способности адаптироваться в меняющихся жизненных условиях и ситуациях, самостоятельно приобретать необходимые знания, применять их на практике, критически мыслить, грамотно работать с информацией, брать ответственность за принимаемые решения, обладать необходимым уровнем социально-психологической компетентности, эффективно взаимодействовать и общаться с другими людьми [1, 3].

В Восточно-Казахстанской области в городе Усть-Каменогорске такую деятельность осуществляет «ВК Региональный центр переподготовки и повышения квалификации государственных служащих» аппарата Акима области Восточно-Казахстанского областного акимата. Региональный центр обучения (РЦО) стремится вести подготовку государственных служащих с опорой на современные научные исследования в области профессионализма кадров государственного управления. В частности, одна из ключевых позиций, которая изучается, корректируется и используется в учебном процессе, – позиция формирования

профессионализма государственных служащих в рамках компетентностного подхода. Взят курс на поиск и применение инновационных технологий обучения подготовки и переподготовки кадров государственного управления, а именно:

– в центре создана электронная база с достоверными данными о государственных служащих, позволяющая контролировать сроки обучения на курсах переподготовки и повышения квалификации в соответствии с действующим законодательством. Этому предшествовала огромная работа по сбору информации с выездом в государственные органы. Данная база постоянно дополняется сведениями кадровых служб;

– обучение на курсах переподготовки для лиц, впервые пришедших на государственную службу, проводится с целью адаптации их на государственной службе, получения новых знаний, умений, навыков для выполнения нового вида профессиональной деятельности;

– программа для лиц, назначенных на руководящую должность, нацелена на формирование менеджерских компетенций. Проблема малочисленности назначенных на руководящую должность и наличие требований к соблюдению сроков переподготовки определили обучение с применением дистанционных технологий. Дистанционный процесс обучения используется как альтернативный вариант традиционному для целенаправленной и контролируемой интенсивной самостоятельной работы обучаемого, который может обучаться в удобном для себя месте, по индивидуальному расписанию, и согласованной возможности контакта с преподавателем по телефону, электронной почте, а также очно. При проведении подобных занятий используются новейшие дистанционные технологии, современное программно-методическое обеспечение, эффективные тестирующие системы;

– в процессе обучения применяются различные технологии обучения, в том числе проблемные, интерактивные, проектные. Слушателями выполняются самостоятельные работы;

– кроме аудиторных форм, особенно на персонифицированных семинарах, проводятся практические занятия на местах;

– большое внимание уделяется расширению сферы употребления государственного языка в государственных органах. В Центре разработана программа повышения квалификации переводчиков с казахского языка на русский, ориентированная на потребности государственных органов;

– налажены взаимодействие и обмен опытом с Институтом переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, с сетью Региональных центров посредством обучения на семинарах, с выездом в вышеуказанные организации;

– анализ анкет, тестирование оценочных листов семинаров позволяют определять прирост знаний, исследовать качество обучения, налаживать обратную связь со слушателями.

С целью выявления ключевых проблем деятельности центра и их коррекции проводится научно-исследовательская работа в содружестве с университетами области в рамках диссертационных исследований. В частности, с учетом компетентного подхода разработана программа оптимизации системы подготовки и переподготовки кадров государственного управления на региональном уровне с точки зрения именно профессиональных компетенций [4].

Содержательная характеристика программы по совершенствованию деятельности Регионального центра обучения состоит из трех блоков. Первый блок содержит диагностику и мониторинг деятельности Центра; во второй блок входит содержательная характеристика самой деятельности Центра; третий блок включает анализ и оценку деятельности сотрудников Регионального центра обучения как учебно-методического центра.

Содержательная характеристика деятельности центра направлена на формирование субъектной позиции государственного служащего, что наглядно представлено на рис. 1.

Предлагаемая программа оптимизации системы подготовки и переподготовки кадров государственного управления ориентирована на взаимосвязь трех критериев:

- 1) формирование профессиональных компетенций согласно программам обучения с позиции миссии самой государственной службы, тех требований, которые она предъявляет, в частности, высокий профессионализм государственных служащих, клиент-центрированность и культуроцентричность государственной службы;
- 2) формирование профессиональных компетенций с точки зрения содержательной характеристики деятельности Регионального центра обучения включает в себя соответствие требованиям самой системы государственной службы: насколько деятельность Центра соответствуют ожиданиям кадров государственного управления с точки зрения формирования субъектной позиции государственного служащего;



Рис. 1. Формирование и развитие субъектной позиции государственных служащих

3) Региональный центр обучения должен рассматриваться и как учебно-методический центр, который регулирует, координирует и управляет овладением

профессиональными компетенциями государственными служащими. Эта позиция предъявляет определенные требования к самим работникам Регионального центра обучения, которые также должны обладать определенными профессиональными компетенциями для того, чтобы формировать компетенции других людей.

Таким образом, процесс профессионального развития государственного служащего в системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров государственного управления необходимо строить с позиции развития субъектности государственного служащего, когда человек характеризуется способностью превратить собственную жизнедеятельность в предмет практического преобразования, приводящий к высшей форме жизнеосуществления – творческой самореализации. Совмещение наличных жизненных сил государственных служащих, их ресурсов (квалификация и потенциал) с целями государственной службы и ее миссией позволит создать эффективную систему государственной службы, направленную на соблюдение интересов гражданского общества, на достижение государственных интересов через профессиональную деятельность государственных служащих. Это обуславливает необходимость использования инновационных подходов к обучению, подготовке и переподготовке государственных служащих.

Список использованной литературы

1. Байденко В.И. Выявление состава компетенций выпускников вузов как необходимый этап проектирования ГОС ВПО нового поколения: Методическое пособие. – М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2006.
2. Григорьев С.И. Виталистская социология: парадигма настоящего и будущего. – Барнаул, 2001.
3. Иванов Д.А. Компетентностный подход как способ достижения нового качества образования: Материалы для опытно-экспериментальной работы школ / Д.А. Иванов, В.К.Загвоздкин, А.Г.Каспржак. – М., 2003.
4. Стратегия образования: основы формирования, методы оценки и прогнозирования: Науч.-практ. пособие для руководителей и специалистов системы образования / В.В.Рябов, Н.П.Пищулин, Ю.В.Фролов и др. – М.: МГПУ, 2003 .

Н.Казак кызы

к.п.н, доцент, докторант кафедры «Политология»
Института социально-гуманитарных наук
КНУ им.Ж.Баласагына.

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ
ОТБОРА И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ
(НА ПРИМЕРЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)**

The relevance of the topic related to the following issues in the development of public service in the Kyrgyz Republic.

Актуальность рассматриваемой темы связана со следующими проблемами в становлении и развитии государственной службы в Кыргызской Республике:

- отсутствие целостной системы государственной службы;
- неэффективность деятельности госорганов;
- отсутствие целенаправленной работы по вопросам устранения дублирования функций госорганов, оптимизации численности госслужащих;
- недостатки действующего законодательства о госслужбе;
- отсутствие действенных стандартов служебной этики;
- некачественная подготовка в вузах;
- коррупция в системе госслужбы;
- злоупотребление должностными полномочиями;
- отсутствие научно обоснованной кадровой политики;
- непоследовательность кадровой политики в сфере государственной службы;
- слабая работа по резерву кадров в госорганах;
- несоблюдение процедуры конкурсного отбора, порядка проведения аттестации, присвоения классных чинов гражданским служащим;
- неразвитость системы профессионального развития и обучения госслужащих;

- низкая мотивация (материальная и нематериальная) служебной деятельности госслужащих;
- сохраняющийся высокий уровень протекционизма, регионализма, трайбализма и других негативных явлений в сфере госслужбы;
- слабая научная и информационно-аналитическая база для выработки концептуальных направлений в сфере госслужбы и кадровой политики;
- низкие темпы освоения госаппаратом новейших информационных технологий;
- слабое внедрение механизмов взаимодействия госорганов с институтами гражданского общества;
- отсутствие опыта функционирования системы гражданской службы в условиях парламентаризма и др.

Таким образом, все вышеперечисленные проблемы требуют скорейшего разрешения в вопросах государственной политики в сфере отбора и деятельности государственных служащих. И надо отметить, что государственная служба не будет эффективной до тех пор, пока не появится система квалификации, где четко все будет прописано. Только при правильной системе сертификации и квалификации можно назначать на государственную должность, в противном случае в государственной службе не будет сохранен баланс вертикали власти и она обречена на неэффективность.

В законе КР «О государственной службе» четко определяется, что государственная служба – это деятельность государственных служащих в государственных органах по осуществлению на профессиональной основе задач, функций и властных полномочий, определенных Конституцией и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики; государственный служащий – 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 [1].

В этом плане представляет интерес, сколько же государственных служащих осуществляют деятельность в государственных органах Кыргызской Республики. Согласно предоставленной ГКС КР информации по состоянию на 1 января 2011 года, в целом по республике число госслужащих в КР составляет 17 тысяч 829 человек: численность фактически замещенных политических государственных должностей – 375; численность служащих, замещающих специальные государственные должности – 474; численность служащих, замещающих административные государственные должности – 16980 [2]. Если опираться на данные средств массовой информации по результатам декларационной кампании за

2011 год, количество государственных служащих в Кыргызстане – 1422 [3]. Соответственно наблюдается сокращение числа госслужащих.

Институт государственной службы в Кыргызстане прошел несколько основных этапов:

- Первый этап развития госслужбы суверенной республики (1991-1999 гг.) – это этап формирования и концептуального обоснования роли, значения государственной службы КР.
- Второй этап (1999-2004 гг.) – это этап дальнейшего развития государственной службы суверенной республики. Характеризуется принятием первого Закона Кыргызской Республики от 30 ноября 1999 г. № 132 «О государственной службе».
- Третий этап (2004-2010 гг.) – это этап развития государственной службы, этап модернизации и обеспечения полномасштабного функционирования государственной службы. Принятие нового Закона КР № 114 «О госслужбе» от 11 августа 2004 года.
- Четвертый этап (2010 г. – по настоящее время) – модернизация госслужбы в условиях парламентской системы.

Особенно хотелось бы отметить третий этап развития государственной службы, который, на наш взгляд, внес существенный вклад в ее развитие. Основными составляющими этой реформы стало создание, в первую очередь, уполномоченного органа по делам госслужбы (на данный момент Государственная кадровая служба); были четко разделены политические и административные должности; был основан институт статс-секретаря, а также введен конкурсный отбор на госслужбу.

На наш взгляд, введение в Закон КР «О госслужбе» от 11 августа 2004 года четкого разделения на политические и административные должности имеет существенное основание. В частности, немецкие исследователи Г.Шмит и Х.Трайбер сопоставили основные характеристики административно-государственной деятельности во второй половине XX столетия, которые остаются достаточно актуальными и на сегодняшний момент.

Таблица 1. Сравнительно-сопоставительные характеристики классической и политической бюрократии [4]

Деятельность «классической бюрократии»	Деятельность «политической бюрократии»
Ориентация на «общее благо», «общественные интересы» и т.п.	Ориентация на различные политические группы, интересы и цели
Убеждение в том, что проблемы должны решаться на чисто деловой основе, политически нейтрально	Убеждение в том, что проблемы должны решаться в процессе политических переговоров путем

	достижения компромиссов
<p>Плюралистическая полоса обеспечения (парламент, партии, группы интересов и т.д.) в принципе рассматривается как излишняя и даже опасная</p> <p>Отвергается участие масс в политике и управлении</p> <p>Слабое взаимодействие между бюрократами и политиками</p>	<p>Плюралистическая полоса обеспечения признается необходимой для проведения в жизнь политико-государственных решений</p> <p>В принципе одобряется участие масс в политике и управлении</p> <p>Относительно интенсивное взаимодействие между бюрократами и политиками</p>
<p>Элитная солидарность (убежденность в том, что чиновники госаппарата должны представлять собой элиту в моральном и интеллектуальном отношении)</p>	<p>Незначительная элитная солидарность</p>
<p>Ориентация на процедурные способы деятельности</p>	<p>Ориентация на программные и проблемные методы деятельности.</p>

Таким образом, сравнительно-сопоставительные характеристики классической (в нашем случае – административные должности) и политической бюрократии (политические должности) явно отличаются и имеют под собой разную природу. И то, что в наших нормативных документах эти понятия разграничили, является, в целом, положительным моментом. Над чем потребуются еще подумать, это, прежде всего, четко поставить критерии, требования к назначаемым высшим политическим должностям, советникам, помощникам и консультантам.

В нормативно-правовых документах Кыргызстана, имеющих отношение к госслужбе, можно выделить следующие основные положения, регулирующие основные вопросы прохождения государственной службы на административных должностях:

- о проведении конкурса на замещение вакантной должности государственной службы;
- о порядке проведения аттестации государственных служащих;
- о порядке проведения квалификационных экзаменов госслужащих на присвоение классного чина;
- о порядке формирования и функционирования резерва кадров госслужбы;
- о порядке присвоения классных чинов государственным служащим.

Поступление на государственную службу согласно законодательству Кыргызской Республики осуществляется путем участия в конкурсе.

Для административных государственных должностей устанавливаются следующие квалификационные требования к стажу и опыту работы по специальности:

- младшие административные государственные должности – без предъявления требований к стажу работы;
- старшие административные государственные должности – стаж государственной службы на младших должностях не менее одного года или стаж работы по специальности не менее трех лет;
- главные административные государственные должности – стаж государственной службы на старших должностях не менее пяти лет или стаж работы по специальности не менее семи лет;
- высшие административные государственные должности – стаж государственной службы на главных должностях не менее семи лет или стаж работы по специальности не менее десяти лет.

Право же на участие в конкурсе имеют граждане КР, достигшие возраста 21 года, владеющие государственным языком КР; имеющие стаж и опыт работы по специальности и обладающие соответствующими профессиональными навыками.

Обратимся к основным понятиям, необходимым для раскрытия поставленной проблемы. *Ротация* (перемещение) государственных служащих, занимающих отдельные категории государственных должностей, проводится в целях эффективного использования потенциала государственных служащих с учетом потребностей государства, создания необходимых условий для их служебного и профессионального роста, обеспечения равных возможностей для служебной карьеры и закрепления кадров на государственной службе, а также снижения риска коррупции [1].

Согласно законодательству, вне конкурсного отбора замещать административные должности государственной службы, при соответствии квалификационным требованиям, имеют право:

- государственные служащие внутри одной категории должностей в том же государственном органе;
- советники, помощники и консультанты политических государственных служащих;
- прекратившие свои полномочия политические государственные служащие.

Государственная кадровая служба координирует работу государственных органов по отбору кандидатов на государственную службу и оказывает методическую помощь.

В Кыргызстане также формируется *резерв кадров* государственной службы – это группа специально сформированных кандидатов на замещение административных государственных должностей государственной службы. Резерв кадров государственной службы состоит из национального и внутреннего резерва кадров. К сожалению, в Кыргызстане национальный резерв кадров не используется. Необходимо продумать механизмы использования национального резерва в государственной службе. В первую очередь, это решило бы вопросы протекционизма, регионализма, трайбализма и других негативных явлений в сфере госслужбы, с приходом молодых, инициативных госслужащих возросли бы темпы освоения госаппаратом новейших информационных технологий.

Выявление профессиональных знаний и навыков работы государственного служащего осуществляется с помощью аттестации, которая является формой выявления профессиональных знаний и навыков работы государственного служащего и стимулирует его профессиональное развитие, определяет результативность его деятельности в государственном органе.

Аттестация государственных служащих может проводиться в следующих видах:

- аттестация по истечении испытательного срока – проводится после истечения испытательного срока для определения уровня соответствия государственного служащего занимаемой должности, выработки предложений по дальнейшему повышению квалификации государственного служащего;
- аттестация для оценки соответствия занимаемой должности и продвижения по службе.

Государственный служащий подлежит аттестации не чаще 1 раза в три года. Если мы обратимся к опыту Казахстана, административный государственный служащий, подлежащий аттестации, в первую очередь должен знать стратегические и программные документы в сфере полномочий государственного органа, должен исполнять должностные обязанности, применять профессиональные знания, использовать коммуникационные и информационные технологии, соблюдать государственную и трудовую дисциплину (а также нормы Кодекса чести государственных служащих Республики Казахстан). При аттестации также оцениваются личностные качества госслужащего [5]. На наш взгляд, такое оценивание государственных служащих при аттестации вполне может использоваться и у нас. К сожалению, в целом для госслужащих Кыргызстана характерна неосведомленность в знании стратегических и программных документов, а также наблюдается проблема с использованием коммуникационных и информационных технологий. Основой для такого положения дел является, на наш взгляд, неразвитость системы профессионального развития и обучения госслужащих, низкая мотивация (материальная и нематериальная) служебной деятельности госслужащих.

Для улучшения положения в сфере государственной политики в Кыргызстане на современном этапе указом Президента утверждена концепция модернизации

госслужбы до 2015 года. Цель стратегии – создание компактных, мобильных, высокопрофессиональных органов власти. Важным является формирование идеологии высокой миссии госслужбы – служение народу, а не обслуживание политической элиты.

Согласно концепции предполагается создания Фонда поддержки госслужащих, за счет которого будут финансироваться обучение и иждивения наиболее перспективным чиновникам, частно-государственного партнерства с возможностью аутсорсинга для некоторых госфункций, жесткого регламента для каждого конкретного служащего (с ответственностью за достижение поставленных целей).

На сегодняшний момент по материалам СМИ средняя зарплата кыргызстанского госслужащего составляет 10 тысяч сомов благодаря повышению окладов на 2 тысячи в 2011 году. Для сравнения, если учитывать российский опыт реформирования госслужбы, то он включает переход к новой системе мотивирования, по принципу «платить по рынку», разрыв между зарплатами управленцев на госслужбе и в частном секторе не должен превышать 15 %, иначе получается «отрицательный отбор». Согласно российским экспертам, крупным управленцам – от уровня заместителя начальника департамента до федерального министра – можно было бы платить по 2-15 миллионов рублей в год. При этом они считают, что значительную часть денежных выплат должны составить премии, привязанные к результатам деятельности и мотивирующие чиновника к трудовым достижениям. В частности, Закон «О государственной гражданской службе РФ» предусматривает такие льготы, как транспортное обслуживание, единовременную субсидию на приобретение жилого помещения, профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку с сохранением на этот период замещаемой должности и денежного содержания [6]. Что касается кыргызстанского законодательства, то оно предусматривает следующее материальное и социальное обеспечение госслужащих:

- систему оплаты труда;
- надбавки (госстаж, классный чин);
- ежегодный оплачиваемый отпуск;
- социальные гарантии и компенсации;
- гарантии при ликвидации, реорганизации госоргана и сокращении штатной численности;
- выходное пособие.

Также можно отметить механизмы регулирования деятельности госслужащих:

- поощрения;

- ответственность;
- дисциплинарные взыскания;
- служебное расследование;
- временное отстранение от занимаемой должности;
- рассмотрение трудовых споров.

На наш взгляд, система оценки деятельности госслужащих должна базироваться на результатах мониторинга карьерного роста, повышение заработной платы должно производиться по результатам оценки деятельности госслужащих.

В концепции модернизации госслужбы до 2015 года есть и отдельные моменты, касающиеся антикоррупционных механизмов, тоже заслуживающие внимания: например, пожизненный запрет на занятие госдолжностей в случае увольнения за коррупционные преступления. Ну и, конечно, формирование кадрового потенциала в виде Национального кадрового резерва.

На современном этапе была реализована 100-дневная Правительственная программа КР. Согласно этой программе предполагалось:

1. Сокращение штатной численности государственных служащих на 1987 штатных единиц с условной экономией средств около 804,8 млн сомов.
2. Создание двух государственных инспекций: по санитарной, ветеринарной и фитосанитарной безопасности и по экологической и технической безопасности.
3. Перераспределение функций между государственными органами с исключением дублирующих функций в системе государственного управления.
4. Для снижения количества проверяющих органов одобрен Перечень уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства.
5. Также для совершенствования механизма проверок утверждены критерии оценки степени риска при осуществлении предпринимательской деятельности.
6. Вводится норма «молчание – знак согласия» при даче уведомлений или разрешения на осуществление предпринимательской деятельности в государственных органах.
7. Для повышения эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления утверждены критерии оценки деятельности государственных органов исполнительной власти и руководителей органов местного самоуправления.
8. Для оптимизации системы предоставления государственных услуг утвержден Единый реестр государственных услуг.

За основу 100-дневной Правительственной программы КР был во многом взят грузинский опыт реформирования.

Если рассмотреть грузинский опыт реформирования госслужбы, можно свести эти реформы к трем направлениям:

- изменения в сфере государственного управления с резким снижением роли чиновничества;
- разгосударствление экономики, ее максимальная либерализация и практически неограниченная приватизация;
- тотальная смена старого чиновничьего аппарата и опора на молодые кадры.

При применении в Кыргызстане грузинского опыта необходимо изучить этот опыт основательно, все за и против, а также учитывать то, что грузинским реформам не так уж много лет, чтобы говорить о положительных конечных результатах для применения их в Кыргызстане. В частности, многие исследователи пишут о том, что о положительности грузинских реформ еще рано говорить [7]. Также при применении какого-либо опыта необходимо учитывать особенность и специфику кыргызстанского общества.

На сегодняшний момент в Кыргызстане существуют основные проблемы в развитии и совершенствовании службы в государственных органах:

- весьма слабая работа по резерву кадров;
- слабая подготовка в правовых и кадровых вопросах руководителей структурных подразделений государственных органов;
- большая текучесть кадров в государственных органах;
- незаконные увольнения служащих в государственных органах.

Также следует выделить мероприятия для развития и совершенствования государственной службы:

- повышение заработной платы;
- повышение уровня материально-бытового обеспечения и гарантий социальной защиты госслужащих;
- совершенствование системы переподготовки и повышения квалификации кадров;
- усиление работы по резерву кадров руководителями структурных подразделений государственных органов;

- усиление подготовки в правовых, кадровых вопросах руководителей структурных подразделений государственных органов;
- ведение научно-исследовательских работ, позволяющих обеспечить создание новых подходов и методов для развития и совершенствования государственной службы.

Таким образом, можно выделить основные предложения при построении своей системы государственной службы:

1. Необходим учет и мировой опыт преобразований и реформирования системы госслужбы.
2. При сокращении численности государственных служащих нужно добиться пропорционального сокращения расходов государственного бюджета на их содержание.
3. Чрезвычайно важное значение имеет подготовка, переподготовка и повышение квалификации и уровня профессионализма кадров государственной службы по окончании учебы. Поэтому нужно вести эту работу согласно государственным программам. Целесообразным будет введение системы заявок от министерств и различного рода ведомств на требуемое количество и качество необходимых специалистов, что послужило бы гарантией по предоставлению работы.
4. Использовать из советской госслужбы позитивные стороны. В частности, о запрещении работать в одном госоргане близких родственников и запрещение госслужащим заниматься предпринимательской деятельностью; наставничество как основа государственной службы.

Список использованной литературы

1. Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» от 11 августа 2004 года.
2. Информация о численности работников, занятых в органах государственного управления по состоянию на 1 января 2011 года. Данные приведены без учета правоохранительных, силовых структур и муниципальных служащих. // Государственная кадровая служба Кыргызской Республики. Бишкек.
3. Итоги декларационной кампании за 2011 год. 02.03.12 // www.mkk.gov.kg
4. Темирбаев К.Т. Государственная служба Кыргызстана: становление, развитие и обновление. – Бишкек: Учкун, 2008. – 55с.
5. Эффективность государственного управления в Республике Казахстан: методология и приоритеты / Под ред. А.С.Ахметова. – Астана: Академия государственного управления при Президенте РК, 2007. – 200 с.
6. Федеральный закон «О государственной службе РФ» от 27 июля 2004 года.
7. Елифанцев А. Реформы в Грузии. Анализ грузинских реформ. Применимы ли они в России? // www.apn.ru/publications/article23547.htm 2011-01-18

А.Е.Кульжамбекова

докторант Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан

КАДРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

In this article is considered the ways of improving of human technology in the civil service of the Republic of Kazakhstan.

Основные принципы и общие подходы развития системы государственной службы на современном этапе определены Концепцией новой модели государственной службы Республики Казахстан (далее – Концепция), утвержденной Указом Президента страны в 2011 году.

Новая модель государственной службы «ориентирована на признание важности человеческого фактора и проведение эффективной кадровой политики, направлена на формирование эффективных кадровых механизмов – эффективный и прозрачный порядок поступления на государственную службу, возможность непрерывного профессионального развития, взаимосвязь результатов работы и системы поощрения» [1].

Выбор приоритетов в виде вышеперечисленных не случаен. Проблемы, которые сегодня существуют на государственной службе, связаны с эффективным использованием персонала государственного аппарата, применением кадровых технологий на государственной службе.

Большинством ученых кадровые технологии рассматриваются как совокупность методов, приемов, организационных процедур, направленных на оптимизацию кадровых процедур в управлении персоналом.

Основными составляющими направлениями кадровых технологий являются технология найма, оценки и отбора персонала; технология адаптации и обучения; технология управления карьерным развитием, поведением персонала [2].

Статья не может претендовать на всеохватное представление такой сложной и многогранной проблематики, как совершенствование кадровых технологий в работе с персоналом государственной службы. Мы предлагаем рассмотреть практику применения существующих кадровых технологий на государственной службе и предложения по их совершенствованию.

Порядок отбора на государственную службу

В настоящее время занятие вакантной административной государственной должности в Республике Казахстан осуществляется на конкурсной основе и регулируется такими нормативными правовыми документами, как Закон Республики Казахстан «О государственной службе», Правила проведения конкурса

на занятие вакантной административной государственной должности, утвержденные Приказом Председателя Агентства по делам государственной службы Республики Казахстан.

Система отбора на вакантные должности государственной службы является общей для всех государственных органов Республики Казахстан и основана на типовых квалификационных требованиях, которые предусматривают наличие высшего образования, стажа работы, знания определенных нормативных правовых актов, функциональных обязанностей должности. Порядок поступления на административную государственную службу состоит из нескольких стадий, в том числе тестирования, собеседования.

Концепция предлагает внедрение двухэтапного конкурсного отбора. На первом этапе конкурса Агентством по делам государственной службы (далее – Агентство) и его территориальными подразделениями будут проводиться национальное тестирование и отбор в кадровый резерв административной государственной службы, формироваться единая база данных кандидатов для поступления на государственную службу. Отличительными характеристиками первого этапа станет расширение содержательной части конкурсных процедур. На втором этапе государственные органы проводят конкурсный отбор на вакантные должности путем отбора из кадрового резерва. Агентством на втором этапе конкурсного отбора будут определены типовые конкурсные процедуры для использования государственным органом: профильное (отраслевое) тестирование, собеседование (индивидуальное и групповое), экзамен, написание эссе и др. Каждый государственный орган по согласованию с Агентством будет самостоятельно определять вид конкурсной процедуры в соответствии с отраслевой направленностью, спецификой и должностными обязанностями его деятельности.

Вместе с тем, следует отметить следующее. И при существующей, и при предполагаемой схеме отбора на вакантную административную государственную должность изменения затронули лишь конкурсные процедуры (тестирование) и не отражают *критериев* отбора, на основании чего будут отбираться претенденты. Конкурс объявляется на вакантную административную государственную *должность*, которая наделена *специфическими чертами* с установленным кругом обязанностей по исполнению полномочий конкретного государственного органа.

Должность имеет свои особенности: во-первых, она состоит в государственном органе, во-вторых, учреждается для осуществления государственных полномочий, в-третьих, финансируется из бюджета.

С помощью должностей обеспечивается персонализация управленческих функций, прав и обязанностей, четкое разделение труда в государственном органе, индивидуализация ответственности государственного служащего.

На наш взгляд, критерием отбора может стать **стандарт должности**, в которой должны быть прописаны статус, специфика, отличие этой должности от ряда других должностей. Стандарт должен содержать:

- квалификационные требования (уровень и характер профессиональных знаний и умений);
- должностные обязанности, которые содержат задачи и характеристики должности, перечень основных функций служащего в должности, в т.ч. управленческие и содержательные функции;
- перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с регламентом государственного органа;
- перечень компетенций, которыми должен владеть государственный служащий для осуществления должности, которые можно подразделить на общие; клиентоориентированные; способности решения проблем; достижения результатов и др. Компетенции можно ранжировать по уровню «сильно», «средне», «слабо» выраженные;
- сроки и процедуры подготовки и рассмотрения проектов управленческих решений;
- права и ответственность;
- перечень вопросов, по которым государственный служащий вправе или обязан самостоятельно принимать решения;
- коммуникации с внутренними и внешними клиентами (порядок служебного взаимодействия);
- показатели эффективности и результативности служебной деятельности (в рамках оценки работы государственного служащего).

Стандарт должности разрабатывается кадровыми службами государственных органов, которые знают отраслевую специфику и направление деятельности государственного органа, и содержит соответствующие требования к предполагаемому работнику. Стандарт согласовывается с Агентством.

Вопросы аттестации государственных служащих

Порядок и условия проведения аттестации государственных служащих регулируются Указом Президента Республики Казахстан от 21 января 2000 г. № 327. Она проводится с периодичностью один раз в три года.

Аттестация государственных служащих проводится для определения уровня их профессиональной подготовки, правовой культуры, способности работать с гражданами.

Но по результатам аттестации аттестационной комиссией выносятся решения: о соответствии государственного служащего занимаемой должности; о несоответствии; рекомендации для включения государственного служащего в кадровый резерв для занятия вышестоящей должности. Изучение практики проведения аттестации вызывает вопрос, на основании каких документов проверяется соответствие государственного служащего должности и чему он должен соответствовать? И мы снова возвращаемся к вопросу о стандарте должности.

Другая, не менее существенная сторона процедуры аттестации – недостаточная проработанность вопросов правового, организационного и методического обеспечения.

Законодательство не запрещает государственному служащему, оставленному на повторную аттестацию, через процедуру согласования переходить в другой государственный орган. Также государственный служащий, уволенный как несоответствующий занимаемой должности, может принять участие в конкурсном отборе на занятие вакантной административной должности. В этой связи в области развития нормативной правовой базы необходимо разработать и закрепить нормы, запрещающие назначение в порядке перевода на другие должности государственного служащего, подлежащего повторной аттестации, так как он не завершил правовые отношения касательно аттестации с государственным органом, где проходит государственную службу. Также необходимо предусмотреть норму, запрещающую допуск к участию в конкурсе на занятие равноценных либо нижестоящих и вышестоящих вакантных административных государственных должностей лиц, уволенных с государственной службы в связи с несоответствием занимаемой должности, сроком от одного до трех лет после прохождения последней аттестации. Таким образом, предлагается выстроить защитный механизм государственной службы от лиц, уволенных с нее из-за профессионального несоответствия, в которых, это бы изменило отношение к самой процедуре аттестации.

В нормативном порядке следует закрепить специфику проведения аттестации государственных служащих по категориям «руководитель», «специалист» в связи как с существующими различиями в специфике деятельности, так и предъявляемым к ним личностными и профессиональными требованиями.

В области оптимизации организационной формы проведения аттестации можно рекомендовать механизмы совершенствования работы аттестационной комиссии. Работа аттестационной комиссии должна осуществляться на постоянной основе, а не периодически от аттестации к аттестации. В межаттестационный период комиссия работает по специально разработанному плану: участвует в оценке деятельности государственных служащих, подлежащих аттестации; знакомит членов аттестационной комиссии с результатами оценки; разрабатывает и рекомендует

проведение коррекционных мероприятий в виде обучающих семинаров, тренингов, стажировок и т.д.

По итогам аттестации комиссия вырабатывает рекомендации для аттестуемого и в после аттестационный период отслеживает реализацию рекомендаций. При последующей аттестации работа комиссии начинается с анализа реализации рекомендаций. На сегодняшний день такая «аттестационная цепочка» не работает.

Для совершенствования методического обеспечения аттестационных мероприятий целесообразно определить и совокупность оцениваемых в ходе аттестации показателей и индикаторов.

Важен и другой момент: обучение членов аттестационных комиссий правовой, технической, организационной стороне вопроса для умения применять инструментарий аттестации на практике.

Оценка персонала государственной службы

Оценка государственного служащего, проводимая ежеквартально кадровыми службами государственных органов, – процедура относительно новая в практике казахстанской государственной службы. И сегодня она применяется для принятия кадровых решений о поощрении государственных служащих, их карьерном продвижении, необходимости дополнительного обучения.

Если говорить об оценке государственного служащего, следует учесть, что на государственной службе работают государственные служащие с разным уровнем профессионального опыта и навыков. С учетом этого существенного момента необходимо внедрить многоуровневую систему оценки:

- оценка впервые поступивших на государственную службу, проходящих или прошедших адаптационный период на новом рабочем месте. Оценка этой группы государственных служащих может быть связана с определением «социального самочувствия» в новой профессиональной среде, и рекомендации комиссии должны носить коррекционный характер;
- промежуточная оценка действующих государственных служащих, которая измеряет трудовой вклад и достигнутые результаты работы. Она определяет поощрение эффективной работы и определение потребности в переподготовке и повышении квалификации, на основе чего разрабатываются индивидуальные планы обучения;
- аттестация: на основе определенных параметров и стандартов должности определяется соответствие занимаемой должности и ведется осуществление карьерного планирования на основе разрабатываемых индивидуальных планов развития.

На наш взгляд, оценка будет эффективной при соблюдении нескольких обязательных условий: установление четких стандартов результативности труда для каждой должности и критериев ее оценки; выработка процедуры проведения оценки результативности труда (когда, как часто и кто проводит оценку, методы оценки); обсуждение результатов оценки с государственным служащим; принятие решения по результатам оценки и документирование оценки.

Внедрение такой системы позволит дифференцировать механизм оценки к каждой из групп государственных служащих.

Кадровый резерв государственной службы

В Положении о кадровом резерве, утвержденном Указом Главы государства от 4 декабря 2003 года № 1243, содержатся общие положения, определены источники формирования, механизмы занятия вакантной административной государственной должности, исключение из резерва.

Вместе с тем, как показала практика, на сегодня не отработаны вопросы организации и технологии работы с кадровым резервом. Организация и технология работы с кадровым резервом должна состоять из планирования работы; стажировки; разработки схемы замещения вакансий; ротации; обучения; оценки готовности к занятию должности; процедуры замещения должности; исключение из резерва.

Одна из причин неэффективности кадрового резерва состоит в том, что государственный служащий в течение годичного нахождения в резерве занимает позицию пассивного «ожидателя». В этой связи необходимо создать механизм конкуренции внутри кадрового резерва, что разовьет мотивацию резервиста и позволит включить его в процесс. За время нахождения в кадровом резерве резервист как участник процесса занимается накоплением бонусов: участвует в разработке нормативных правовых документов; работе рабочих групп; замещает на время основного работника; повышает квалификацию и др. Кадровая служба при выборе кандидатов из кадрового резерва выбирает лучшего среди равных.

Ротация кадров

Законодательно процедура ротации предусмотрена для политических государственных служащих, персонала дипломатической службы, сотрудников уголовно-исполнительной системы органов юстиции. Локальными нормативными правовыми актами государственных органов ротации подлежат государственные служащие Агентства по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция), Комитета таможенного контроля Министерства финансов Республики Казахстан, осуществляющие особый вид государственной службы.

В соответствии с Концепцией для обеспечения высокого уровня профессиональных и управленческих навыков предусматривается проведение ротации

государственных служащих. Ротация будет проводиться на системной основе по схеме:

- межуровневая «центр – регион», «регион – центр»;
- межрегиональная «регион – регион»;
- межсекторальная «центр – центр».

Во исполнение поручений Главы государства в 2010 г. прошла «первая волна» ротации персонала государственной службы центральных и местных органов. Агентством был проведен анализ имеющихся вакантных административных должностей в местных исполнительных органах по различным категориям. Проведенная ротация в порядке перевода государственных служащих центральных и местных исполнительных органов представляет следующую картину. В процессе ротации участвовали около 120 государственных служащих, в том числе назначены в порядке перевода в местные исполнительные органы из центральных госорганов – **53** человека, **62** госслужащих из регионов переведены в центр. При этом 70 % тех, кто назначен в регионы, ушли на руководящие позиции, более того – ротировано **18** политических государственных служащих.

Вместе с тем, отсутствие мониторинга итогов «первой волны» ротации не позволило ответить на вопросы: что изменилось в лучшую сторону после ротации на государственной службе в конкретном государственном органе. Для ответа на эти вопросы необходимо составить карту проблемных зон государственной службы, которые должна решить ротация. К таким проблемным зонам государственной службы можно отнести, например, уровень коррумпированности в государственном органе; проблемы государственного органа в достижении результатов стратегического планирования; конфликт интересов; проблемы низкого профессионализма кадров; текучесть кадров и т.д.

Для решения проблемных зон необходимо формирование подготовленного персонала государственной службы, которые могут принимать эффективные решения. В этом случае необходимо определить источники формирования групп ротлируемых. Это могут быть государственные служащие корпуса «А», чье пребывание на должности будет ограничиваться; рекомендованные по итогам аттестации в кадровый резерв для занятия вышестоящей должности; резервисты, получившие максимум бонусов и готовые к занятию должности и др.

После определения источников формирования списка ротлируемых кадровая служба государственного органа формирует список подлежащих ротации по согласованию с государственным служащим во избежание превращения ротации в процедуру избавления от неугодных и предоставляет его в Агентство, которое формирует республиканскую базу данных.

Сегодня мы должны переориентировать кадровые технологии на индивидуальную работу с персоналом, на инвестиции в человеческий капитал и, в конечном итоге, на рост делового потенциала государственного служащего, а, следовательно, и потенциала государственного органа.

Список использованной литературы

1. Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан» от 21 июля 2011 г. № 119.
2. Управление персоналом: Энциклопедия/Под ред. А.Я.Кибанова. – М., ИНФРА–М., 2009.

РЕЗОЛЮЦИЯ

V Международной летней школы на тему: «Модернизация подготовки кадров для государственного и муниципального управления», проведенной Академией государственного управления при Президенте Кыргызской Республики при финансовой поддержке Фонда Ханнса Зайделя (ФРГ) с 28 июля по 2 августа 2012 года (г. Бишкек, Иссык-Кульская область)

Участники V Международной летней школы на основе обобщения отечественного и зарубежного опыта подготовки кадров для государственного и муниципального управления отметили, что только профессионально подготовленные государственные и муниципальные служащие способны эффективно осуществлять свои функции в условиях современных социально-политических трансформационных процессов. Указанное обстоятельство является неотъемлемым условием успешного проведения государственной политики во всех сферах жизни общества.

К настоящему моменту в государствах постсоветского пространства достигнуты определенные успехи в реформировании государственной и муниципальной службы, создана законодательная база, определены права и обязанности государственных и муниципальных служащих, регламентированы полномочия государственных органов и органов местного самоуправления. Однако сравнительный анализ становления и развития государственной и муниципальной службы в России, Казахстане и Кыргызстане показывает, что, несмотря на все достижения в данной сфере, сохраняется ряд проблем, свойственных большинству стран СНГ, в том числе Кыргызской Республике. К системным проблемам Кыргызской Республики можно, в частности, отнести:

- несовершенство правового регулирования государственной и муниципальной службы в Кыргызской Республике (отсутствие стройной системы законодательства в данной сфере, неопределенность правового статуса государственных и муниципальных служащих и т.п.);
- отсутствие единого подхода к проведению кадровой политики на государственной и муниципальной службе Кыргызской Республики (отсутствие системности в проведении государственной кадровой политики и т.п.);
- отсутствие использования научного потенциала ученых, исследующих проблемы государственного и муниципального управления при проведении реформ государственной и муниципальной службы и написании нормативно-правовых актов;
- неопределенность правового статуса АГУПКР в реализации государственной кадровой политики, подготовке нормативно-правовых актов в данной отрасли.

Принимая во внимание сложившуюся социально-политическую и экономическую ситуацию в Кыргызской Республике и учитывая, что указанные проблемы демонстрируют необходимость оптимизации существующей системы управления человеческими ресурсами в сфере государственного и муниципального управления, участники **Международной летней школы рекомендуют:**

1. Систематизировать законодательство, регулирующее подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих в Кыргызской Республике;
2. Нормативно закрепить статус Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики как основного органа, определяющего систему, принципы и содержание подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики.
3. Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики совместно с ГКС КР на основе компаративистского анализа и с учетом действующего законодательства КР разработать Служебный кодекс Кыргызской Республики.
4. Создать международную базу данных учебных программ по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных и муниципальных служащих между странами- партнерами Евразийской ассоциации национальных академий и институтов государственного управления и государственной службы через заключение меморандумов между вузами и госорганами. При этом предусмотреть взаимную отчетность стран- партнеров.
5. Организовывать ежегодные летние школы для государственных и муниципальных служащих (статс-секретарей) Кыргызской Республики для обмена опытом с академической средой.
6. Определить Кыргызскую ассоциацию политологов и экономистов, созданную при содействии АГУП КР, как связующее звено между академической средой и государственными и муниципальными служащими Кыргызской Республики.
7. Развивать международное сотрудничество и партнерские взаимоотношения с академиями государственного управления зарубежных стран в целях использования передового международного опыта в области модернизации подготовки кадров для государственного и муниципального управления.

Настоящая Резолюция принята участниками V Международной летней школы 2 августа 2012 года.

Председатель комиссии
Секретарь комиссии

А.А.Исраилов
Б.М.Торогельдиева

СОДЕРЖАНИЕ

Турсунова С.А. Приветственное слово	6
Майер М.Г. Приветственное слово	7
Момуналиев Н.С. Концепция модернизации государственной службы Кыргызской Республики	9
Исраилов А.А. Модернизация системы повышения квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих в рамках Стратегии развития Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики	14
Чернышев В.В. Опыт и перспективы повышения эффективности системы государственной службы в России в условиях глобализации (на примере Саратовской области)	18
Миннигулова Д.Б. Проблемные вопросы классификации правоотношений на государственной гражданской службе	27
Миннигулова Д.Б. Забастовка на государственной гражданской службе: pro et contra	35
Бримкулов У.Н., Барыктабасов К. Анализ веб-сайтов государственных органов Кыргызской Республики	40
Торогельдиева Б.М. Влияние общественно-традиционных институтов на государственную службу современного Кыргызстана	54
Алымкулова С. Пути взаимодействия Центра тестирования Государственной кадровой службы Кыргызской Республики и Академии госуправления при Президенте Кыргызской Республики в рамках подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих	59
Иманбердиев Д.Ч., Билинская М.Н. Современный этап развития профессиональной подготовки государственных служащих в Украине	69
Кабдуллина Р.О., Грызунова Г.В. Формирование субъектной позиции государственных служащих как фактор повышения профессионализма кадров государственного управления	79
Казак кызы Н. Государственная политика в сфере отбора и деятельности государственных служащих (на примере Кыргызской Республики)	85
Кульжанбекова А.Е. Кадровые технологии на государственной службе	95
Резолюция V Международной летней школы на тему: «Модернизация подготовки кадров для государственного и муниципального управления»	103

**ВЕСТНИК АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Номер 16 2012

Редактор *С.Е.Аксененко*
Компьютерная верстка *С.Е.Аксененко*

Подписан к печати 9.11.2012.
Формат 60x84 1/8. Печать офсетная.
Объем 10,3 уч. изд. л., 13,25 печ. л.
Тираж 400 экз.