

Досаали ІМАНБЕРДІСВ

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

## СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КИРГИЗЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Розглядаються етапи становлення державного управління в Киргизстані. Надаються пропозиції щодо вдосконалення системи державної служби в Киргизькій Республіці.

**Ключові слова:** державна служба, державні службовці, реформування, кадрова політика, державне управління, нормативно-правова база.

*Досаали Иманбердиев. Становление и развитие государственной службы в Киргизской Республике*

Рассматриваются этапы становления государственного управления в Киргизстане. Предоставляются предложения по усовершенствованию системы государственной службы в Киргизской Республике.

Ключевые слова: государственная служба, государственные служащие, реформирование, кадровая политика, государственное управление, нормативно-правовая база.

*Dosaali Imanberdiyev. The formation and development of civil service in the Kyrgyz Republic*

The stages of formation of public administration in Kyrgyzstan are considered. Proposals to improve the civil service system in the Kyrgyz Republic are given.

Key words: civil service, civil servants, reforming, staff policy, public administration, norm-legal base.

У цей час у Киргизькій Республіці передбачається масштабна реформа державної влади в цілому і державної служби зокрема. Реформування системи державного управління та необхідність створення єдиної цілісної системи державної служби, здатної забезпечити ефективність державного управління і спрямованої на надання якісних державних послуг населенню, є актуальною після виборів, які відбулись у Жогорку Кенеш (Парламент) Киргизької Республіки (далі – КР) відповідно до нової Конституції [1], прийнятої 27 червня 2010 р. Державний переворот 7 квітня 2010 р. й формування нового конституційного державного устрою влади ставить усе більш жорсткі вимоги до роботи всіх державних органів і кожного державного службовця. Для просування й ефективної реалізації економічної політики й надання якісних державних послуг населенню наша країна потребує сильного інституціонального потенціалу державних органів і висококваліфікованих кадрів з новими адміністративними підходами. Повинна бути сформована нова конфігурація інститутів влади й владних повноважень. Усе це необхідно зробити швидко, якісно й, головне, спираючись на існуючі в країні людські ресурси. Історичний

досвід багатьох країн показує, що з усіх ресурсів держави кадровий ресурс є найбільш важливим.

Проблема місця й ролі державної кадрової політики в системі влади й управлінні завжди мала найважливіше значення для досягнення загальнодержавних цілей [3]. Державне управління (влада) в Киргизстані в сучасних умовах характеризується як неефективне, корумповане, бюрократизоване, некомпетентне і негнучке до послуг суспільству. У той самий час у результаті відкритої державної політики протягом 19 років Киргизстан, здійснюючи перехід до ринкової економіки, став учасником світового ринку. Ринкова економіка, світ конкуренції вимагає більш глибоких і спеціалізованих знань, навичок і компетенцій, на основі яких потрібно створювати якісно нову державну службу.

Проблема щодо становлення й розвитку державної служби в Киргизькій Республіці є малодослідженим науковим напрямом. Зазвичай вітчизняні дослідники (В. Захарченко, Н. Гончарук, Н. Липовська, Ю. Оболенський, С. Серьогін, С. Хаджирадєва, О. Харченко) у своїх працях звертаються до досвіду країн ЄС та пострадянського простору, зокрема Росії, Білорусі. Тому вивчення особливостей становлення й розвитку державної служби в Киргизстані є актуальним завданням.

*Метою* даної роботи є дослідження трансформації державної служби в Киргизстані в період суверенного існування. Науковий інтерес до визначеної теми викликаний, насамперед, тим, що перехід до нової політичної демократії від «закритого» до «відкритого» суспільства несе складнощі, суперечності в становленні державного управління в республіці. Тому становлення державного управління в цілому і державної служби зокрема у процесі демократизації, прийняття й зміни основного закону Конституції КР заслуговує на особливу увагу.

На початковому етапі розвитку Киргизстану в умовах незалежності жодне політико-економічне рішення, вироблене владними структурами, не могло бути виконане в повному обсязі. Драматизм ситуації полягав у тому, що завдання реалізовувати кардинальні реформи було покладено на апарат, який в основному мав господарський досвід, який базується на планово-директивній економіці Радянського Союзу. У Киргизстані катастрофічно не вистачало менеджерів різних рівнів, досвіду й знань організації демократичної держави, яка заснована на приватній власності й ринкових принципах. Саме тому велику увагу навіть на сучасному етапі потрібно приділяти системі підготовки й перепідготовки кадрів у всіх сферах управління.

Сучасна історія й практика державної служби Киргизстану бере свій початок 15 грудня 1990 р., коли на третій сесії Верховної Ради Киргизької РСР була прийнята Декларація про державний суверенітет республіки. Це – перший законодавчий документ Киргизстану, який задекларував основні принципи будівництва нової національної державності з новими політичними порядками й завданнями в рамках Радянського Союзу.

У серпні 1991 р. Верховна Рада республіки, прийнявши декларацію про державну незалежність, назвала республіку Республікою Киргизстан (скорочення – РК). Із цього періоду починається відлік часу кардинальних реформ усіх сфер державного й громадського життя, у тому числі й державної служби. Основними завданнями стали модернізація державного апарата, управління кадрами державних органів і формування єдиної системи державної служби.

За роки незалежності було прийнято близько 80-ти нормативно-правових документів, що регулюють правовідносини у сфері державної служби, неодноразово здійснювалася реорганізація системи державної влади й управління, мінялися підходи до кадрової політики. Якщо розглянути пройдений шлях, то ми можемо зв'язати його із прийняттями й змінами основного закону КР – Конституції (1993, 1994, 1995, 1996, 1998, 2003, 2007, 2009, 2010 р.) і розділити на кілька періодів.

Перший період умовно охоплює 1991 – 1998 рр. Перша Конституція суверенної держави Республіки Киргизстан була прийнята 5 травня 1993 р., а саме Конституція Киргизької РСР була доповнена Законом «Про внесення змін і доповнень у конституцію Киргизької Республіки». Республіка Киргизстан була перейменована в Киргизьку Республіку (Киргизстан). У першій Конституції були закладені концептуальні принципи державної влади й організації державного управління: поділ державної влади на законодавчу (однопалатний Парламент – Жогорку Кенеш, що складається з 120 депутатів), виконавчу (президент, прем'єр-міністр, уряд, міністерства, комітети, відомства й інспекції) і судову (Конституційний суд, Верховний суд, Верховний арбітражний суд і суди загальної юрисдикції), їх функціонування і взаємодія були узгоджені, визначені межі відповідальності державних органів перед народом і здійснення ними своїх повноважень в інтересах народу; розмежування державної влади й місцевого самоврядування (прийнятого закону про муніципальні утворення ще не було). На основі цих принципів були розпочаті перші спроби створити нормативно-правову базу державної служби. У січні 1994 р. Жогорку Кенешом був прийнятий у першому читанні закон «Про загальні засади державної служби в Киргизькій Республіці». Цей закон не одержав свого остаточного законодавчого оформлення у зв'язку з розпуском однопалатного Парламенту Республіки. У цьому ж році були введені зміни в Конституцію КР від 1993 р. «Про двопалатний Парламент – Жогорку Кенеш», тобто Парламент КР тепер складається із двох палат – Ради народних депутатів (60 депутатів) і Законодавчих зборів (45 депутатів). Вибори відбулися в лютому 1995 р., сформувавши вперше в історії Киргизької держави двопалатний Парламент КР.

Тільки 14 червня 1996 р. був видано указ Президента КР у вигляді Тимчасового положення «Про державну службу в Киргизькій Республіці». У ньому вперше декларувалися основні

принципи організації державної служби, були визначені вимоги до державних службовців і соціальні гарантії для них. У 1997 р. Указом Президента КР створюється Національна комісія з державного управління й державної служби при Президенті КР. У цей самий період апарат Президента Киргизької Республіки був перетворений в Адміністрацію Президента, показуючи тим самим посилення президентської влади в країні.

Другий період охоплює 1998 – 2005 рр. Конституція КР змінюється на підставі референдуму в 1998 і у 2003 рр. Відбувається подальше посилення інституту президентства в Киргизькій Республіці. У референдумі 1998 р. політичні партії одержують можливість брати участь у виборах депутатів у Парламент за партійними списками і через 5 років (2003 р.) за наслідками іншого референдуму цю можливість втрачають.

Перший в історії Киргизстану закон «Про державну службу» був прийнятий 30 листопада 1999 р. Кадрові питання й організація державної служби покладалась на апарати Глави держави й уряду, керівників міністерств, відомств, місцевих державних адміністрацій. Така практика в остаточному підсумку дала негативні результати, тому що призначення й звільнення державних службовців були передані в компетенцію керівників ОДВ. Спочатку Національна комісія перетворюється в Національну раду з реформування державного управління й державної служби. Цей інститут функціонував на громадських засадах і підпорядковувався Адміністрації Президента.

У 2000 р. був виданий указ Президента КР «Про затвердження Реєстру державних посад Киргизької Республіки» [2]. Реєстр став першим джерелом систематизації державних посад у республіці, й відповідно до нього державні службовці поділяються на такі категорії: вищі, головні, старші, молодші.

Реєстр доповнюється такими переліками: перелік державних посад державної влади; перелік державних посад державної служби; перелік спеціалізації державних посад державної служби й кваліфікаційні вимоги до осіб, що їх заміщують.

У 2001 р. утворюється Комісія з питань етики державних службовців при Президенті КР, що функціонувала у складі Адміністрації Президента. Національна рада й ця комісія дублювали одне одного, ефективність цих структур була незначною. З огляду на це вирішення завдань реформування системи державної служби на такому рівні було неефективним, виникла об'єктивна потреба в новій структурі – державному інституті, у якому був би акумульований накопичений досвід, що дозволив би вирішувати завдання з формування й реалізації державної служби в КР.

Державна служба Киргизстану в ці роки перебуває під пильною увагою міжнародного співтовариства. Основними вимогами міжнародних експертів стали:

- забезпечення рівного доступу на державну службу за допомогою впровадження відкритих і прозорих конкурсів;
- навчання державних службовців сучасним управлінським технологіям в умовах ринкових перетворень;
- розробка й прийняття пакету нормативно-правових актів, які регулюють діяльність державних службовців;
- упровадження інноваційних систем управління кадровими ресурсами державного управління;
- упровадження декларування доходів і майна всіх державних службовців без винятку.

Подібні вимоги привели до прийняття таких законів: нового закону «Про державну службу» у 2004 р. й закону «Про декларування й публікацію відомостей про доходи, зобов'язання і майно осіб, що заміщують політичні й інші спеціальні державні посади, а також їх близьких родичів» у цьому ж році. Далі була створена Рада з державної служби, Агентство у справах державної служби і його регіональні підрозділи, уведений інститут статс-секретарів у багатьох центральних органах державного управління. Реформування державної служби повинно було здійснитися в трьох основних напрямках:

- законодавчо-нормативному;
- інституціональному;
- упровадження нових управлінських технологій.

Цей період виявився насиченим щодо формування нормативно-правової бази державної служби. Крім наведених вище законів було видано ряд указів: «Про Агентство Киргизької Республіки у справах державної служби»; «Про затвердження Реєстру державних посад»; «Про затвердження вищої адміністративної державної посади статс-секретаря державного органу»; «Про політичну державну службу в КР»; «Про заходи для подальшого вдосконалення кадрової політики й системи моніторингу виконання законодавства Киргизької Республіки про державну службу».

До третього періоду умовно віднесемо 2005 – 2010 рр. Цей період охоплює революційні події, які відбулись у Киргизстані. У 2005 р. й 2010 р. Вони привели до докорінної зміни державного устрою Киргизької Республіки. Аналіз взаємодії держави й суспільства, основні проблеми державного управління й державної служби ми розглянемо в окремій статті.

У даний час формування державної кадрової політики є справою нового Парламенту КР, це потребує теоретичного обґрунтування й визначення концепції державної кадрової політики.

Відповідно до вищезазначеного ми дійшли таких висновків:

1. Необхідною умовою реформування державної служби є збереження (а не часта зміна) існуючої Конституції, розвиток багатопартійної системи, формування пропозицій широкого кола

зацікавлених сторін, розробка моделі державного управління в умовах парламентської республіки, напрацювання демократичної політичної культури, впровадження стійких механізмів взаємодії державних органів із громадянським суспільством на принципах прозорості, підзвітності й партнерських відносин.

2. Достатньою умовою стало б вирішення таких завдань:

- вироблення й упровадження нових підходів удосконалення системи державної служби Киргизької Республіки з урахуванням міжнародного досвіду в умовах парламентаризму;
- удосконалення діяльності державних органів шляхом уникнення дублювання функцій, скорочення штатної чисельності державного апарата й бюрократичних витрат;
- упровадження в діяльність державних органів новітніх кадрових, інформаційних та інших технологій підвищення якості державного управління;
- формування системи висококваліфікованих державних службовців на основі прогнозування й планування потреби у фахівцях шляхом удосконалення системи відбору й просування кадрів, системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації, а також системи мотивації й державних гарантій, що відповідає інтересам і потребам державних службовців;
- вироблення механізмів запобігання корупційних явищ у сфері державної служби шляхом упровадження тестування державних службовців на поліграфі, різних психометричних та інших видів тестування;
- формування ідеології державної служби як системи служіння суспільству й державі, ґрунтуючись на принципах патріотизму, чесності, принциповості й відповідальності.

3. У концептуальному плані потрібно ініціювати за участю вчених і активних представників суспільства Парламентські слухання щодо нової концепції державної служби, включаючи питання організації державної служби, правового стану вищих державних службовців і системи керування державною службою.

Для визначення нової політики у сфері державної служби необхідно було б проаналізувати попередній досвід самого Киргизстану й сучасний досвід реформування державної служби закордонних країн, що ми зробимо в наступній публікації.

### Список використаних джерел

1. Конституция Кыргызской Республики. – Бишкек : Академия, 2010. – 96 с.
2. Об утверждении Реестра государственных должностей Кыргызской Республики : указ Президента Кыргызской Республики от 3 июля 2000 г. № 167 / Организация гос. службы : норм.-правовые акты. – Бишкек, 2006. – Ч. 1. – С. 41 – 75.

3. **О государственной** службе : закон Кыргызской Республики / Организация государственной службы : норм.-правовые акты. – Бишкек, 2006. – Ч. 1. – С. 11 – 37.

*Надійшла до редколегії 07.02.11*