

УДК 342.9

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА СТАТС-СЕКРЕТАРЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Н. Т. Шерипов

*Государственная служба миграции
при Правительстве Кыргызской Республики*

Поступила в редакцию 25 декабря 2016 г.

Аннотация: *рассматривается современное состояние и перспективы развития института статс-секретаря в Кыргызской Республике. Предлагаются ряд организационных и правовых мер по совершенствованию данного института.*

Ключевые слова: *статс-секретарь, конкурс, оценка, ротация, увольнение, государственная гражданская служба, правовое регулирование деятельности статс-секретаря.*

Abstract: *in this article the current state and prospects of development of institute of the secretary of state in the Kyrgyz Republic systemically is considered. As a result of the complex analysis a number of organizational and legal measures on enhancement of institute of the secretary of state in the Kyrgyz Republic is proposed.*

Key words: *secretary of state, tender, assessment, rotation, dismissal, public civil service, legal regulation of activities of the secretary of state.*

В настоящее время в государственном строительстве суверенного Кыргызстана институт статс-секретарей играет позитивную роль в проведении государственной политики в сфере госслужбы и обеспечении стабильности, преемственности кадров в госорганах. Степень важности института статс-секретарей отмечает Президент КР: «За последнее время мы достигли определенных положительных результатов в сфере госслужбы. Создана необходимая законодательная база, внедрены современные методы подбора кадров, оценки их деятельности, у нас есть механизм обеспечения прозрачности доходов государственных служащих. В госорганах введены должности статс-секретарей. Однако трудно сказать, что мы уже пожинаем плоды всех этих принятых ранее мер. Да, есть изменения, но они должны быть более ощутимыми, эффект должен быть более значительным. Темпы реформ госуправления должны опережать темпы реформ по другим направлениям. По моему мнению, результативность наших действий по управлению госслужбой сегодня во многом зависит от того, насколько эффективно работает институт статс-секретарей. Полагаясь на международный опыт, можно с уверенностью сказать, что сама должностная позиция статс-секретаря предусматривает непосредственное участие в решении многих вопросов, касающихся повышения эффективности работы госоргана»¹.

109

¹ Выступление Президента Кыргызской Республики на встрече со статс-секретарями государственных органов. 23.05.2008 // Интернет-сайт Президента КР. URL: <http://old.president.kg/press/vistup/3285/>

Рассмотрим дефиницию статс-секретаря, а также функционирование данного института в мировой практике.

Статс-секретарь (нем. Staatssekretär – государственный секретарь) – государственная должность. Чаще всего статс-секретарем называется глава общегосударственного органа, центрального ведомства или министерства, член правительства, заместитель или помощник министра. В русской номенклатуре государственных должностей, как правило, проводится различие между статс-секретарем и государственным секретарем, но при передаче на русском языке их иностранных аналогов (например, англ. Secretary of State, фр. Secrétaire d'Etat) существует известный произвол. Несколько более точное английское соответствие немецкому и русскому термину представляет англ. State Secretary².

В настоящее время должность статс-секретаря существует в следующих государствах: Аргентина, Бельгия, Ватикан, Великобритания, Венгрия, Федеративная Республика Германия, Испания, Канада, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Словакия, США, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция и др.

Необходимо отметить, что должность статс-секретаря существовала и эффективно функционировала как в Российской империи, так и в современной Российской Федерации.

Следует заметить, что в вышеперечисленных государствах должность статс-секретаря существует и функционирует в совершенно разных организационно-правовых формах. Рассмотрим подробнее некоторые примеры.

В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии статс-секретарь (англ. Secretary of State) – официальный титул некоторых министров Кабинета, ответственных за то или иное правительственное ведомство. Реже этот термин переводится как «государственный секретарь». Не все ведомства возглавляются статс-секретарями (например, министерство финансов возглавляет канцлер казначейства).

В Федеративной Республике Германии статс-секретарь (нем. Staatssekretär) – высший служащий в аппарате министерства или ведомства, который уступает лишь министру и является его ближайшим помощником. Должность статс-секретаря похожа на должность заместителя министра в других странах. Это политический пост, т.е. назначение на него производится на основании политических критериев, таких как партийная принадлежность, а не в порядке повышения гражданских служащих, хотя статс-секретарь и является административным руководителем министерства.

Особый случай представляет собой парламентский статс-секретарь (нем. Parlamentarische Staatssekretär), которым является член парламента, назначенный министерству в качестве статс-секретаря. В его обязанности входит поддержание связей между министерством и парламентом, его фракциями и комитетами.

² См.: Статс-секретарь. Материал из Википедии – свободной энциклопедии. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Статс-секретарь> (дата обращения: 17.02.2008).

Статс-секретарь (фр. *Secrétaire d'Etat*) – официальный титул руководителя какого-либо ведомства (младшего министра) при премьер-министре **во Франции**. Статс-секретарь по статусу ниже государственного министра и подотчетен министру или премьер-министру³.

В Нидерландах статс-секретарь (нидерл. *Staatssecretaris*, мн. ч. – *Staatssecretarissen*) является помощником или заместителем министра, или младшим министром. Статс-секретари – это члены Кабинета министров, которые работают в подчинении министров. Они подотчетны министрам, но независимо от этого ответственны перед парламентом.

Кроме рассмотренных стран, в целом можно отметить, что в других государствах также не обошли вниманием эту должность. Должности статс-секретарей существуют не только в гражданских ведомствах, но и в правоохранительных, и военных госорганах. Вот отдельные примеры из блока силовых структур: постоянный секретарь Министерства обороны ЮАР, постоянный секретарь Министерства юстиции и общественного порядка Кипра, постоянный секретарь Министерства обороны Сингапура, постоянный секретарь Министерства внутренних дел Великобритании, государственный секретарь Министерства обороны Латвии, статс-секретарь Министерства юстиции Финляндии и др.

Необходимо отметить, что должность статс-секретаря **в современной России**, несмотря на недолгое существование, уже занимает свое достойное место в должностной иерархии. В соответствии с Указом Президента РФ от 26 июля 2005 г. № 873 «О статс-секретарях – заместителях руководителей федеральных органов исполнительной власти» Правительство РФ приняло постановление от 13 августа 2005 г. № 514 г. «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей – заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти».

Основными служебными обязанностями статс-секретарей – заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, являются организация законопроектной работы в федеральных органах исполнительной власти, подготовка предложений по формированию позиции Президента РФ и Правительства РФ по проектам федеральных законов (законам), рассматриваемым палатами Федерального Собрания РФ, а также обеспечение взаимодействия с палатами Федерального Собрания РФ⁴.

Республика Казахстан ввела институт статс-секретарей с особым порядком их назначения.

В соответствии с Законом КР от 11 августа 2004 г. «О государственной службе» в целях обеспечения преемственности, стабильности и независи-

³ См.: Там же.

⁴ Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей – заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 13 августа 2005 г. № 514 г. // Рос. газета. Федеральный выпуск. 2005. 19 авг.

мости профессиональной госслужбы, повышения эффективности управления госслужбой, оптимизации структур и штатной численности госслужащих госорганов КР Президент КР Указом от 3 ноября 2004 г. УП №376 «Об учреждении высшей административной государственной должности статс-секретаря государственного органа»⁵ постановил: учредить высшую административную государственную должность статс-секретаря во всех министерствах, государственных комитетах и административных ведомствах КР, за исключением Минобороны, МВД и ГТС КР.

Понятие и функции статс-секретаря впервые раскрывается в ст. 14 Закона КР от 11 августа 2004 г. № 114 «О госслужбе». Статс-секретарь является государственным служащим, занимающим высшую административную государственную должность в министерствах, государственных комитетах и административных ведомствах КР. Должность статс-секретаря может быть учреждена и в других органах исполнительной, судебной власти.

Необходимость учреждения должности статс-секретаря была обусловлена в связи с имеющими место факторами в управлении кадрами. Нестабильность кадров становилась заметным препятствием в обеспечении эффективной деятельности госорганов. Все более заметна была практика, когда с назначением нового руководителя в госорганах происходила утечка кадров. Это, несомненно, отражалось на деятельности госоргана негативным образом, приводило к падению исполнительской дисциплины, снижению профессионального уровня аппарата. В целях устранения таких явлений необходимо было создание механизма, обеспечивающего стабильную, бесперебойную работу аппаратов государственных органов.

Таким механизмом призван стать институт статс-секретарей. На статс-секретарей госорганов была возложена задача по обеспечению стабильности, последовательности и преемственности госслужбы, закреплению кадров на местах.

В настоящее время в республике сформирован институт статс-секретарей в центральных государственных органах. Статс-секретарь – высшая административная государственная должность. По статусу она приравнивается к первому заместителю руководителя, является постоянной, независимой и несменяемой в связи с отставкой руководителя. По своим полномочиям статс-секретарь призван обеспечивать бесперебойную работу государственного органа вне зависимости от перемещения руководителя, контролировать целевое использование средств государственного бюджета, осуществлять анализ эффективности государственного органа, минимизировать политическое вмешательство в кадровые вопросы, создавать благоприятную рабочую атмосферу в коллективе и т.д.

Отбор на замещение вакантной должности статс-секретаря осуществляется Советом на конкурсной основе. Статс-секретарь в органах исполнительной власти назначается и освобождается премьер-министром КР

⁵ Эркин Тоо. 2004. 10 нояб. № 93.

по рекомендации Совета и с согласия руководителя государственного органа. Освобождение статс-секретаря от занимаемой должности осуществляется премьер-министром по представлению руководителя и с согласия Совета или же, наоборот, по представлению Совета и с согласия руководителя.

Указом Президента страны от 24 февраля 2005 г. № 58 был утвержден перечень государственных органов, в которых предусматривалась должность статс-секретаря. Первоначально в этот список вошли 20 министерств и ведомств. В настоящее время данная должность учреждена в 31 центральном и исполнительном органе, кроме силовых, правоохранительных и фискальных структур.

В целом институт статс-секретарей оправдывает свое предназначение. Там, где введена эта должность, наметилась тенденция улучшения работы с управленческим персоналом, повысились прозрачность и объективность кадровых назначений через конкурс, снижается текучесть кадров, более планомерно проводится аттестация сотрудников аппарата, улучшается декларирование доходов госслужащих, налаживается обучение и повышение квалификации кадров.

Процесс становления института статс-секретарей был сложным, возникали различные препятствия в системе управления, а также проблемы психологического характера. Проблемы касались чаще всего распределения функциональных обязанностей между руководителями. Оказывалось сопротивление передаче кадрового вопроса, одного из мощных рычагов управления, в ведение статс-секретарей. Постепенно препятствия преодолеваются. Результаты деятельности института статс-секретарей стали более заметны.

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

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

В государственных органах исполнительной власти, в которых функционирует государственная гражданская служба, учреждается должность статс-секретаря.

Законодательством может быть учреждена должность статс-секретаря в других государственных органах Кыргызской Республики.

Статс-секретарь является государственным служащим, занимающим высшую административную должность в государственных органах.

Должность статс-секретаря является постоянной и по правовому статусу приравнивается к должности первого заместителя руководителя государственного органа.

В государственных органах, в которых не учреждена должность статс-секретаря, исполнение положений закона возлагается на руководителей аппаратов этих органов.

Лицо, замещающее должность статс-секретаря, не освобождается от должности в связи с отставкой или освобождением от должности руководителя государственного органа.

Статс-секретарь в соответствии с законом:

1) реализует единую государственную политику в сфере государственной гражданской службы;

2) обеспечивает организацию деятельности государственного органа по достижению его целей и задач;

3) организует разработку стратегического, перспективного плана деятельности государственного органа, планов структурных подразделений и служащих;

4) отвечает за разработку и реализацию программного бюджета;

5) разрабатывает структуру управления государственного органа;

6) организует деятельность службы управления персоналом государственного органа;

7) обеспечивает деятельность по планированию карьерного роста служащих;

8) организует подбор и расстановку кадров в государственном органе;

9) разрабатывает антикоррупционные меры и организует их реализацию;

10) организует внедрение современных технологий управления;

11) осуществляет функции поддержки, в том числе управления финансовыми, материальными и человеческими ресурсами;

12) обеспечивает повышение потенциала служащих;

13) разрабатывает механизмы материальной и нематериальной мотивации служащих;

14) разрабатывает и обеспечивает функционирование системы мониторинга деятельности государственного органа;

15) осуществляет контроль за исполнительской и трудовой дисциплиной;

16) осуществляет меры по предупреждению, выявлению и разрешению конфликта интересов;

17) организует проведение оценки деятельности служащих (далее – оценка);

18) готовит предложения по совершенствованию деятельности государственного органа.

Статс-секретарю не могут передаваться полномочия по реализации отраслевых функций государственного органа, за исключением случаев замещения отсутствующего руководителя государственного органа.

Статс-секретарь подотчетен и ответствен:

1) перед Советом – за реализацию политики в сфере государственной гражданской службы;

2) перед руководителем государственного органа – за организацию деятельности государственного органа по достижению его целей и задач в рамках возложенных настоящим законом функций.

Оценка деятельности статс-секретаря проводится Советом ежегодно.

Ротация статс-секретаря проводится не чаще одного раза в три года. Уполномоченный государственный орган может внести предложение по ротации статс-секретаря до наступления срока ротации, если обстоятельства требуют применения мер такого рода, для предотвращения нанесения серьезного ущерба государственной гражданской службе.

Отбор на замещение вакантной должности статс-секретаря осуществляется Советом на конкурсной основе с учетом соответствия кандидата квалификационным требованиям.

При отборе кандидатов на должность статс-секретаря на заседание Совета приглашается руководитель государственного органа, который участвует в заседании Совета с правом совещательного голоса.

Статс-секретарь в государственных органах исполнительной власти назначается премьер-министром по представлению Совета с согласия руководителя государственного органа в течение пяти рабочих дней.

Премьер-министр вправе отклонить кандидатуру на должность статс-секретаря в случае несогласия руководителя государственного органа с последующим уведомлением Совета о необходимости проведения повторного конкурса.

При проведении повторного конкурса лицо, прошедшее по конкурсу, назначается премьер-министром по представлению Совета в течение пяти рабочих дней.

Статс-секретарь в государственных органах исполнительной власти освобождается от занимаемой должности премьер-министром:

1) по представлении Совета – с согласия руководителя государственного органа;

2) по представлении руководителя государственного органа – с согласия Совета.

Порядок назначения на должность, освобождения от должности статс-секретаря в других государственных органах определяется вышестоящим государственным органом (должностным лицом), в ведении которого находятся данные государственные органы в соответствии с процедурами, установленными настоящим законом.

Должность статс-секретаря могут занимать лица, имеющие высшее образование, стаж работы на главных должностях государственной и/

или муниципальной службы по совокупности не менее пяти лет или опыт руководящей работы в иных сферах деятельности не менее семи лет, но при одновременном наличии стажа работы на главных должностях государственной и/или муниципальной службы по совокупности не менее трех лет.

Положение о статс-секретаре разрабатывается Советом и утверждается Правительством.

На практике весьма часто встречаются интересные споры по вопросу кадрового, финансового, организационного, правового обеспечения деятельности государственной гражданской службы, а также спорные юридические коллизии и вопросы по аспектам замещения государственных административных должностей. Рассмотрим один из таких примеров, связанных с освобождением от должности статс-секретаря в судебной практике, в частности Решение Конституционной палаты Верховного Суда КР от 26 ноября 2013 г. по делу о проверке конституционности ст. 427 Трудового кодекса Кыргызской Республики в связи с обращениями граждан Токтоналиева Асана Саматовича и Чокморова Болотбека Сексенбешовича.

На наш взгляд, позиция Конституционной палаты ВС КР кажется нам совершенно правомерной и справедливой в отношении других руководящих работников, состоящих на государственной службе, в частности занимающих административные государственные должности, освобождение которых осуществляется распоряжением премьер-министра в порядке, определяемом законодательством, недопустимо введение ограничения права на судебное обжалование решений, принятых по вопросам их увольнения, изменения даты и формулировки причины увольнения, перевода на другую работу, оплаты за время вынужденного прогула или выполнения нижеоплачиваемой работы и наложения дисциплинарных взысканий.

Увольнение данной категории руководящих работников возможно исключительно по основаниям, определенным законодательством. В частности, такие государственные служащие, напротив, должны иметь гарантии независимости их деятельности от политических изменений в государстве, а выполнение ими своих профессиональных обязанностей должно носить аполитичный характер.

Аналогичный принцип должен действовать в отношении иных руководящих работников, входящих в номенклатуру должностей, на которые назначение, утверждение (освобождение) от должности осуществляется премьер-министром.

При таких обстоятельствах Конституционная палата считает, что ст. 427 Трудового кодекса соответствует Конституции в той мере, в какой эти законоположения имеют отношение к лицам, избираемым, утверждаемым, назначаемым на государственные политические должности Президентом, Жогорку Кенешем, премьер-министром в порядке, определяемом Конституцией. В отношении иных категорий руководящих работников, избрание, утверждение, назначение и освобождение ко-

торых законодательством отнесено к полномочиям Президента, Жогорку Кенеша, премьер-министра, ст. 427 Трудового кодекса не соответствует Конституции.

На основании вышеизложенного, руководствуясь ст. 46, 47, 48, 51, 52 Конституционного закона «О Конституционной палате Верховного Суда Кыргызской Республики», **Конституционная палата решила:**

1. Признать ст. 427 Трудового кодекса Кыргызской Республики соответствующей Конституции Кыргызской Республики в той мере, в какой эти законоположения имеют отношение к лицам, назначаемым, избираемым, утверждаемым Президентом Кыргызской Республики, Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, премьер-министром Кыргызской Республики на политические должности в силу реализации ими полномочий, предусмотренных Конституцией.

2. Признать ст. 427 Трудового кодекса Кыргызской Республики не соответствующей Конституции Кыргызской Республики в той мере, в какой эти законоположения имеют отношение к лицам, занимающим административные государственные должности, а также иной категории руководящих работников, назначаемых Президентом Кыргызской Республики, Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, премьер-министром Кыргызской Республики.

Анализ эффективности госслужбы свидетельствует о существующих в этой сфере системных проблемах. Ключевой из них является несоблюдение принципов стабильности, преемственности и профессионализма госслужбы. Как показывает практика, действующая законодательная база в области государственной службы во многом отстает от актуальных требований, предъявляемых к системе государственного управления.

Институт статс-секретарей в современных условиях должен сосредоточить свои усилия на обеспечении стабильности, несменяемости профессионального аппарата и внедрении стратегических подходов к организации деятельности государственного органа.

В прошедшие годы отдельные факты необоснованных увольнений госслужащих, занимающих административные должности, при смене политического руководства в министерствах и ведомствах республики свидетельствуют о том, что институт статс-секретарей не в полной мере оправдывает свое предназначение.

В результате в связи с конституционными изменениями назрела острая необходимость до внесения соответствующих изменений в законодательство принять эффективные меры, обеспечивающие реальную защиту всех административных госслужащих от произвольных, субъективных решений в кадровой сфере, а также преемственность и стабильность административного аппарата вне зависимости от политических взглядов и пристрастий руководства государственных органов.

В связи с необходимостью реализации принципов стабильности и преемственности профессиональной госслужбы, повышения эффективности госуправления, до законодательного урегулирования глава государства Указом Президента КР от 23 августа 2010 г. УП № 143 «Об усилении роли

и ответственности института статс-секретарей в сфере государственной службы»⁶ постановил: определить, что наряду с основными задачами, установленными законодательством КР, приоритетными направлениями деятельности статс-секретаря госоргана являются: реализация единой кадровой политики в госоргане; стратегическое планирование работы госоргана; анализ эффективности деятельности госоргана и разработка предложений по совершенствованию его работы, в том числе по структуре госоргана, исходя из стратегических целей, задач и функций госоргана; внедрение системы индикаторов мониторинга качества работы госслужащих и оценки достижения результатов; организация процесса повышения качества предоставления и доступности госуслуг, а также разработки соответствующих стандартов госуслуг; административное и организационное обеспечение деятельности госоргана; внедрение передовых управленческих технологий: стратегического менеджмента, электронного документооборота и электронного правительства.

Определено, что **статс-секретарь** в установленном законодательством порядке **по согласованию с руководителем госоргана: назначает** кандидатов на вакантные административные должности; **осуществляет перемещение и ротацию** госслужащих, занимающих административные должности.

Данным указом Президента предполагалось усилить роль статс-секретаря в части передачи права назначения на вакантные административные должности по итогам конкурсного отбора. До сих пор данные полномочия осуществлялись руководителем госоргана практически формально, так как в любом случае назначение на вакантные административные должности осуществлялось на основе и по итогам конкурсного отбора, ответственность за проведение которого возлагалась на статс-секретаря.

Данным указом Президента, одновременно с повышением роли, приняты меры и по усилению ответственности института статс-секретарей, а также в целях повышения ответственности института статс-секретарей предусмотрено: **определение ГКС КР ежегодного рейтинга деятельности статс-секретаря** на основе мониторинга качества, объема и прозрачности его работы, опроса госслужащих соответствующего госоргана и общественного мнения с последующим представлением информации в Совет по госслужбе; **инициирование ГКС КР** по согласованию с Советом по госслужбе: **служебных проверок** в отношении статс-секретаря в случаях поступления жалоб на его деятельность и публикации в средствах массовой информации порочащих его сведений; **немедленного отстранения** статс-секретаря от исполнения соответствующих обязанностей на период проведения служебного расследования, но не более чем на две недели; **применение Советом** по госслужбе **мер дисциплинарного взыскания в отношении статс-секрета-**

⁶ Об усилении роли и ответственности института статс-секретарей в сфере государственной службы : указ Президента КР от 23 августа 2010 г. УП № 143 // Слово Кыргызстана. 2010. 27 авг.

ря за ненадлежащую реализацию возложенных на него задач и функций; **освобождение статс-секретаря** от занимаемой должности в случае получения отрицательных результатов ежегодного рейтинга его деятельности; **освобождение статс-секретаря** от занимаемой должности в случаях грубого или неоднократного нарушения законодательства в сфере госслужбы и этических норм поведения госслужащего с лишением права занимать высшие и главные административные, а также политические и специальные государственные должности сроком на три года.

В целях эффективного использования потенциала статс-секретарей и снижения риска коррупции предусматривается межведомственная ротация или перемещение статс-секретарей по истечении трех лет со дня их назначения.

Кроме того, исключается смешение функций, отнесенных к административной должности статс-секретаря, с обязанностями руководителя госоргана и его заместителей, занимающих политические должности. То есть распределение курирования вопросов отраслевой политики осуществляется только между заместителями руководителя госоргана.

Отдельные нормы данного указа необходимо закрепить на законодательном уровне, в связи с этим необходимо внести указанные нормы по усилению полномочий статс-секретаря в соответствующие нормативные правовые акты, направленные на совершенствование законодательства в сфере государственной службы.

Для обеспечения прозрачности и объективности при проведении конкурсного отбора статс-секретарей разработаны процедура и методология оценки знаний и профессиональных навыков претендентов. Предусмотрены следующие виды испытаний: бланочное тестирование, интеллектуальный тест (IQ), практическое задание и два вида собеседования, проводимых конкурсной комиссией и Советом по госслужбе. Данные процедурные технологии помогают избежать субъективности в подборе кандидатов и достаточно полно определить степень их соответствия ответственной должности статс-секретаря.

В настоящее время встречаются такие случаи, когда министры и руководители ведомств, игнорируя статс-секретарей, распыляются на аппаратные и кадровые вопросы, самым негативным образом влияя на дееспособность аппарата. Сотрудники аппаратов после назначения нового руководителя находятся в «режиме ожидания», в состоянии неизвестности, депрессивности – останется он работать или нет. Заметно падает исполнительская дисциплина, профессиональный уровень. Новый руководитель министерства или ведомства набирает свою команду без учета норм закона, несмотря на то, что кадровые вопросы находятся в компетенции исключительно института статс-секретарей⁷.

⁷ См.: Чынгоев А. Статс-секретарь – это высшая административная должность в госоргане // Кыргыз Туусу. 2009. 14 авг.

В целом институт статс-секретарей оправдывает свое предназначение. Там, где введена эта должность, наметилась реальная тенденция обеспечения преемственности и стабильности кадров в госуправлении. В частности, совершенствуется работа с управленческим персоналом, повысилась прозрачность и объективность кадровых назначений через конкурс, снижается текучесть кадров, более рационально проводится аттестация сотрудников аппарата, улучшается декларирование доходов госслужащих, налаживается обучение и повышение квалификации кадров.

Но терять бдительность и находиться в эйфории крайне преждевременно. Скажем откровенно, далеко не все наши министры готовы поделиться властью, не каждого устраивает, что в его аппарате есть независимая фигура, имеющая самостоятельные функции, которая стоит на страже интересов рядовых сотрудников. Приведем в пример беспрецедентный случай. На протяжении длительного времени министр юстиции М. Кайыпов упорно хотел избавиться от статс-секретаря за то, что тот постоянно призывал его соблюдать законодательство о госслужбе. Не найдя законных оснований, министр пошел на обходные маневры и сумел подписать у главы государства указ об исключении своего министерства из перечня, в которых учреждалась должность статс-секретаря⁸.

ГКС пришлось предпринять немало усилий по восстановлению должности статс-секретаря в данном госучреждении. По официальному обращению ГКС КР глава государства проявил политическую волю и отменил свой указ. Это политическое решение главы государства положительно повлияло на становление института статс-секретарей. Дело в том, что министр юстиции создал прецедент. Вслед за ним проекты указов аналогичного содержания уже подготовили некоторые другие министры и председатели комитетов. Указ главы государства остановил этот откатный процесс.

Президент КР, учитывая возникающие споры между министрами и статс-секретарями при реализации кадровой политики, высказал свою принципиально важную позицию. В частности, он отметил, что «имеются случаи, когда министры и руководители ведомств, игнорируя статс-секретарей, распыляются на аппаратные и кадровые вопросы, самым негативным образом влияя на дееспособность аппарата. Не секрет, что сотрудники аппаратов после назначения нового руководителя впадают в некую прострацию, невесомость. Министры начинают набирать свою команду, пренебрегая всеми нормами закона. И при этом непонятной остается позиция статс-секретаря. Требую раз и навсегда покончить с этой порочной практикой. Нужно исключить всякое волонтаристское вмешательство в кадровые вопросы. Это прерогатива исключительно института статс-секретарей. Необходимо понимать, что статс-секретари, реализуя функции кадровой политики и руководства персоналом, фактически высвобожда-

⁸ Доклад директора Агентства КР по делам государственной службы Н. Токтоматова. URL: // http://www.csa.gov.kg/mdex.php?option=com_content&task=view&id=602&Itemid=58&lang=1251.

ют первым лицам время для концентрированного занятия проблемами соответствующей отрасли. Первые руководители должны заниматься проблемами и стратегией развития отрасли или региона»⁹.

Большой проблемой на практике является *не соответствующее установленным требованиям распределение обязанностей между руководителями и статс-секретарями государственных органов.*

В своем выступлении на состоявшейся 23 мая 2008 г. встрече со статс-секретарями госорганов Президент КР потребовал исключить всякое вмешательство в кадровые вопросы, являющиеся исключительной прерогативой института статс-секретарей, а также рассматривать любой факт отхода от норм Закона КР «О госслужбе». Вместе с тем полномочия статс-секретарей игнорируются министрами финансов, экономического развития и торговли КР, в результате чего они выполняют побочные и несвойственные им функции.

К примеру, согласно приказу Министерства экономического развития и торговли КР от 9 апреля 2008 г. № 72, в обязанности министра А. У. Жапарова включены вопросы «подбора и расстановки кадров в центральном аппарате, подведомственных органах и межрегиональных управлениях Министерства», применения к ним «мер поощрения», а также непосредственного руководства деятельностью Управления правовой поддержки и кадровой службы, в то время как данные обязанности входят в прерогативу статс-секретаря в соответствии с Положением «О статс-секретаре государственного органа КР», утвержденным постановлением Совета по госслужбе от 10 декабря 2004 г. № 4. При этом вышеупомянутым приказом за статс-секретарем закреплены вопросы «основных направлений единой государственной политики в области экономического развития, государственных программ и прогнозов социально-экономического развития страны, региональной политики, структурных и административных реформ, развития реального сектора экономики, мобилизационной подготовки экономики, анализа финансово-экономического положения республики и тенденций социально-экономического развития, экономического обоснования бюджетной политики и отдельных разделов расходов республиканского бюджета (бюджет развития)». Кроме того, согласно данному приказу статс-секретарь руководит деятельностью трех управлений центрального аппарата министерства, а также курирует межрегиональные управления министерства. Таким образом, вышеупомянутым приказом за министром фактически закреплены существенные функции и полномочия, определенные Положением «О статс-секретаре государственного органа КР», в то время как на статс-секретаря возложены функции, носящие политический характер.

Сходная ситуация наблюдается в Министерстве финансов КР, где согласно приказу от 23 сентября 2008 г. № 365/л министр принимает

⁹ Выступление Президента Кыргызской Республики на встрече со статс-секретарями государственных органов. 23.05.2008 // Интернет-сайт Президента КР. URL: <http://old.president.kg/press/vistup/3285/>

«решения по кадровым вопросам». Подобная формулировка не в полной мере соответствует вышеупомянутому Положению «О статс-секретаре государственного органа КР», которым, как предусмотрено данным приказом, руководствуется и координирует работу статс-секретарь.

В дополнение к приказу Министерства финансов КР от 29 октября 2008 г. № 391/л (который не был согласован со статс-секретарем), приказом министерства от 17 ноября 2008 г. № 404/л была утверждена штатная численность центрального аппарата министерства в количестве 325 единиц, а также отделу по работе с персоналом поручено совместно с руководителями структурных подразделений по согласованию с «курируемыми заместителями министра» производить укомплектование должностей в соответствии с Законом КР «О госслужбе» и трудовым законодательством. Данный приказ противоречит п. 6 вышеуказанного Положения «О статс-секретаре государственного органа КР», в соответствии с которым одной из основных задач статс-секретаря в госоргане является реализация единой государственной политики в сфере госслужбы. Следовательно, координация процесса укомплектования должностей входит в полномочия статс-секретаря. Вместо этого на него был возложен контроль за исполнением этого приказа¹⁰.

Известный эксперт в сфере госслужбы А. Болотбаев отмечает, что имеются различия в принципах менеджмента и лидерства. Менеджер не обязательно является лидером, а лидер не обязательно должен быть менеджером. Это существенное различие – политические назначенцы имеют большее тяготение к лидерству, у них больше стремления быть на виду, есть политические амбиции, они могут вести людей за счет использования эмоциональных и личностных факторов, импульсивности. Это относится не только к депутатам, руководителям политических партий, министрам, но и к заместителям министров. Статс-секретари по должности должны быть и менеджерами. Поэтому желательно при рассмотрении кандидатур, претендующих на должности статс-секретарей, отдавать предпочтение кандидатам с преобладающими качествами менеджеров. Они не будут выжидать своего времени, не будут стремиться занять политические должности. Статс-секретари должны решать текущие, рутинные задачи управления, согласованные с руководством¹¹.

Мы не согласны с мнением эксперта А. Болотбаева. На наш взгляд, при рассмотрении кандидатур, претендующих на должности статс-секретарей, необходимо отдавать предпочтение кандидатам не только с преобладающими качествами менеджеров, но и обладающими лидерскими качествами. Ведь статс-секретари должны не только решать текущие, рутинные задачи управления, согласованные с руководством, но и в раз-

¹⁰ Об итогах мониторинга по соблюдению государственными органами законодательства Кыргызской Республики о государственной службе за 2008 год : информация Агентства Кыргызской Республики по делам государственной службы к заседанию Правительства Кыргызской Республики // Текущий архив АГС КР.

¹¹ См.: *Болотбаев А.* Государственное управление в Кыргызстане : проблемы и пути их решения. Бишкек, 2007. С. 120.

решении сложных конфликтных случаев внутри коллектива показывать лидерские качества организатора, тонкого дипломата и хорошего психолога. Статс-секретарь при реализации единой государственной кадровой политики, обеспечении стабильности и преемственности кадров, если не будет обладать качествами и лидера, и менеджера, ему очень сложно будет организовать взаимодействие и решать вопросы с инстанциями как по горизонтали, так и по вертикали (руководитель госоргана, коллектив госоргана, с другими госорганами – Аппарат Правительства, ГКС КР, Аппарат Президента КР и др.).

Необходимо отметить, что статс-секретарь должен обладать высокими коммуникативными качествами. В частности, он должен взаимодействовать не только со своим министром, но также с премьер-министром, Аппаратом Правительства, Аппаратом Президента, Аппаратом своего министерства и Советом по госслужбе.

Деятельность государственных служащих и статс-секретарей, в частности, в современном обществе должна быть направлена на необходимость решения социокультурных проблем и противоречий духовной жизни общества, а именно: преодоление моральной деградации, безнравственности части населения, помощь в создании единой непротиворечивой картины общественных норм, ценностей, идеалов. Госслужба должна быть духовно-культурным ориентиром в обществе. Госслужащие и статс-секретари имеют возможность оказывать целенаправленное, регулирующее, организующее, контролирующее воздействие на поведение, сознание и мнение членов общества, культивируя высокие духовные, морально-нравственные качества. Статс-секретари должны быть людьми нового поколения, новой формации и активно внедрять ценности в государственных учреждениях¹².

Завершая анализ институционального становления нововведенной должности статс-секретарей, следует отметить, что на практике институт статс-секретарей позитивно проявил себя в обеспечении преемственности и стабильности кадров в госуправлении. Важно совершенствовать данный механизм и повышать его эффективность.

С учетом значимости института статс-секретарей в обеспечении качественного состава и эффективности деятельности аппарата госорганов **необходимо продолжить работу по совершенствованию оценки результативности деятельности статс-секретарей**, процедур и критериев их отбора.

В соответствии с принципом равного доступа граждан на государственную службу следует **законодательно запретить практику назначения лиц, исполняющих обязанности статс-секретарей**, до проведения конкурса на высшую административную государственную должность.

Как и в России, на статс-секретаря можно **возложить** дополнительные **функции по координации законотворческой работы** в сфере деятельности госоргана.

¹² См.: *Темирбаев К. Т.* Государственная служба Кыргызстана : становление, развитие и обновление. Бишкек, 2008. С. 112.

Существует необходимость **введения института статс-секретарей** не только в гражданских министерствах, госкомитетах, ведомствах, но и **в военных, правоохранительных и фискальных органах**. Как отмечает экс-директор Агентства по делам госслужбы КР Н. Токтомаатов, это соответствовало бы духу и букве Закона «О государственной службе», тем более именно в этих органах высокая текучесть кадров, нередко смена руководителей сопровождается не всегда обоснованными перемещениями офицерского и руководящего состава¹³. Следует также ввести должность статс-секретаря в других госорганах – Счетная палата, Финразведка, Центризбирком, Нацстатком, Аппарат омбудсмена, МВД, Минобороны, Государственная налоговая служба, Государственная таможенная служба, а также областные госадминистрации.

В целях обеспечения единой кадровой политики в системе государственной службы, деполитизации управления в условиях многопартийности и обеспечения преемственности в органах государственной власти необходимо **предусмотреть** возможность учреждения должности **статс-секретаря в Аппаратах Жогорку Кенеша КР, Верховного Суда КР и Правительства КР**.

Следует усилить меры, направленные на повышение квалификации образовательного и профессионального уровня **статс-секретарей**. Президент КР 23 мая 2008 г., выступая на встрече со статс-секретарями, отметил, что «в повседневной работе мы часто забываем о вопросе повышения потенциала самих статс-секретарей. Вы должны на личном примере показать стремление к профессионализму, компетентности и приверженности современным тенденциям. В связи с этим Агентство по делам госслужбы должно разработать целевую программу повышения квалификации статс-секретарей»¹⁴.

Необходимо **усилить** реальные организационные и законодательные **механизмы, предусматривающие подотчетность и ответственность статс-секретаря перед ГКС** в части реализации государственной кадровой политики в сфере госслужбы, так как это может предоставить статс-секретарю возможность занимать независимую позицию.

В этом случае можно согласиться с мнением известного эксперта в сфере госслужбы А. Болотбаева: необходимо уделить пристальное внимание обеспечению прозрачности, беспристрастности и честности при организации конкурса на должность статс-секретаря и вернуть доверие к реформе государственной службы. Это было бы большим демократическим прорывом, позволяющим каждому профессионально подготовленному и уверенному в себе кандидату участвовать в управлении государством¹⁵.

¹³ Доклад директора Агентства КР по делам государственной службы Н. Токтомаатова. URL: http://www.csa.gov.kg/mdex.php?option=com_content&task=view&id=602&Itemid=58&lang=1251

¹⁴ Выступление Президента Кыргызской Республики на встрече со статс-секретарями государственных органов. 23.05.2008 // Интернет-сайт Президента КР. URL: <http://old.president.kg/press/vistup/3285/>

¹⁵ См.: *Болотбаев А.* Государственное управление в Кыргызстане : проблемы и пути их решения. С. 121.

Серьезной проблемой в министерствах и ведомствах стало то, что полномочия между руководителями и статс-секретарями распределяются произвольно: глава министерства или ведомства занимается кадровой политикой, а статс-секретарь выполняет функции, которые, согласно Закону «О госслужбе», он не должен выполнять. Первым руководителям пора понять: при том, что именно они определяют политику своего ведомства в целом, кадровая политика является прерогативой статс-секретарей. В КР, к сожалению, статс-секретарь часто выполняет функции первого заместителя, занимаясь при этом чем угодно, но только не подготовкой кадрового резерва, организацией и проведением конкурсов на замещение вакансий. Многочисленных нарушений можно было бы избежать, если статс-секретари на должном уровне исполняли бы свои обязанности. Особенно важно, чтобы министры и руководители ведомств правильно понимали роль статс-секретаря и видели в них не конкурентов, посягающих на полномочия первых лиц, а людей, ответственных за строго определенный участок работы. Именно слаженная работа этих людей во многом определяет качество работы государственной машины в целом¹⁶.

Необходимо *усилить* реальные организационные и законодательные *механизмы, предусматривающие* выполнение статс-секретарем только прямых обязанностей, связанных с организацией работы по повышению эффективности деятельности государственных органов и обеспечению стабильности и преемственности кадров в госоргане.

Следует также внести изменения и дополнения в нормативные правовые акты с целью предусмотреть реальные правовые и организационные механизмы, передать все функции по кадровому и финансовому менеджменту от политических госслужащих (руководителей госорганов) статс-секретарям.

На наш взгляд, надо законодательно закрепить, что статс-секретарь госоргана должен обладать правом назначения, перемещения, служебного продвижения и освобождения служащих, занимающих административные государственные должности и управления финансовыми средствами на обеспечение деятельности госоргана. Указанные полномочия будут существенно содействовать обеспечению преемственности и стабильности кадров в госорганах, и госслужащие не будут бояться лишиться своей должности с приходом нового руководителя госоргана, что в некоторых случаях происходит в настоящее время.

¹⁶ См.: Керимкулов А. «Пряник» для чиновника // Слово Кыргызстана. 2009. 23 марта.

*Государственная служба миграции
при Правительстве Кыргызской Респу-
блики*

*Шерипов Н. Т., доктор юридических
наук, профессор, статс-секретарь
E-mail: Sheripov-kg@mail.ru
Тел.: 0-557-22-77-47*

*State Migration Service under the
Government of the Kyrgyz Republic*

*Scheripov N. T., Doctor of Legal Sciences,
Professor, Secretary of State
E-mail: Sheripov-kg@mail.ru
Tel.: 0-557-22-77-47*