

**СТАТС-СЕКРЕТАРИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КЫРГЫЗСТАНА**

*В данной статье исследуется становление и развитие государственной должности статс-секретаря государственного органа Кыргызской Республики. На основе социологического опроса статс-секретарей проводится анализ одной из сторон преобразования государственной службы в Кыргызстане.*

**Ключевые слова:** статс-секретарь, государственная служба, кадровая политика, административная реформа, полиграф.

**I. Введение**

В настоящее время в Кыргызстане начат новый этап реформирования системы государственного управления [1]. Одну из важнейших ролей призваны сыграть статс-секретари (далее – СС) государственных органов (далее – ГО).

**II. Постановка задачи**

Цель статьи – исследование становления и эволюции института СС в Кыргызстане, выяснение его места в системе государственного управления и степени влияния СС на проведение государственной кадровой политики и административных реформ.

В задачи нашего исследования института статс-секретарей и его роли в становлении и развитии государственной службы Кыргызстана включены следующие:

- проанализировать основные этапы становления института СС ГО;
- изучить права и полномочия СС;
- рассмотреть полный список функций СС и дать их классификацию;
- показать отношения СС с высшими руководителями (государственными должностями) в государстве.

**III. Результаты**

Время создания и развития института СС является одной из важных стадий становления самого института государственной службы в Кыргызской Республике (далее – КР). Поэтому изучение функционирования института статс-секретарей является актуальной темой для исследователей государственного управления.

Исходя из того, что нет опубликованных научных работ в Кыргызстане об институте СС ГО, мы рассматриваем и анализируем качественный состав СС ГО (численность, стаж, образование служивших в них людей).

Исследование данной проблемы позволит проанализировать одну из сторон преобразования государственной службы в КР, возможно, использовать лучшее в реформиро-

вании государственной службы в зарубежных странах.

В истории развития административной государственной власти институт статс-секретарей известен давно. Например, из истории России известно, что при Екатерине II внутри кабинета ее величества сформировался институт так называемых “статс-секретарей” [2]. Это были люди, особо приближенные к Екатерине II, которые осуществляли сбор информации, вели переписку императрицы и т.д. У каждого из них была своя канцелярия, в которой велось делопроизводство по порученным императрицей делам. Для абсолютной монархии была характерна предельная централизация управления в стране, сосредоточение всех нитей власти в руках монарха, который стремился сам вникать во все дела, контролировать и регламентировать абсолютное большинство сторон жизни (как, например, Людовик XIV во Франции). Монарх назначал на высшие посты особенно известных и преданных ему людей, – тех, кому он покровительствовал в силу своих симпатий, видел их способности и особенно доверял, и проводил через них свою политику. В личной канцелярии императрицы могли работать только особо доверенные люди (ведь через канцелярию проходил ряд секретных дел), а главное – там не было места неспособным людям; надо было обладать огромной трудоспособностью, чтобы справляться со всем потоком документации, прекрасно владеть пером, чтобы составлять доклады для императрицы [2, с. 7].

Во многих странах в государственных органах имеются статс-секретари<sup>1</sup>. Статс-секретарь – это государственная должность. В разных странах статс-секретарем называется глава общегосударственного органа, центрального ведомства или министерства, член правительства, заместитель или помощник министра (табл. 1) [3]. В настоящее время такой институт существует в Российской Федерации [4] и в Республике Казахстан [5].

Таблица 1

**Статус статс-секретаря государственного органа в различных современных государствах**

Государство	Содержание статуса СС ГО
Великобритания, Северная Ирландия	Официальный титул некоторых министров кабинета, ответственных за то или иное правительственное ведомство. Реже этот термин переводится как “государственный секретарь”. Но не все ведомства возглавляются СС ГО. Например, министерство финансов возглавляет канцлер казначейства. Теоретически, законодательно существует только один пост статс-секретаря, на практике же имеется целый ряд статс-секретарей, каждый из которых имеет титул “главный статс-секретарь ее Величества по вопросам...”
Германия	Должностное лицо в ранге первого заместителя министра или главы специального правительственного ведомства. Высший служащий в аппарате министерства или ведомства, который подчиняется непосредственно лишь министру. Это – политический пост, назначение на который осуществляется на основе политических критериев (политическая принадлежность, прежде всего). Таким образом, хотя статс-секретарь представляет административное руководство министерства, этот пост не может занять гражданский служащий в качестве повышения
Канада	Младшие министры, назначаемые для управления определенными сферами государственной политики в помощь кабинету министров. В отличие от государственных министров не являются членами кабинета
Нидерланды	Члены кабинета министров, работающие в подчинении министров и независимые от парламента. Некоторые СС ГО имеют четко обозначенный круг полномочий (культура, наука, окружающая среда), в то время как полномочия других совпадают с полномочиями их министров. СС ГО почти всегда имеет иную политическую принадлежность, чем его министр
Россия	Заместитель министра в федеральном министерстве, отвечающий за связи с Федеральным собранием и другими государственными органами и общественными организациями. Ключевая функция СС ГО – представление законопроектов в Государственную думу (парламент страны)
Франция	Официальный титул руководителя какого-либо ведомства (младшего министра) при премьер-министре. По статусу СС ГО ниже государственного министра, подотчетен ему или премьер-министру
Швейцария	Старшие из профессиональных государственных служащих. Титул присваивается Федеральным советом Швейцарии руководителям федеральных ведомств, в обязанности которых входит независимое взаимодействие с высокопоставленными иностранными должностными лицами

Реформы в разных сферах жизнедеятельности государства и общества, осуществляемые в КР со времени обретения независимости, наглядно продемонстрировали исключительную важность самой системы управления и таких факторов, определяющих ее, как:

- преемственность в реализации политик и стратегий государственных институтов;
- компетентность и профессионализм людей, обеспечивающих реализацию реформ на разных уровнях управления;
- использование технологий управления, вносящих “человеческое измерение” в процесс изменений;
- наличие сдержек и противовесов в процессах принятия решений, стратегий и политик для обеспечения справедливых изменений в интересах большинства.

В Кыргызской Республике институт статс-секретарей существует уже более 7 лет. Нормативной основой функционирования данного института являются более чем 20 официальных документов. Основные из них мы приведем ниже:

- Закон Кыргызской Республики “О государственной службе”, заложивший концептуальные основы государственной службы и установивший функциональные границы компетенции и значение статс-секретарей государственных органов. В ст. 14 Закона КР “О государственной службе” определяется статус СС ГО как высшей административной государственной должности в министерствах и ведомствах КР;
- Указ Президента КР “Об учреждении высшей административной государственной

должности статс-секретаря государственного органа” от 03.11.2004 г. УП № 376;

- Указ Президента КР “О мерах по дальнейшему совершенствованию кадровой политики и системы мониторинга исполнения законодательства КР о государственной службе” от 28.02.2007 г. УП № 77, определяющий меры ответственности и полномочия руководителей и статс-секретарей государственных органов в проведении транспарентной кадровой политики и повышении эффективности управления человеческими ресурсами;
- Положение “О статс-секретаре государственного органа Кыргызской Республики”, определяющее задачи и цели деятельности, четкие границы функциональных обязанностей и полномочий вводимой позиции, а также основные процедуры набора статс-секретарей<sup>1</sup> [6].

Функциональная значимость института описана в этом положении следующим образом: “Должность статс-секретаря является постоянной, не сменяемой в связи с отставкой или освобождением от должности руководителя государственного органа. Должность статс-секретаря по правовому статусу приравнивается к первому заместителю руководителя государственного органа”.

Таким образом, институт статс-секретарей, согласно законодательству, должен обеспечивать институциональную преемственность в управлении государственным органом в случае смены руководства ведомства и команды

<sup>1</sup> В редакции постановлений Совета по государственной службе от 09.09.2010 г. № 7 и 17.09.2010 г. № 13.

политического лидера, а также быть своеобразным инструментом сдержек и противовесов в принятии решений по кадровым и финансовым вопросам в ведомстве. Именно поэтому процессы набора кандидатов в статс-секретари, назначение на должность статс-секретаря выведены за пределы компетенции руководства ведомства и осуществляются децентрализованно, несколькими институтами государственной власти. В основные задачи статс-секретаря входит [7]:

- реализация единой государственной политики в сфере государственной службы;
- стратегическое управление и планирование работы государственного органа;
- анализ эффективности деятельности государственного органа и разработка предложений по совершенствованию его работы, в том числе по структуре государственного органа, исходя из стратегических целей, задач и функций государственного органа;
- внедрение системы индикаторов мониторинга качества работы государственных служащих и оценки достижения результатов;
- организация процесса повышения качества предоставления и доступности государственных услуг, а также разработка соответствующих стандартов государственных услуг;
- административное и организационное обеспечение деятельности государственного органа;
- внедрение передовых управленческих технологий: стратегического менеджмента, электронного документооборота и электронного правительства;
- обеспечение реализации прав государственного служащего;
- создание в коллективе рабочей атмосферы, исключая конфликт интересов и нарушение этики со стороны подчиненных государственных служащих;

- выработка и внесение предложений по вопросам совершенствования системы государственной службы и проведения в жизнь единой кадровой политики.

В положении о СС ГО прописаны 27 функций и полномочия их выполнения. Приведем некоторые из них:

- обеспечивает реализацию государственной кадровой политики в государственном органе, единой системы подготовки, подбора, расстановки и повышения квалификации государственных служащих;
- вырабатывает предложения по вопросам совершенствования политики и сохранения институциональной целостности государственного органа, вносит их руководителю государственного органа и агентству;
- организует работу по проведению функционального анализа в государственном органе и выработке предложений по совершенствованию структуры и повышению эффективности деятельности государственного органа, обеспечивает реализацию выработанных рекомендаций;
- ответственен за совершенствование системы электронного документооборота внутри государственного органа, с агентством и другими государственными органами;
- осуществляет финансовый менеджмент государственного органа и контроль за использованием государственных средств в сфере государственной службы и подотчетен перед руководителем государственного органа в части финансового менеджмента и использования государственных средств в сфере государственной службы;
- организует проведение обучения государственных служащих в государственном органе.

В проведенном нами социологическом исследовании приняли участие действующие СС ГО в КР (табл. 2), назначенные на 1 мая 2012 г.

Таблица 2

**Статс-секретари государственных органов Кыргызской Республики на 1 мая 2012 г.**

Государственный орган КР	ФИО	Год рождения	Национальность	Образование, специальность	Начало работы в качестве СС (в системе ГС)	Чин
Государственная кадровая служба	Б. Сагынбаев	1969	кыргыз	экономист, РЭА им Г.В. Плеханова	2007 (2000)	3 кл.
Министерство иностранных дел	А. Исаев	1963	кыргыз	философ УралГУ, МГУ	2009 (1994)	–
Министерство юстиции	Ч. Мамидинова	1976	кыргыз	юрист, КыргУ	2010 (2001)	–
Министерство финансов	Д. Шайдиева	1965	кыргыз	экономист, КыргУ	2009 (1995)	–
Министерство чрезвычайных ситуаций	Т. Темиралиев	1966	кыргыз	Хмельницкое выс. арт. ком. училище, юрист	2010 (2005)	–
Министерство энергетики	Б. Баатов	1954	кыргыз	инженер-строитель ФПИ	2006 (1997)	–
Министерство сельского хозяйства	Н. Дуйшеев	1957	кыргыз	ветеринар СХИ	2010 (2007)	–
Министерство природных ресурсов	Н. Эшназаров	1955	кыргыз	инженер-геолог	2010 (2006)	–
Министерство госимущества	Н. Калматов	1973	кыргыз	инженер-механик	2010 (1999)	2 кл.
Министерство здравоохранения	П. Суубаева	1957	кыргыз	врач КМИ	2010 (2001)	1 кл.
Министерство образования и науки	К. Шадыханов	1963	кыргыз	инженер-строитель ФПИ, юрист	2011 (1993)	3 кл.

Продолжение табл. 2

Государственный орган КР	ФИО	Год рождения	Национальность	Образование, специальность	Начало работы в качестве СС (в системе ГС)	Чин
Министерство соцзащиты	Б. Жекшенов	1957	кыргыз	филолог КыргУ	2010 (1979)	
Министерство молодежи	Н. Досалиев	1976	кыргыз	филолог КыргУ	2010 (2000)	3 кл.
Государственная налоговая служба	А. Токтоналиев	1965	кыргыз	экономист КыргУ	2010 (1994)	
Госслужба рег. и контроля фин. рынка	А. Шамшиев	1969	кыргыз	экономист КыргУ	2011 (1996)	
Госслужба фин. разведки	Б. Сыдыков	1956	кыргыз	инженер-строитель ФПИ, юрист	2011 (1999)	1 кл.
Госагентство архитектуры и строительства	У. Бекишов	1956	кыргыз	инженер-механик ФПИ	2006 (1992)	3 кл.
Госагентство охраны лесхоззяйства	А. Чынкожоев	1956	кыргыз	инженер-лесовед ТашГУ	2006 (1991)	–
Госагентство связи	А. Сагымбаев	1964	кыргыз	инженер ОдессПИ	2011 (2003)	3 кл.
Госагентство физкультуры и спорта	Н. Бардинова	1972	кыргыз	филолог, юрист, экономист	2008 (1997)	–
Госкомитет мелиорации	О. Абдыразаков	1960	кыргыз	инженер	2010 (2005)	–

Среди СС ГО, а их всего 21 из более чем 42 ГО, входящих в центральные органы исполнительной власти КР.

К должности статс-секретаря устанавливаются следующие квалификационные требования:

- высшее образование;
- профессиональные навыки, соответствующие профилю деятельности государственного органа;
- стаж государственной службы на главных должностях не менее семи лет или стаж работы по специальности не менее десяти лет;
- опыт руководящей работы;
- знание специфики работы данного государственного органа;
- знание законодательства в соответствующей сфере деятельности.

Как видно из табл. 2, все СС имеют высшее образование: 9 – инженерное, 4 – экономическое, 3 – филологическое, 2 – юридическое и другое образование. Шесть СС имеют дополнительное, второе высшее юридическое образование. Требование относительно профессиональных навыков по профилю деятельности госоргана, стажа государственной службы на главных должностях и опыта руководящей работы не всегда выдерживается при приеме на работу.

Отбор на замещение вакантной должности статс-секретаря в государственных органах осуществляется на конкурсной основе. Все СС, 100%, прошли конкурсный отбор, объявленный в открытой печати, и были приняты на государственную службу.

Право на участие в конкурсе на замещение должности статс-секретаря имеют граждане Кыргызской Республики, отвечающие квалификационным требованиям, указанным выше. Граждане<sup>1</sup> Кыргызской Республики, участвующие в конкурсе на замещение должности

статс-секретаря, подлежат тестированию *на полиграфе*.

Институциональными предпосылками появления института статс-секретарей можно считать создание специализированного Совета по делам государственной службы – консультативно-совещательного органа, включающего представителей законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти. В компетенцию Совета входит утверждение стратегических документов и принятие решений в целях повышения эффективности управления государственной службой. Данное институциональное образование функционально нуждалось в специальном штатном рабочем органе, который мог бы обеспечивать контроль над реализацией задач в сфере управления государственной службой и организацию процесса мониторинга в данной сфере. Таковым рабочим органом является нынешняя Государственная кадровая служба при Президенте КР (далее – ГКС).

Государственная кадровая служба представляет на рассмотрение Совета кандидатов, успешно прошедших процедуры конкурса (*тестирование, практическое задание, эссе*).

Совет по государственной службе проводит собеседование с кандидатами на должность статс-секретаря и принимает решение о представлении кандидатуры к назначению. Результаты тестирования на *полиграфе* принимаются во внимание при принятии решения о представлении на назначение лица, рекомендованного Советом. Для согласования представленной кандидатуры к назначению на должность статс-секретаря на заседание Совета приглашается руководитель соответствующего государственного органа. Премьер-министр Кыргызской Республики рассматривает предложенную Советом *с согласия* руководителя государственного органа кандидатуру и *осуществляет назначение* на должность статс-секретаря в органах исполнительной власти<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Скорее всего, не граждане, в прямом смысле этого слова, а государственные служащие, которые отвечают квалификационным требованиям для статс-секретарей.

<sup>2</sup> Согласно законодательству КР, статс-секретарь назначается на должность и освобождается от должности

При отклонении представленной Советом кандидатуры Премьер-министр Кыргызской Республики выносит мотивированное решение с указанием причин отклонения, которое может быть опубликовано Советом в СМИ.

При учреждении должности статс-секретаря в исполнительных органах, не входящих в состав Правительства, назначение и освобождение от должности статс-секретаря осуществляется Президентом Кыргызской Республики.

Вследствие двойного подчинения статс-секретаря – и министру (руководителю) госоргана, и ГКС, механизмов защиты позиции и функций самого статс-секретаря недостаточно, что, в свою очередь, лишает его независимости и возможности сосредоточиться на эффективной реализации своих непосредственных функциональных обязанностей. Именно поэтому нередки случаи, когда статс-секретари становятся не защитниками, а первыми нарушителями прав и законных интересов государственных служащих. Процедура назначения статс-секретаря, а также право министра дополнительно определять функциональные обязанности статс-секретаря обуславливают его зависимость от руководителя государственного органа. В частности, в истории данной институции в КР были случаи, когда прошедший по конкурсу кандидат на должность статс-секретаря министерства более полугода не мог быть назначен на эту должность и не мог приступить к работе из-за несогласия с данной кандидатурой со стороны руководителя министерства. Только вмешательство депутатов Жогорку Кенеша (парламента), ГКС и СМИ позволило преодолеть произвол министра<sup>1</sup>. Бывает и наоборот, случай например в 2011 г.: инициатива министра Министерства экономического регулирования ликвидировать Государственную кадровую службу и институт статс-секретарей из-за того, что ГКС не утвердила статс-секретаря, которого министр хотел бы видеть в своем ведомстве.

Случаев же “переоценки”, перекраивания и переписывания функциональных обязанностей статс-секретаря руководителем ведомства более чем достаточно.

Координация деятельности по управлению персоналом, которая является прерогативой статс-секретаря, зачастую “узурпируется” министром, очень редко статс-секретарь допускается к финансовому менеджменту, зато часто министры нагружают статс-секретарей не свойственными для этой должности “производ-

ственными” функциями. По такой логике статс-секретарь транспортного ведомства должен заниматься дорогами, а не персоналом, а в сельскохозяйственном ведомстве – трудиться над увеличением поголовья скота, улучшением плодородия почв или увеличением количества поливных земель.

Этого не отрицает бывший глава государственной кадровой службы, ныне министр – руководитель аппарата Правительства КР: “Надо признать, что институт статс-секретарей сейчас не отвечает потребностям времени”, – сказал Н. Момуналиев, выступая на международной летней школе академии государственного управления при Президенте КР в 2012 г. Свое мнение экс-глава ГКС обосновал тем, что статс-секретарю приходится работать с заместителями министерств, а не со штатом: “Изначально этот институт возник как реакция на негативные тенденции 90-х гг., когда каждый начальник приходил со своей командой и самостоятельно назначал сотрудников. Нужна была некая гарантия преемственности работы, чтобы каждый новый министр не устраивал кадровую чехарду. По сути, статс-секретарь должен был быть пожизненным кадровиком. А в реальности, статс-секретари ныне не справляются с возложенной на них обязанностью. И, прежде всего потому, что продолжают выполнять отраслевые функции”.

Директор по вопросам стратегического партнерства и международного сотрудничества Поволжского института управления им. Столыпина В. Чернышев также скептически относится к перспективе развития института статс-секретарей в России: “В России шесть лет пытались внедрить аналогичную структуру, однако сейчас она умирает”.

#### IV. Выводы

В итоге, зададимся вопросом: могут ли статс-секретари Кыргызстана сейчас самостоятельно в государственных органах выполнять возложенные на них функции (см. выше) и проводить аттестационные комиссии, планировать, сколько государственных служащих и по каким направлениям должны пройти обучение в следующем году и т.д.?

Результаты социологического опроса показывают, что они могут, что есть внутренние резервы повышения эффективности труда государственных служащих (63% опрошенных считают, что “безусловно, имеются, и значительные”, 24% – “ресурсы незначительные”, остальные 13% “затруднились ответить”). В тоже время на вопрос о профессионализме государственных служащих практически все опрошенные отметили “невысокий профессиональный уровень государственных служащих”, главную причину чего они видят в “отсутствии оплаты по фактическим результатам труда”; указали на формально существующие факторы в государственной службе, а именно: недействующую систему поощрений, социальных льгот, про-

Премьер-министром Кыргызской Республики по рекомендации Совета по государственной службе и с согласия министра в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке.

<sup>1</sup> Случай, произошедший в Министерстве юстиции, стал известен общественности. Очевидно, что подобное будет проходить и в других ведомствах, пока не отрегулировано законодательство и имеет место двойное подчинение, при существующей системе принятия решений и уровне политической культуры политических чиновников.

фессионального развития. Основными причинами демотивации работы в системе государственной службы они считают “трайбализм и регионализм в подборе и расстановке кадров”, “чрезмерную бюрократизацию труда”.

В биографиях статс-секретарей приведены сведения об их базовых и дополнительных образованиях, и на вопрос “Читаете ли вы научную литературу, связанную с профессиональной деятельностью?” ответили “часто” 66% и “редко” – остальные. Большинство опрошенных (87%) считает, что собственное повышение квалификации “не влияет на профессиональный рост (карьеру)”, в тоже время приоритетами их работы в государственной службе является “стабильность деятельности” и “желание занять престижное место в обществе”.

Перспективами будущего исследования может быть проведение анализа сущностных особенностей должности статс-секретаря, ее будущего места в системе государственной службы, принципов и методов функционирования тех или иных статс-секретарей в переходном периоде.

#### **Список использованной литературы**

1. Указ Президента Кыргызской Республики “О Концепции модернизации государствен-

ной службы Кыргызской Республики” от 20.06.2011 г. УП № 146. – Бишкек.

2. Перишкин М.Ю. Институт статс-секретарей при Екатерине II: 1762-1796 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук / М.Ю. Перишкин. – М., 2004.
3. Практическое руководство по внедрению гендерных подходов в деятельность статс-секретарей государственных органов Кыргызской Республики. ПРООН. – Б., 2009.
4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org>.
5. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.kyzmet.kz/index.php?id\\_1=3&type=news&lang=ru&nid=12](http://www.kyzmet.kz/index.php?id_1=3&type=news&lang=ru&nid=12).
6. Положение “О статс-секретаре государственного органа Кыргызской Республики”: утв. Пост. Совета по государственной службе от 10.12.2004 г. № 4.
7. Указ Президента Кыргызской Республики “Об усилении роли и ответственности института статс-секретарей в сфере государственной службы” от 23.08.2010 г. УП № 143.

*Стаття надійшла до редакції 29.10.2012.*

---

#### **Іманбердієв Д.Ч. Статс-секретарі у системі державної служби Киргизстану**

*У статті досліджено становлення і розвиток державної посади статс-секретаря державного органу Киргизської Республіки. На основі соціологічного опитування статс-секретарей проаналізовано один із аспектів реформування державної служби в Киргизстані.*

**Ключові слова:** статс-секретар, державна служба, кадрова політика, адміністративна реформа, поліграф.

#### **Imanberdiev D. State secretary in the system of public service of Kyrgystan**

*The research on formation and development of the state position of State secretary of the governmental authority of the Kyrgystan Republic is held in the article. One of the aspects of public service development in Kyrgystan is analysed using the data of the state secretaries survey.*

**Key words:** state secretary, public service, personnel policy, administrative reform, polygraph.