АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, ФИНАНСОВОЕ ПРАВО, ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ПРЕСТИЖА И ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УЗБЕКИСТАНЕ

МАЛИКОВА Гульчехра Рихсиджаевна, доцент, заведующая кафедрой «Правовые основы государственного устройства и управления» Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан, доктор юридических наук

100003, Узбекистан, г. Ташкент, просп. Ислама Каримова, 45

E-mail: pmmalikova@gmail.com

Настоящая публикация подготовлена в свете обсуждения в Республике Узбекистан проекта закона «О государственной службе», в разработке которого автор принимал непосредственное участие. Принятие данного законопроекта в силу различных обстоятельств так и не увенчалось успехом. После опубликования Указа Президента Республики Узбекистан об утверждении Стратегии действий 2017—2021, а также принятия концепции административной реформы разработка и принятие проекта закона, регулирующего деятельность государственной службы, вновь стала одной из приоритетных и актуальных задач. От принятия данного закона сегодня зависит будущее Узбекистана: кадровая составляющая, классификация должностей государственных служащих, оплата труда, разработка базовых и глобальных компетенций, сдача экзаменов, оценка эффективности труда каждого государственного служащего, вопросы прохождения государственных служащих по карьерной лестнице, борьба с коррупцией в сфере государственной службы, вопросы этики и т. д. Отсутствие единого нормативного правового акта о государственной службе способствовало накоплению системных проблем, в частности, не разработанной на должном уровне триаде «образование — наука — практика».

Автором также исследуются задачи в сфере подготовки и переподготовки кадров для государственной службы на примере Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан. Исследование задач в области государственной службы построено на историко-правовом и сравнительно-правовом методах, а также анализе, синтезе и синергетике. Автор делится своими предложениями и рекомендациями на основе собственного опыта.

Ключевые слова: государственное управление, государственный служащий, клановость, местничество, подготовка, переподготовка.

PROBLEMS AND WAYS FOR IMPROVING THE PRESTIGE AND EFFICIENCY OF THE PROFESSIONAL STATE SERVICE SYSTEM IN UZBEKISTAN

G. R. MALIKOVA, associate professor at the Academy of State Governance under the President of the Republic of Uzbekistan, doctor of legal sciences

45, Islam Karimov ave., Tashkent, Uzbekistan, 100003

E-mail: pmmalikova@gmail.com

This publication was prepared in the light of discussion of draft Law “On the Public Service”, in the development of which the author directly participated. For the entire period of independence of the Republic of Uzbekistan draft Law “On Public Service” had been developed three times, but its adoption due to various circumstances was not crowned with success. After the publication of the Decree of the President of the Republic of Uzbekistan Sh. Mirziyoyev on approval of “The Strategy of Actions 2017—2021”, as well as the Concept of Administrative Reform, the development and adoption of draft Law which is regulating the activities of the civil service again became one of the priority and urgent tasks. The future of Uzbekistan depends on the adoption of this law today: its staffing component, the development of basic and global competencies, the classification of posts of civil servants, worthy wages, passing exams, evaluating the effectiveness of each civil servant, issues of passing civil servants on the career ladder, fighting corruption in sphere of public service, ethics issues, etc. The absence of a single normative legal act on civil service has contributed to the accumulation of systemic problems, such, in particular, the “education-science-practice” triad, not developed at the proper level.

The author also examines the tasks in the sphere of training and retraining of the civil service staffs on the example of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan. The study of tasks in the field of civil service

is based on historical legal, comparative legal methods, as well as analysis, synthesis and synergetics. The author shares his suggestions and recommendations based on her own experience.

Keywords: state governance, public official, nepotism, localism, training, re-training.

DOI: 10.12737/art.2018.5.8

Среди всех видов управления государственное управление занимает особое место. Его необходимо осмыслить как сложное явление, обусловленное многими взаимозависимыми причинами, факторами развития общества. В обществе нет ничего второстепенного, все — главное¹: экономика и политика, право и культура, психология и менеджмент. Но все это будет работать на человека и общество только тогда, когда будет сведено в целостную гармоничную систему.

Одним из принципиальных вопросов, касающихся проблем организации государственной службы, является вопрос создания эффективной системы управления ею. Республике Узбекистан за годы независимости в целом удалось создать целостную, более или менее слаженно работающую управленческую структуру. Но на определенных уровнях данная система стала давать сбой, что в итоге вызвало вполне справедливые нарекания и недовольство среди населения. Правовым фундаментом, на котором держалась государственная служба, являлась отсылочная норма ст. 18 Трудового кодекса, принятого в 1995 г., который закреплял норму о том, что «особенности регулирования труда государственных служащих устанавливаются законом».

Были приняты законы «О Кабинете министров Республики Узбекистан» (1993 г.), «О судах» (1993 г.), «О прокуратуре» (1992 г.), «О нотариате» (1996 г.), «О государственной таможенной службе» (1997 г.), «О государственной налоговой службе» (1997 г.), «О спасательной службе и статусе спасателя» (2008), «О всеобщей воинской обязанности и военной службе» (2002 г.), «Об органах внутренних дел» (2016 г.), «О государственной власти на местах» (1992 г.), но отдельный специальный закон о государственной службе так и не был принят (хотя несколько раз разрабатывался соответствующий законопроект).

В 1997 г. было принято постановление Кабинета министров «Об установлении двадцатипроцентной надбавки к должностным окладам государственных служащих», установившее классификацию госслужащих. В 2016 г. принято постановление Кабинета министров «Об утверждении типовых правил этического поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах».

Однако ни один названный нормативный правовой акт не урегулировал ряд неотложных вопросов, таких как: определение категорий государственных служащих; обязательность проведения конкурса при

поступлении на государственную службу; порядок проведения квалификационных экзаменов при продвижении по карьерной лестнице; материальные, организационные, правовые и трудовые гарантии государственных служащих и др.

Нередко кадры на ответственную государственную должность подбирались методом кумовства или местничества, и приоритетным стал фактор служения не государству, а в лучшем случае ведомству и начальству.

В Узбекистане сформировалась ведомственная разобщенность в вопросах государственной службы на уровне нормативных правовых актов, в то время как общая государственная кадровая политика требует интеграции государственной службы в единую² систему, которая будет опираться на единые принципы, единый организационно-правовой механизм, единые процедуры, единые стандарты поведения, квалификационную иерархию, условия карьеры.

В нужное русло не были направлены и исследовательские работы (всего одна докторская диссертация³ за весь период независимости Республики Узбекистан). Отсутствуют качественные фактологические данные для анализа и проведения реформ, надежная научно-исследовательская работа и соответствующие тематические исследования; а также критерии комплексной оценки кадров государственной службы.

Сегодня главной стратегической задачей государственного управления является формирование оптимального высокопрофессионального и стабильного кадрового потенциала. К сожалению, реализация этой задачи не всегда последовательна и качественна. Особую тревогу вызывают факты фаворитизма и покровительства, клановость, местничество и бюрократизм, патронажные назначения, формализм в проведении конкурсного отбора и аттестаций (увольнение «неудобных»), акцентирование внимания на соблюдении «процесса», а не результативности, низкая эффективность кадрового резерва, неосвоение государственными служащими новейших информационных технологий, слабое внедрение механизмов социального партнерства с институтами гражданского общества, общественного контроля над сферой госслужбы, низкое качество образования, повышения квалификации и переподготовки и др.

² См.: Хамедов И. О концепции и проекте закона о государственной службе // Жамият ва бошқарув. 2017. № 3. С. 144.

³ См.: Саид-Газиева Н. Ш. Ўзбекистон Республикасида давлат хизматини ислох этиш масалалари (Вопросы реформирования государственной службы в Республике Узбекистан). Ташкент, 2008.

¹ См.: Глазунова Н. И. Система государственного управления. М., 2003. С. 8.

Многие работники нуждаются в серьезной переподготовке и повышении квалификации, а от услуг немалого числа «специалистов» следует отказаться. Отсюда «утечка мозгов», отток опытных, квалифицированных кадров, невысокий престиж профессии государственного служащего, не всегда здоровая мотивация и слабая ориентированность чиновников на высокоэффективное служение Отечеству, низкий уровень их профессионально-квалификационной мобильности, закрытая система вакансий, отсутствие специальных государственных программ по привлечению на государственную службу талантливых специалистов.

Стратегия действий по дальнейшему развитию страны, принятая Указом Президента Республики Узбекистан от 7 февраля 2017 г. № УП-4247, обозначила разработку законопроекта «О государственной службе». Проект закона доступен на правительственном портале regulation.uz и по нему высказано много предложений и замечаний. Но сфера применения закона, в частности вопрос, кто же будет являться государственным служащим в Республике Узбекистан, все еще требует уточнений. Разработчики упустили из вида статус преподавателей вузов и работников медицинских учреждений, несмотря на то что последние являются лицами, осуществляющими государственную услугу. Подобная картина наблюдается в регулировании деятельности лиц, осуществляющих службу в органах самоуправления граждан, — ведь служба в данных отраслях также является публичной.

Немало вопросов вызывает декларирование имущества и доходов государственных служащих. Разработчик очень осторожно, а временами и боязливо подходит к этой теме. Кто из членов семьи государственного служащего должен представлять декларацию об имуществе и о доходах в уполномоченный орган? Разработчик включает в этот перечень только супругов и совместно проживающих детей, но оговаривает, что в отдельных случаях глава государства может устанавливать дополнительные требования. Здесь опять мы видим отсутствие прямого действия и отсылочную норму.

Вопрос об условиях оплаты труда государственных служащих также является непростым. Статья 60 законопроекта оговаривает, что «оплата труда государственных служащих должна обеспечивать достаточные материальные условия для безусловного и исчерпывающего исполнения служебных обязанностей». Конечно же, при ее разработке учитывалась норма ст. 39 Конституции Республики Узбекистан о том, что «...виды социальной помощи не могут быть ниже официально установленного прожиточного минимума». Но пока отсутствует закон о потребительской корзине, указанная норма вряд ли будет решать системные проблемы.

Опыт зарубежных стран, да и наш собственный опыт показывают, что пришло время извлекать уроки из сложившейся практики.

Роль Академии государственного управления (АГУ) в подготовке и переподготовке кадров госслужбы. Умные падишахи и чуткие визири во все времена придавали большое значение подготовке и развитию потенциала кадров государственной службы. Хороший визирь доставляет государю доброе имя и добрую славу. Все государи, которые стали великими и которых будут почитать добром, имели добрых визирей⁴.

В свое время Амир Темур предупреждал, что нельзя давать должность визиря людям низкого сословия и происхождения, завистливым, постоянно укоряющим, злобным и коварным. Если визирь распространяет сплетни, прислушивается ко лжи, притесняет и угнетает, избавляется от не угодных ему людей, такового необходимо снимать с занимаемой должности⁵.

Правильный отбор чиновников, распределение обязанностей по их способностям, ожидание их правильного исполнения и подчинения, наделение соответствующими им должностями, воспитание в соответствии с поставленными целями никогда не сходили с повестки дня государственной службы.

В целях повышения эффективности подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров Президентом Республики Узбекистан 8 августа 2017 г. подписан Указ № 5139 «О мерах по дальнейшему развитию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров в Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан».

Сегодня АГУ ставит перед руководителями новое требование: быть управленцем, обладающим навыками системного и стратегического мышления, ибо «недостаточно просто принять решение о том, чтобы заткнуть трещину в плотине, без того, чтобы не проанализировать вопрос об укреплении плотины в целом, чтобы в ней больше не появлялось трещин». Следовательно, руководитель должен понимать, что его ежедневная деятельность и принимаемые им решения не являются оторванными и изолированными друг от друга⁶.

Государство уполномочило АГУ качественно обучать руководящие кадры в сфере государственного и регионального управления.

Значительные преобразования претерпела система переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Необходимость модернизации системы управления качеством учебного процесса и включения инновационных методов обучения в программы переподготовки и повышения квалификации государ-

⁴ См.: Низомулмулк. Сиёсатнома, ёки Сияр ул-Мулук. Ташкент, 1997. С. 155.

⁵ См.: Амир Темур. Уложения Темура. Ташкент, 2011. С. 107.

⁶ См.: Школа управления НКО. Книга I. Курс лекций. М., 2002.

ственных служащих назревала на протяжении долгого времени.

И сейчас в АГУ пересмотрены тематики и разработаны новые программы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, введена в практику система по обучению кейс-стади. Ситуацию, отражаемую в кейсах, преподаватели не выдумывают. У профессорско-преподавательского состава АГУ накоплен интересный опыт по анализу работы в секторах, которые были созданы для обеспечения ускоренного социально-экономического развития регионов. Детальная работа проведена в Шайхонтоурском, Зангиатинском, Мирзо-Улугбекском, Сергелийском районах г. Ташкента⁷. Преподавателями были выявлены и классифицированы проблемы, требующие разрешения на уровне махалли, района, города и республики. И почти 70% накопившихся проблем могут быть решены силами махалли, где проживают граждане.

Наши выездные исследования показали, что следует работать над изменением психологии граждан, акцентируя при этом внимание на таком аспекте, как избавление от иждивенческих отношений. К данной задаче необходимо подключать представителей средств массовой информации.

Отбор грамотных, мотивированных, способных к карьерному росту сотрудников — задача сложная. Практика показывает, что в силу разных причин руководителям государственных структур и регионального управления невыгодно отправлять на переподготовку толковых специалистов подведомственной им организации. Это связано с тем, что руководители видят в них потенциальных конкурентов. Как правило, таким специалистам очень сложно подниматься по карьерной лестнице. Поэтому спустя некоторое время они покидают данную организацию и «ищут себя» в других структурах.

Методы реализации кадровой политики различные, и одним из важнейших является метод материального стимулирования, поскольку вся деятельность человека обусловлена реально существующими потребностями. В условиях ограниченности материальных и финансовых ресурсов важнейшим фактором активности деятельности становится экономический интерес. Хотя получение дохода не является единственной целью, тем не менее его роль очевидна. Он выступает стандартным показателем успеха и оценки деятельности, является источником дальнейшего развития. Учитывая эти обстоятельства, по окончании учебы в АГУ установлен определенный уровень оплаты труда. Так, соглас-

но Указу лицам, успешно завершившим обучение в магистратуре АГУ, осуществляющим свою трудовую деятельность на управленческих должностях в течение пяти лет, устанавливается ежемесячная надбавка в размере до 20% от должностного оклада (вне зависимости от других предусмотренных доплат и надбавок).

В то же время слушатели, не выполнившие магистерскую программу АГУ, обязаны возместить по месту основной работы 50% от суммы всех выплат за период обучения. Общая сумма, расходуемая на одного слушателя, составляет 39 млн 751 тыс. сумов (около 5 тыс. долл. США), а непосредственные расходы, связанные с заработной платой профессорско-преподавательского состава и эксплуатацией зданий, — 24 млн 844 тыс. сумов (чуть больше 3 тыс. долл. США).

Роль АГУ должна заключаться в том, чтобы быть регулятором и исполнителем государственного заказа, способствующим дальнейшему совершенствованию системы государственного управления и кадровой политики. Следовательно, АГУ должна формировать портфель заказов для научных исследований, привлекая к научному диалогу как юристов, экономистов, социологов, психологов, так и математиков, менеджеров, экологов, историков и т. д. Развитие системного подхода проявляется на каждом из направлений деятельности АГУ.

Итак, жизнеспособность серьезной реформы государственной службы зависит от способности задействовать национальную волю, энергию и творческий потенциал. Главной задачей здесь остается определение правильной очередности действий, свидетельствующих о соблюдении тщательно продуманных планов и стратегий, а также о наличии необходимых связей между компонентами государственного управления и государственной службы.

Современный государственный служащий должен понять, что необходимо налаживать механизм работы на «результативность», а не на «процесс». В свою очередь, это приведет к некоторой децентрализации управленческих решений и большому акценту на индивидуальную ответственность и результативность высшего звена.

Должна быть разработана государственная программа в целях привлечения талантливых людей в государственные учреждения.

При поступлении на службу и продвижении по карьерной лестнице следует отказаться от системы аттестаций и внедрить систему экзаменов и тестирования.

Необходимо усилить учебную базу по подготовке и переподготовке государственных служащих, в частности разработать учебники и пособия.

Наконец, назрела необходимость в плавном переходе с индивидуальных работ по магистерским диссертациям к командным проектам, отражающим системный подход и командную работу.

⁷ См. приказ ректора АГУ при Президенте Республики Узбекистан от 16 марта 2018 г. № 66 «О научно-практических мерах Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан по обеспечению социально-экономического развития регионов».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Амир Темура. Уложения Темура. Ташкент, 2011.
- Глазунова Н. И. Система государственного управления. М., 2003.
- Низомулмулк. Сиёсатнома, ёки Сияр ул-Мулук. Ташкент, 1997.
- Саид-Газиёва Н. Ш. Ўзбекистон Республикасида давлат хизматини ислоҳ этиш масалалари. (Вопросы реформирования государственной службы в Республике Узбекистан). Ташкент, 2008.
- Хамедов И. О концепции и проекте закона о государственной службе // Жамият ва бошқарув. 2017. № 3.