

ШЕТЕЛДІК ТӘЖІРИБЕ INTERNATIONAL EXPERIENCE ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН

УДК 35.07 (575.3)

Аннотация. В статье рассмотрены теоретико-методические аспекты формирования и развития государственной службы, дан анализ истории становления государственной службы и основных тенденций институциональных преобразований в период независимости республики. Обоснована необходимость государственной службы как основного инструмента формирования устойчивой государственности Республики Таджикистан.

Ключевые слова. Поэтапные административные реформы, номенклатурное продвижение, институциональная система государственной службы, гражданское общество, упорядочение государственного управления, развитие демократических ценностей.

Андатпа. Мақалада мемлекеттік қызметтің қалыптасуы мен дамуының теориялық-әдістемелік аспектілері қарастырылады, мемлекеттік қызметтің қалыптасу тарихына және республиканың тәуелсіздігі кезеңінде институтционалды өзгеруінің негізгі тенденцияларына талдау жасалған. Тәжікстан Республикасының тұрақты мемлекеттілігін қалыптастырудың негізгі құралы ретінде мемлекеттік қызметтің қажеттілігі негізделген.

Тірек сөздер. Әкімшілік реформалар, мемлекеттік қызметтің институционалды жүйесі, азаматтық қоғам, мемлекеттік басқаруды реттеу, демократиялық құндылықтардың дамуы.

The summary. The article deals with theoretical questions of formation and development of public service. Analysed of the history of formation of public service. We analyzed the main trends of institutional reforms in the period of independence of the republic. It justifies the need for the public service as a basic tool of formation of a stable national economy of the Republic of Tajikistan.

Key words: incremental administrative reforms, nomenclature promotion, institutional system of public service, civil society, streamlining public administration, the development of democratic values.

АБДУМАМАДОВА СУХАНОРОВА¹

¹Аспирантка ИФПП АН Республики Таджикистан

Государственная служба играет существенную роль в обеспечении развития государства и государственности и создании нормальной социально-политической и культурной атмосферы общества (из программа реформирования госслужбы Республики Таджикистан).

Государственная служба – это результат переплетения ее истории, традиций, менталитета с иными культурами взаимоотношений между личностью и обществом. Каждая страна имеет свою уникальную модель государственной службы,

которая определяется историческим опытом, традициями, менталитетом, правовой системой и другими факторами. Таджикистан, как и любая другая страна, имеет свои исторические предпосылки к становлению государственно-служебных отношений.

Выход из состава Советского государства и обретение независимости – все эти исторические события наложили на государственный строй нашего государства свои положительные и отрицательные моменты.

Период становления независимого таджикского государства в начале 90-х годов

прошлого века характеризовался «недееспособной экономикой, пустой казной, неразвитой политической системой. Страна жила по Конституции времен Советского Союза, унаследовав от него определенный потенциал. Миру мы были не интересны, социально-экономическая и политическая ситуации были просто критическими». Рецепт по выходу из кризисной ситуации, применённый Основателем мира и национального единства – Лидером нации Эмомали Рахмоном можно считать «чудом»: сначала были приняты законы, потом укрепилась экономика, а затем и политическая система.

Становление государственной службы в Республике Таджикистан в годы независимости осуществлялось на основе поэтапных административных реформ, благодаря которым в республике сложились основные системы государственной службы. Основные этапы развития государственной службы и ее места и роли в политике государства условно можно разделить на пять этапов.

Первый этап (1991 – 1995 гг.). В этот период начинают складываться основы государственности суверенного Таджикистана. Происходит разделение власти на представительскую, исполнительную и судебную ветви, создаются новые государственные органы и учреждения.

С принятием в 1994г. Конституции Республики Таджикистан институт государственной службы приобрёл прочную конституционно-правовую основу [1, ч.2 ст.27]. Право на государственную службу связано с непосредственным участием граждан в управлении государством, то есть гражданин может осуществлять свое право на участие в управлении государством непосредственно или через своих представителей (ч.1 ст. 27 Конституции РТ).

В этот период также прежняя советская бюрократическая система с присущей ей клановостью и закрытостью явно изжила себя, и государству требовался иной, более открытый аппарат управления. Для коренных перемен в сфере государственной гражданской службы требовалось внедрение новых правовых, экономических, социальных и иных институтов. Поэтому требовалось проведение институциональных реформ системы государственной службы Таджикистана, как нового общественного явления в деятельности государства.

Второй этап (1995 – 1999 гг.). Началом институциональных реформ системы государственной службы республики на этом этапе явилось дальнейшее развитие конституционных норм о равном доступе граждан к государственной службе. В законотворческой практике республики с принятием Закона Республики Таджикистан «О государственной службе» [2] от 13 ноября 1998г., № 677, который сыграл заметную роль в стабилизации деятельности государственного аппарата,

начался процесс становления государственной службы республики. В данном Законе, который действовал в течение девяти лет, впервые нормативно оформилось современное понимание сущности государственной службы. В период действия данного Закона были осуществлены ряд мер по формированию государственной службы [3, с. 69-75].

Важно отметить, что в этот период государственная служба стала объектом внимания нарождающихся институтов гражданского общества. Началось формирование организационной, научно-методической, образовательной и информационной инфраструктуры государственной службы [4, с.80-81]. Государственная служба как социально-правовой институт стала объектом научных исследований ученых и специалистов.

Третий этап (1999 – по 2007гг.). На этом этапе осуществлялась целенаправленная работа по реформе системы государственной службы, приоритетное значение которой отмечалось в посланиях Основателя мира и национального единства – Лидера нации Эмомали Рахмона парламенту- Маджлиси Оли Республики Таджикистан. Так в послании парламенту Республики Таджикистан в 2005 году, было заявлено, что реформа государственного управления является «одним из важных направлений обеспечения развития страны»[5]. В этом послании Лидер нации определил общие контуры дальнейших преобразований в рассматриваемой сфере: «упорядочение государственного управления, совершенствование должностей и структуры министерств, в зависимости от условий рыночной экономики, устранение дублирующих функций, прозрачность и эффективность деятельности государственных структур и служащих».

Так как реформа государственной службы не состоит из одномоментных и фрагментарных мер и отношений, её фундаментальные принципы составляют последовательные и поэтапные особенности, которые реализовались в рамках Стратегии реформирования системы государственного управления Республики Таджикистан, утвержденной указом Президента Республики Таджикистан от 15 марта 2006 г., №1713, а также Концепции реформирования государственной службы Таджикистана, принятой постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 июня 2007 г., №289.

Для достижения целей и задач, предусмотренных данными стратегическими документами было разработана Программа реформирования государственной службы Таджикистана. Целями программы являлись повышение эффективности и развитие государственной службы, конкретных её государственных органов, а также совершенствование структур управления, в том числе, создание образовательных учреждений для обучения кадров государственной службы,

планирование деятельности, финансирование, материальное и экспертное обеспечение, стимулирование государственных служащих.

В этот период Закон Республики Таджикистан «О государственной службе» от 13 ноября 1998г., № 677 утратил силу и вступил в силу новый Закон Республики Таджикистан «О государственной службе» от 5 марта 2007г., №233, который соответствовал новым требованиям и стандартам государственной службы. Также в 2001 году в новой редакции был принят конституционный Закон Республики Таджикистан «О Правительстве Республики Таджикистан» (12 мая 2001г., № 28) [6], ставший основой для структурных перемен в исполнительной власти. В соответствии с ним за короткий срок были разработаны и приняты [7] следующие нормативные правовые акты:

- Указ Президента Республики Таджикистан от 4 июня 2002г., №853 «О системе центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан»;
- Указ Президента Республики Таджикистан от 9 октября 2002г., № 926 «О создании Института повышения квалификации государственных служащих Республики Таджикистан»;
- «Реестр государственных должностей Республики Таджикистан» и приложение к нему «Квалификационные требования по государственным должностям государственной службы»;
- «Положение о кадровой службе», утвержденное указом Президента Республики Таджикистан от 10 марта 2003г. №1031 и множество других нормативных правовых актов локального характера.

Все вышеперечисленные нормативные правовые акты внесли определенный вклад в оздоровлении служебного климата государственного аппарата и улучшили правовое положение государственных служащих, порядок поступления на государственную службу и ее прохождение, роль кадровой службы и т.д. [8, с.62-63].

Однако, несмотря на принятые меры, нормативная база о государственной службе нуждалась в совершенствовании, и для этого необходимо было принятие нормативных актов по различным направлениям, важнейшими из которых явились акты о социальных гарантиях, подготовке и переподготовке госслужащих, и концепция о государственной службе [9, с. 57].

Четвертый этап (2007 г. – по 2012 г.). Продолжался реформирование системы государственной службы, были введены новые изменения и дополнения в Закон Республики Таджикистан «О государственной службе», в частности введен обязательный конкурсный отбор на административные государственные должности, установлены квалификационные требования к государственным служащим, включена отдельная статья по соблюдению служебной этики и оценке деятельности государственных служащих, резерву кадров

государственной службы, ротации (перемещению) руководящих кадров государственной службы.

В целях выполнения международных обязательств и реформы государственного управления, формирования прозрачной системы деятельности органов управления, экономики и эффективного использования бюджетных средств, обеспечения устойчивого экономического, социального и культурного развития Республики Таджикистан указом Президента Республики Таджикистан от 10 января 2007 года, №143 было учреждено Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан.

Для принятия комплексных организационных, социально-экономических мер, координации деятельности государственных органов и участия гражданского общества в процессе борьбы против коррупции постановлением Правительства Республики Таджикистан от 26 января 2008 г., №34 была утверждена «Стратегия борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008-2012 гг.».

Указом Президента Республики Таджикистан от 24 апреля 2008 г., №449 утверждено Положение о порядке исчисления стажа государственной службы, которое определяет период трудовой деятельности, считающейся стажем государственной службы, а также порядок исчисления стажа государственной службы комиссией государственного органа. Стаж государственной службы – трудовая деятельность государственного служащего в государственных органах, предусмотренная статьей 6 Закона Республики Таджикистан «О государственной службе» и пунктом 5 настоящего Положения, дает возможность государственному служащему на получение социальных гарантий, установленных нормативными правовыми актами Республики Таджикистан. Разработана Концепция государственной кадровой политики Республики Таджикистан. Данная Концепция представляет совокупность мнений, идей и взглядов, определяющих цели, задачи, приоритетные направления, принципы государственного регулирования кадровой политики и пути обеспечения Республики Таджикистан высококвалифицированными кадрами, а также предусматривает мероприятия по развитию государственной кадровой политики Республики Таджикистан и является продолжением системных мер в сфере воспитания кадров.

Пятый этап - (2012 – по настоящее время) За этот период изданы ряд важных нормативно-правовых актов, в полной мере регламентирующих основные направления развития государственной службы.

В целях усиления ответственности государственного служащего и эффективного управления, а также для повышения престижа института государственной службы Указом

Президента Республики Таджикистан от 3 декабря 2015 г., № 591 утвержден Кодекс этики государственного служащего Республики Таджикистан, который регулирует совокупность норм, принципов и правил служебного и внеслужебного поведения государственного служащего, выражающих моральные качества его профессиональной деятельности, поведения на работе, в обществе, и общепризнанные нравственные человеческие ценности, моральные требования общества к государственному служащему.

Указом Президента Республики Таджикистан утверждена «Стратегия противодействия коррупции в Республике Таджикистан на 2013-2020 годы», цель и значение которые направлены на снижение уровня коррупции в Республике Таджикистан, создание условий для развития экономики, демократических ценностей, повышение благосостояния населения а основными направлениями являются осуществление и повышение эффективности деятельности центральных и местных органов государственной власти, органов самоуправления поселков и сел, посредством разработки, регулярного совершенствования и осуществления ведомственных антикоррупционных программ в сфере своей деятельности.

В целях упорядочения государственных должностей Указом Президента Республики Таджикистана от 15 августа 2016 г. №737 утвержденный Реестр государственных должностей Республики Таджикистан.

Указом Президента Республики Таджикистана от 10 марта 2016 г., № 647 утверждено Положение о порядке проведения конкурса на замещение вакантных административных должностей государственной службы. Данное положение регулирует правила проведения конкурса на замещение вакантных административных должностей государственной службы.

А так же была принят в новой редакции «Трудовой кодекс Республики Таджикистан» [10], регулирующий трудовые отношения и иные отношения, непосредственно связанные с ними, которые направлены на защиту прав и свобод сторон трудовых отношений, установление минимальных гарантий прав и свобод в сфере труда.

Для достижения последовательности в совершенствовании государственной службы, утверждения факторов переориентации государственной службы на организацию исполнения нормативных правовых актов, появилось необходимость внесение поправок в Закон Республики Таджикистан «О государственной службе». Введены новые изменения и дополнения, в частности в практику оформления личных дел государственных служащих, которые ведутся кадровой службой соответствующего государственного органа и где

отмечается прохождение государственной службы.

Однако, нельзя не отметить незавершенность реформы государственной службы в республике. Мы одолели только верхушку айсберга и преобразования в системе государственной службы необходимо провести до логического завершения. Подтверждением тому служат изменения и дополнения в принятые ранее законодательные акты о государственной службе.

Учитывая этапы становления государственной службы, следует особо подчеркнуть их чуткое реагирование на происходящие в обществе изменения. Процесс демократизации общественной жизни, происходящий в настоящее время, разумеется, сказывается и на государственной службе. Оно все в большей мере превращается в систему удовлетворения запросов населения, предоставления самых разнообразных административных услуг своим клиентам. Тем самым преодолевается отчуждение граждан от государственного аппарата, создается обстановка, способствующая стабилизации общества, развитию его на действительно демократической основе.

Таким образом, проведенные институциональные реформы за последние 25 лет позволили сформировать эффективную государственную службу республики. В том, числе

- разработан ряд нормативных правовых актов в сфере государственной службы;
- государственная служба приобрела прочную конституционно-правовую основу;
- создана основа функционирования системы власти, то есть разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- сформирован в достаточной степени качественный состав кадров государственной службы;
- усовершенствованно структура управления;
- внесен определенный вклад в оздоровлении служебного климата государственного аппарата;
- улучшено правовое положение государственных служащих.

Исследование эволюции развития государственной гражданской службы показало, что кадровая работа, как таковая, известна обществу с древних времен. Ее возникновение тесно связано с появлением коллективного труда, который обусловил постановку проблемы подбора работников, их обучения, координации деятельности. Постепенно разрозненные действия кадрового характера стали повторяться, закрепляться и формироваться в самостоятельный институт.

На наш взгляд, исходя из выше изложенного для совершенствования системы государственной службы Республики Таджикистан было бы целесообразным:

- тщательное изучение и учет всех шагов в проведении реформ. Это обусловлено тем, что в

реформе государственной службы нельзя делать торопливые шаги без тщательного изучения и учета всех последствий;

- разработка новой современной законодательной базы государственной службы, чтобы она соответствовала новым реалиям;
- усовершенствование формирующейся системы информационной инфраструктуры, то есть, «Электронное правительство», которое позволило бы сэкономить бюджетные средства, повысить эффективность и управляемость, увеличить скорость и транспарентность принятия решений, а также способствовать в борьбе с коррупцией. Данная система связывает различные государственные органы, учреждения, уполномоченный орган по делам государственной службы в единую сеть, обеспечивающую непрерывный информационный обмен между субъектами сети;
- необходимо введение системы меритократия, которая позволит отобрать и привлечь такие кадры, которые в условиях конкуренции (конкурсного отбора) заняв административную должность в государственном органе, будут заинтересованы в результатах своего труда и дорожить своей работой;

- необходимо освоить и переходить на методы работы, применяемые в современной системе государственного управления развитых стран. С учетом мировых тенденций, в которых главное внимание уделяется человеческому фактору, необходимо внедрить современные методы менеджмента в работу всех государственных органов.

В заключении, хочется подчеркнуть, что мы находимся на стадии создания высокопрофессиональной государственной службы. Первые пять этапов успешно пройдены и теперь нам нельзя останавливаться на достигнутом.

Основная задача на сегодняшний день – преодолеть советское сознание, приобретенное за долгие годы социалистического строя, создать высокопрофессиональную государственную службу, привить гражданам умение работать на результат, развить корпоративное мышление и ориентироваться на новые ценности. Чтобы наши граждане были уверены в том, что управлением нашими общими делами занимаются настоящие профессионалы, руководимые способные менеджерами, стоящими на страже конституционного строя государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Таджикистан (с дополнениями и изменениями от 26 сентября 1999г. и 22 июня 2003г). Душанбе, 2003.
 2. АМО РТ. 1998. №22. С.297.
 3. Джамшедов Д.Н. Некоторые аспекты и особенности определения понятия государственной службы в РТ// С.69 – 75.
 4. Каримов К.М. Реформирование государственной службы в контексте оптимизации государственного управления Республики Таджикистан. Дисс. кандидат политических наук Душанбе, 2007. С. 80 – 81.
 5. Режим доступа: <http://www.presient.tj/rus/payomho2005.htm>
 6. АМО РТ. 2001. № 4, ст. 215;
 7. Центральный банк правовой информации Министерства юстиции Республики Таджикистан. Электронная версия "Адлия", 16. 11. 2008.
 8. Каримов К.М. Современная государственная служба Таджикистана, проблемы и тенденции её развития. Душанбе. 2005. С. 62 – 63.
 9. Каримов К.М. Совершенствование государственной службы Таджикистана (правовые основы) // 2007. № 1. С 57.
 10. Трудовой Кодекс Республики Таджикистан от 23 июня 2016 года, №1329.
-