Аналитический обзор
по проведенному мониторингу реализации Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муницпальной службе» в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики за 2022 год

В соответствии с Положением о порядке проведения мониторинга реализации Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики, утвержденным Указом Президента Кыргызской Республики от 22 марта 2022 года № 85, Государственное агентство по делам государственной службы и местного самоуправления при Кабинете Министров Кыргызской Республики (далее - Агентство) ежегодно проводит плановый мониторинг по соблюдению законодательства в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы (далее – мониторинг) в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики.

Согласно Плану проведения мониторинга реализации Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2022 год, утвержденным приказом Агентства от 18 апреля 2022 года № 98, в 2022 году центральным аппаратом Агентства проведен мониторинг в **11** государственных органах, **5** подведомственных подразделениях государственных органов, а также в **14** органах местного самоуправления Кыргызской Республики.

Межрегиональными управлениями Агентства мониторинг проведен в **90** территориальных подразделениях государственных органов, а также **79** органах местного самоуправления.

Анализ проведенного мониторинга показывает, что государственными органами и органами местного самоуправления (далее – органы МСУ) не соблюдаются нормы порядка проведения открытого конкурса для зачисления в резерв кадров на замещение административных должностей, деятельность комиссий по проведению служебных расследований и комиссии по этике не регламентирована и процедура применения дисциплинарных взысканий в отношении государственных служащих осуществляется не в установленном законодательством порядке, неправильно или с нарушением сроков присваиваются классные чины служащим, с нарушением норм законодательства о государственной гражданской службе и муниципальной службе производятся назначения на административные должности, а также кадровое делопроизводство ведется ненадлежащим образом.

По результатам проведенного мониторинга в государственных органах и органах МСУ были выявлены следующие нарушения в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы.

Приведение предельной штатной численности служащих управленческих структур и наименований государственных и

муниципальных должностей в соответствие с Законом в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы

Постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики «О предельной штатной численности государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики и иных государственных органов Кыргызской Республики, в том числе технического и обслуживающего персонала» от 15 ноября 2021 года № 264 установлена нормативная структура государственных должностей центральных аппаратов, подведомственных и территориальных подразделений государственных органов.

В ходе мониторинга установлено, что требования к нормативной структуре государственных должностей территориальных подразделений Государственного агентства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Кабинете Министров Кыргызской Республики (далее – Госстрой) не соответствует установленному процентному соотношению в позиции старшей и младшей группы административных должностей с превышением установленной нормы на **3,9 % по каждой группе (на 7 шт.ед. в старшей, и на 7 шт.ед. в младшей группе должностей).**

Аналогичное нарушение установлено в Архивной службе при Министерстве цифрового развития Кыргызской Республики, где нормативная структура не соответствует установленному процентному соотношению в позиции руководящего состава на 5 % (1 шт.ед.).

Состояние работы государственного органа и органа МСУ по резерву кадров, назначению на вакантные административные должности из резерва кадров

При проведении мониторинга выявляются факты временного заместительства по вакантной должности, ссылаясь на производственную *необходимость (Бишкекский городской кенеш, Кен-Булунский айыл окмоту Ысык-Атинского района Чуйской области, Тамчынский айыл окмоту Иссык-Кульского района, Ысык-Атинская РГА Чуйской области, мэрия г. Чолпон-Ата, Ак-Тюзский айыл окмоту, Кеминское районное управление труда, социального обеспечения миграции, мэрия г. Кемин, мэрия г. Орловка, Кабакский айыл окмоту, Чаекский айыл окмоту, Баш-Кугандынский айыл окмоту Нарынской области).* В Министерстве культуры, информации, спорта и молодежной политики КР были изданы **более 20 приказов о возложении по вакантной должности** за период январь-апрель 2022 года, Новопавловском айыл окмоту Сокулукского района **– 7.**

Тогда как частью первой статьи 74 Трудового кодекса Кыргызской Республики предусмотрено, что в порядке производственной необходимости допускается возложение исполнения обязанностей по должности временно отсутствующего работника на другого работника, не являющегося штатным заместителем.

Вместе с тем, **назначение работника исполняющим обязанности по вакантной должности не допускается,** что свидетельствует о нарушении норм части третьей статьи 74 Трудового кодекса Кыргызской Республики.

Еще до вступления в силу Положения о порядке проведения открытого конкурса для включения в резерв кадров государственной гражданской службы и муниципальной службы государственного органа и органа местного самоуправления, его формирования и функционирования, утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2022 года № 24, в Сокулукской РГА Чуйской области был **сформирован резерв кадров, где без проведения конкурса были включены лица, ранее назначенные в нарушение статьи 74 Трудового кодекса Кыргызской Республики (5 чел.).**

На основании сформированного, в нарушение законодательства, резерва кадров произведены назначения на административные должности.

В Чуйском айыл окмоту Чуйского района в резерв кадров аппарата айыл окмоту был включен глава айыл окмоту. Тогда как, **должность главы айыл окмоту** является по правовому статусу **муниципальной политической должностью.**

В Кеминской РГА, мэрии г. Кемин, Ак-Тюзском айыл окмоту, Кызыл-Октябрьском айыл окмоту Кеминского района состав конкурсной комиссии не соответствует пункту 9 Положения о порядке проведения открытого конкурса для включения в резерв кадров государственной гражданской службы и муниципальной службы государственного органа и органа местного самоуправления, его формирования и функционирования, утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2022 года № 24.

Назначение временно исполняющими обязанности

Согласно части 7 статьи 21 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» для замещения временно отсутствующего служащего приглашается лицо, состоящее в резерве кадров, либо обязательно временно возлагаются на одного или нескольких сотрудников функциональные обязанности отсутствующего служащего с выплатой им надбавки в размере не меньше 25 процентов от их должностного оклада. О временном возложении функциональных обязанностей издается приказ руководителя органа. Не допускается перераспределять объем работы временно отсутствующего служащего между другими служащими. Однако в нарушение вышеуказанной нормы **были назначены лица, не состоявшие в резерве кадров государственных органов и органов МСУ** *(Бишкекский городской кенеш, мэрия г. Бишкек, Сокулукская РГА, Аламудунская РГА, Ак-Сууйском айыл окмоту Аксыйского района Джалал-Абадской области).*

Согласно статье 7 Закона для замещения высшей административной должности требуется стаж государственной и/или муниципальной службы по совокупности не менее 5 лет либо стаж работы в соответствующей профессиональной сфере не менее 7 лет. В мэрии г. Бишкек на должность главы Октябрьского административного района города Бишкек назначено лицо, не имеющее соответствующего стажа, указанного выше.

Ротация государственных и муниципальных служащих

Согласно пункту 12 Положения о порядке проведения ротации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики, утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики от 24 февраля 2022 года № 61, **ротация проводится на равнозначные должности либо в пределах одной группы должностей**. Однако в нарушение вышеуказанной нормы практически во всех госорганах и органах МСУ проведены ротации на разные группы должностей.

В мэрии г. Бишкек служащий переведен с должности главного специалиста (С-Б) отдела цифровизации и транспорта центрального аппарата мэрии на должность заведующей отделом (С-А) учета муниципальной собственности и правоустанавливающих документов Департамента по управлению муниципальным имуществом мэрии **с сохранением заработной платы по прежнему месту работы.** Тогда как, согласно пункту 12 вышеуказанного Положения **при ротации на равнозначную или вышестоящую должность в пределах одной группы должностей служащему устанавливается заработная плата в соответствии с условиями оплаты труда, определенными для должности, на которую осуществляется ротация.**

Распоряжением Аламудунской РГА глава Нижне-Аларчинского айыл окмоту Аламудунского района был переведен в порядке ротации на должность главы Ленинского айыл окмоту. Глава Ленинского айыл окмоту была переведена в порядке ротации на должность главы Нижне-Аларчинского айыл окмоту. Тогда как согласно пункту 22 Положения о порядке проведения конкурса для включения кандидатов в муниципальный резерв кадров для назначения на должности мэров городов, их заместителей и глав айыл окмоту, его формирования и функционирования, утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики от 5 ноября 2021 года № 521, **главы айыл окмоту назначаются главой местной государственной администрации из числа лиц, состоящих в муниципальном резерве.**

Необходимо отметить, что на момент назначения на должности **вышеуказанные главы айыл окмоту не состояли в муниципальном резерве кадров на должность главы айыл окмоту**.

Также, была проведена ротация глав айыл окмоту, тогда как согласно Закону Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» и Реестру государственных и муниципальных должностей Кыргызской Республики, утвержденному Указом Президента Кыргызской Республики от 31 января 2017 года № 17, глава айыл окмоту является политической муниципальной должностью. А ротация проведена согласно Положению о порядке проведения ротации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики, утвержденному Указом Президента Кыргызской Республики от 24 февраля 2022 года № 61, что является нарушением. Так как данное Положение определяет условия и порядок проведения ротации служащих, занимающих административные должности в системе государственной гражданской службы и муниципальной службы.

Организация работы государственного органа и органа МСУ по присвоению классных чинов служащим в соответствии с Законом

Изучив приказы по личному составу, а также личные дела и трудовые книжки служащих, установлено следующее.

Служащим госорганов и органов МСУ не присваиваются своевременно классные чины в соответствии Порядком присвоения, понижения и лишения классных чинов государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики, утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики от 30 декабря 2016 года № 308. Соответственно, служащим не производятся соответствующие надбавки к должностному окладу за классные чины в установленном законодательством порядке.

Согласно пункту 28 Порядка **представление о присвоении классного чина должно быть внесено в течение 10 рабочих дней с момента возникновения права для присвоения соответствующего классного чина служащему.**

Отмечаем, что в соответствии с вышеобозначенным пунктом Порядка руководитель государственного органа и органа местного самоуправления обязан принимать меры для своевременного присвоения служащему положенного классного чина. Ответственность за своевременное внесение представления о присвоении классного чина возлагается на руководителя структурного подразделения по вопросам управления персоналом, а при отсутствии такового - на уполномоченное лицо по вопросам управления персоналом. Однако вышеуказанные нормы Порядка госорганами и органами МСУ не соблюдаются.

Организация служебного расследования в госорганах и органах МСУ, порядок применения дисциплинарных взысканий

В соответствии с частью 5 статьи 24 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» дисциплинарное взыскание на служащего налагается руководителем государственного органа, органа местного самоуправления с учетом тяжести и характера совершенного проступка, а также обстоятельств, при которых совершен проступок. **Тяжесть и характер совершенного проступка, а также другие обстоятельства определяются комиссией по проведению служебного расследования, образуемой в государственных органах и органах местного самоуправления**, результатом деятельности которой является внесение руководителю государственного органа, органа местного самоуправления предложения о применении конкретного вида взыскания. Однако, в Катта-Талдыкском айыл окмоту Кара-Суйского района Ошской области, Ак-Сууйском айыл окмоту Аксыйского района Джалал-Абадской области служащим **дисциплинарные взыскания наложены без проведения служебного расследования.**

В Новопавловском айыл окмоту Сокулукского района за период с ноября 2021 года по май 2022 года за нарушение трудовой дисциплины было наложено **9** дисциплинарных взысканий – «**устное замечание**». При этом статьей

24 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» данный вид дисциплинарного взыскания вообще **не предусмотрен.**

В Ново-Павловском айыл окмоту была утверждена дисциплинарная комиссия на основании утратившего силу Положения «О порядке организации и проведения служебного расследования в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 декабря 2016 года № 674.

Также согласно пункту 35 Положения о порядке организации и проведения служебного расследования в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики, утвержденного постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 29 декабря 2021 года № 356 (далее – Положение), материалы служебного расследования формируются в дело, в которое приобщаются:

- документ или его заверенная копия, содержащий сведения, послужившие поводом для назначения служебного расследования;
- копия приказа о назначении служебного расследования;
- объяснения служащего, в отношении которого проводится служебное расследование, и других служащих;
- письменное итоговое заключение о результатах служебного расследования;
- копия приказа по результатам проведения служебного расследования;
- другие материалы, имеющие отношение к установленным в ходе служебного расследования фактам.

Материалы служебного расследования подшиваются, нумеруются постранично в отдельной папке, с описью имеющихся в деле документов, заверенной руководителем службы управления персоналом, которая регистрируется в службе делопроизводства (общий отдел, секретариат, канцелярия).

Однако при проведении служебных расследований в отношении служащих нормы вышеуказанного пункта Положения многими госорганами и органами МСУ не соблюдаются (*Госстрой, мэрия г. Ош, Департамент регистрации населения и актов гражданского состояния при МЦР КР, Департамент туризма при Министерстве культуры, информации, спорта и молодежной политики КР, Архивная служба при МЦР КР*).

Состояние работы государственного органа или органа МСУ по внедрению современных технологий управления

С информационной (автоматизированной) системой управления человеческими ресурсами (АИС «Е-кызмат») госорганы и органы МСУ работу ведут не полностью. Данные служащих в системе заполняются несвоевременно. Так как АИС «e-Kyzmat» позволяет улучшить качество сбора, обработки и анализ информации о кадровом составе, стандартизировать процесс делопроизводства, повысить эффективность управленческих решений на основе использования оперативной и достоверной информации по кадрам

госорганам и органы МСУ рекомендуется своевременно вносить данные служащих «e-Kyzmat». Однако специалистами по УЧР работа в данном направлении ведется на низком уровне. К примеру, отсутствует информация о наличии образования служащих, об имеющихся классных чинах некоторых сотрудников, дисциплинарных взысканий и т.д. (*Кен-Булунский айыл окмоту Ысык-Атинского района, Мэрия г. Балыкчы, Тамчынский айыл окмоту Иссык-Кульского района, Катта-Талдыкский айыл окмоту Кара-Суйского района*).

В Департаменте туризма при Министерстве культуры, информации, спорта и молодежной политики КР данные сотрудников в «e-Kyzmat» практически отсутствуют.

Соблюдение норм этики служащими в государственном органе и органе МСУ

В целях обеспечения соблюдения служащими государственных органов и органов местного самоуправления норм этики, в каждом госоргане и органе МСУ в соответствии с Кодексом этики государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики, утвержденным Указом Президента КР 31 мая 2022 года № 171, должна быть образована комиссия по вопросам этики служащих, рассматривающая заявления и жалобы на этическое поведение служащих. Анализ деятельности комиссии по этике показал, что после принятия вышеуказанного Кодекса в госорганах и органах МСУ в установленном порядке не образованы комиссии по этике в соответствии с действующим законодательством (*Бишкекский горкенеш, мэрия г. Балыкчы, Катта-Талдыкский айыл окмоту Кара-Суйского района, Ноокатская районная государственная администрация Ошской области, Ошский городской кенеш, Департамент физической культуры и спорта и Департамент туризма при Министерстве культуры, информации, спорта и молодежной политики КР*).

В Кабакском айыл окмоту, Баш-Куугандском айыл окмоту, Жумгалском районном управлении аграрного развития, Угутском айыл окмоту отсутствует комиссия по этике.

Порядок работы комиссии по этике не утвержден в Кумбельском айыл окмоту Иссык-Кульского района, мэрии г. Балыкчы, Тамчинском айыл окмоту Иссык-Кульского района, мэрии г. Ош.

Председателем комиссии по этике мэрии г. Балыкчы является руководитель аппарата Балыкчинского городского кенеша. Согласно пункту 38 Кодекса **комиссия по этике формируется на общем собрании коллектива из числа служащих, пользующихся авторитетом и уважением в коллективе, с учетом гендерного представительства**. Председатель комиссии избирается членами комиссии по этике. Отмечаем, что председатель комиссии по этике **не является служащим мэрии,** а также протокол о создании комиссии и избрания председателя комиссии отсутствует.

Также отмечается факт того, что в утвержденных приказами (распоряжениями) составах комиссии по этике есть лица, которые давно освобождены от занимаемой должности.

Оценка государственных и муниципальных служащих по итогам испытательного срока

При проведении мониторинга установлено, что служащие, впервые назначенные на государственную гражданскую и муниципальную службу в установленном порядке не оцениваются по завершении испытательного срока. Условия и порядок прохождения испытательного срока служащим определены Положением о порядке прохождения испытательного срока в системе государственной гражданской службы и муниципальной службы, утвержденным Указом Президента Кыргызской Республики от 31 мая 2022 года № 169. Согласно пункту 9 Положения формы бланков плана и отчета о выполнении плана работы с оценкой по итогам испытательного срока утверждаются руководителем государственного органа, органа местного самоуправления. Однако вышеуказанные формы не утверждены госорганами и органами МСУ (*Госстрой, Департамент регистрации населения и актов гражданского состояния при МЦР КР, Архивная служба при МЦР КР, Тамчынский айыл окмоту Иссык-Кульского района).* Также отмечаем, что отсутствуют индивидуальные планы на период испытательного срока и отчеты по их выполнению.

Соответствие служащих квалификационным требованиям к группам административных государственных и муниципальных должностей, устанавливаемым в соответствии с Законом

В соответствии с пунктом 4 Типовых квалификационных требований к группам административных должностей государственной гражданской службы и муниципальной службы, утвержденных постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 4 апреля 2022 года № 189 (далее - Типовые квалификационные требования), государственные органы и органы местного самоуправления **разрабатывают и утверждают квалификационные требования к каждой административной должности, предусмотренной их штатным расписанием,** на основе настоящих типовых квалификационных требований.

Однако, вышеуказанная норма не соблюдаются практически многими госорганами и органами МСУ. К примеру, в Архивной службе при МЦР, Сокулукской РГА **квалификационные требования к должностям утверждены не по каждой административной должности, а для групп административных должностей**. Соответственно, установить на соответствие служащих к квалификационным требованиям не представилось возможным.

Квалификационные требования к должностям в Бишкекском городском кенеше, Кара-Суйской РГА Ошской области, Катта-Талдыкском айыл окмоту Кара-Суйского района Ошской области, мэрии города Ош, Ноокатской РГА Ошской области, Департаменте физической культуры и спорта при Министерстве культуры, информации, спорта и молодежной политики КР не были утверждены в соответствии с действующим законодательством.

В ходе мониторинга были **выявлены факты замещения административной должности при несоответствии утвержденным**

квалификационным требованиям в Кен-Булунском айыл окмоту Ысык-Атинского района Чуйской области – **1**, мэрии г. Бишкек – **2**, Катта-Талдыкском айыл окмоту Кара-Суйского района **– 1**, Департаменте физической культуры и спорта при Министерстве культуры, информации, спорта и молодежной политики КР – **3,** Кумбельском айыл окмоту Иссык-Кульского района **– 1**, мэрия г. Балыкчы **– 1**, Ак-Сууйском айыл окмоту Аксыйского района Джалал-Абадской области **- 2.**

Вместе с тем, в соответствии с пунктом 5 Типовых квалификационных требований изменения и дополнения к квалификационным требованиям производятся государственными органами, органами местного самоуправления на основе изменений функций органа либо функциональных обязанностей должности. Однако, **в мэрии г. Балыкчы для проведения ротации одного служащего, который не соответствовал действующим квалификационным требованиям, были внесены изменения в квалификационные требования к должности на которую осуществлена ротация.**

В мэрии г. Чолпон-Ата, мэрии г. Балыкчы, Тамчынском айыл окмоту Иссык-Кульского района ко всем административным должностям не устанавливаются требования к профессиональному образованию.

Состояние службы управления персоналом, соблюдение порядка ведения личных дел и трудовых книжек служащих

В большинстве государственных органах и органах МСУ трудовые книжки служащих ведутся с нарушениями правил и норм, предусмотренными в Порядке ведения трудовых книжек, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 июля 2003 года № 462. Записи о присвоении классных чинов, а также при переназначении на другие должности не заносятся сотрудниками служб управления персоналом в установленном порядке.

Трудовая книжка является основным документом о трудовой деятельности работника в соответствии со статьей 65 Трудового кодекса КР. Однако, большинство госорганов и органов МСУ не соблюдают данную норму, что в итоге приводит к трудовым спорам при прохождении государственной гражданской службы и муниципальной службы.

Также отмечаем, что в личных делах служащих отсутствуют необходимые документы предусмотренные Порядком ведения личного дела государственного гражданского служащего и муниципального служащего Кыргызской Республики, утвержденным постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 14 июня 2022 года № 316. Копии приказов о назначении на вакантную административную должность, а также копии приказов о ротации, увольнении не приобщаются к личные делам служащих.

Кадровое делопроизводство в большинстве госорганов и органов МСУ ведется с нарушением Типовой инструкции по делопроизводству, утвержденной Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 марта 2020 года № 120.

В ходе проведения мониторинга за 2022 год рабочей комиссией проведена консультация с сотрудниками управления персоналом государственных органов и органов МСУ, оказана консультативная и методическая помощь по вопросам соблюдения законодательства в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы.

По итогам мониторинга подготовлены справки с указанием рекомендаций по устранению выявленных нарушений, а также недопущения их впредь, и направлены в соответствующие государственные органы и органы МСУ.