

**Адабиётлар рўйхати:**

1. Мирзиёев Ш.М. Ўзбекистон Республикаси Президентининг Олий Мажлисга Мурожаатномаси. – Т., 2018, 42-бет.
2. Мирзиёев Ш.М.. Конституция – эркин ва фаровон ҳаётимиз, мамлакатимизни янада тараққий эттиришнинг мустақкам пойдеворидир. – Т., 2018. – 80 б.
3. Ўзбекистон Республикаси Қонун ҳужжатлари маълумотлари миллий базаси. 11.09.2019 й., 03/19/566/3734 – сон.
4. Ўзбекистон Республикаси Қонун ҳужжатлари тўплами, 2017 й., 14 – сон, 214 – модда.
5. “Инсон ва қонун”, 2019 йил 8 октябрь.
6. Халқ сўзи, 2017 йил 1 декабрь.
7. Халқ сўзи, 2018 йил 14 июль.
8. Халқ сўзи, 2018 йил 29 декабрь.

**О. Махкамов,**

Декан факультета Академии государственного управления, д.ю.н.

**А. Лихтин,**

Декан факультета Северо-Западного института управления РАНГХиГС, к.э.н.

**ОСОБЕННОСТИ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ И СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН**

(обучение, подбор и оценка компетенций государственных гражданских служащих)

**Аннотация:** В статье проанализированы правовые основы кадровой политики и государственной гражданской службы в Республике Узбекистан, а также особенности обучения, подбора и оценки компетенций государственных гражданских служащих. На основании анализа современных вызовов даны предложения по дальнейшему совершенствованию системы государственной гражданской службы республики Узбекистан.

**Ключевые слова:** государственная служба, государственный гражданский служащий, руководящие кадры, подбор кадров, компетенция, оценка, методы.

**Annotation:** The article analyzes the legal foundations of personnel policy and the state civil service in the Republic of Uzbekistan, as well as the features of training, selection and assessment of the competencies of state civil servants. Based on the analysis of modern challenges, proposals are given for further improving the system of state civil service of the Republic of Uzbekistan.

**Key words:** civil service, public civil servant, leading cadres, personnel selection, competence, assessment, methods.

**Аннотация:** Мақолада Ўзбекистон Республикасида кадрлар сиёсати ва давлат фуқаролик хизматининг норматив-ҳуқуқий асослари, шунингдек, давлат фуқаролик хизматчиларини ўқитиш, танлаш ва компетенцияларини баҳолаш таҳлил қилинган. Замонавий муаммолар таҳлили асосида Ўзбекистон Республикасида давлат фуқаролик хизматини такомиллаштириш юзасидан таклифлар ишлаб чиқилган.

**Калит сўзлар:** давлат фуқаролик хизмати, давлат фуқаролик хизматчилари, раҳбар кадрлар, компетенция, кадрларни танлаш, баҳолаш, усуллар.

Первые двадцать лет независимого развития нашей страны дали возможность принять первоочередные меры и основные законодательные акты, регулирующие общественные отношения в сфере государственной гражданской службы. В последние годы осуществляются ширококомасштабные преобразования, направленные на повышение эффективности деятельности государственной службы в стране.

Вместе с тем сохраняется ряд системных проблем и недостатков, приводящих к недостаточному обеспечению государственных органов и организаций квалифицированными специалистами, несоответствию квалификации кадров поставленным задачам и современным потребностям, низкому качеству принимаемых решений. В частности, отсутствует закон прямого действия, обеспечивающий комплексное правовое регу-

лирование государственной гражданской службы, в том числе процедуры открытого независимого конкурсного отбора кандидатов, а также определяющей критерии оценки эффективности работы и компетенций государственных гражданских служащих, требования к повышению их квалификации.

Для решения упомянутых проблем были приняты десятки нормативно-правовых актов. К правовым основам кадровой политики и государственной гражданской службы в Республике Узбекистан относятся Конституция Республики Узбекистан, Национальная программа по подготовке кадров, Указы и постановления Президента Республики Узбекистан, а также постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан. В частности, к таким документам относятся:

**Указы Президента Республики Узбекистан** от 3.10.2019 года № УП-5843 «О мерах по кардинальному совершенствованию кадровой политики и системы государственной гражданской службы в Республике Узбекистан» и от 8.08.2017 № УП-5139 «О мерах по дальнейшему развитию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров в Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан»;

**Постановления Президента Республики Узбекистан** от 3.10.2019 года № ПП-4472 «О мерах по организации деятельности Агентства развития государственной службы при Президенте Республики Узбекистан», от 6.08.2018 года № ПП-3901 «Об организации региональных филиалов Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан» и от 27.06.2019 года № ПП-4365 «О дополнительных мерах по совершенствованию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров в Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан»;

**Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан** от 19.09.2017 года № 745 «Об утверждении нормативно-правовых актов, касающихся подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров» и от 28.09.2018 года № 772 «О мерах по организации деятельности региональных филиалов Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан».

В вышеупомянутых нормативно-правовых актах закреплены основополагающие понятия государственной гражданской службы. Такие как:

- государственная гражданская служба;
- государственный гражданский служащий;
- управленческие кадры;
- подготовка, переподготовка и повышение квалификации управленческих кадров;
- компетенции управленческих кадров и государственных гражданских служащих;
- принцип меритократии;
- «Карьерная модель»;
- конкурсный отбор;
- кадровые подразделения и т.д.

Согласно Указу Президента Республики Узбекистан от 3.10.2019 года № УП-5843 «О мерах по кардинальному совершенствованию кадровой политики и системы государственной гражданской службы в Республике Узбекистан» «государственным гражданским служащим является гражданин Республики Узбекистан, осуществляющий свою деятельность на должностях,

внесенных в Государственный реестр должностей государственной гражданской службы»<sup>1</sup>.

Хотелось бы отметить, что в государственный реестр должностей государственной гражданской службы еще не утвержден, но будет целесообразно включить в него государственных органов на четырех уровнях: национальном, республиканском, региональном и районном уровнях.

К национальному уровню можно отнести Олий Мажлис, Администрацию Президента и Кабинет Министров Республики Узбекистан.

К республиканскому уровню министерства, государственные комитеты, агентства и другие организации.

К региональному уровню хакимияты областей, а также управления и региональные филиалы республиканских органов.

К районному уровню хакимияты районов и городов, а также отделы государственных органов.

Граждане иностранных государств и лица без гражданства могут занимать должности государственных гражданских служащих в порядке, установленном отдельными решениями Президента Республики Узбекистан.

Военная служба в Вооруженных Силах Республики Узбекистан и служба в правоохранительных органах является государственной специальной службой и регулируется отдельными актами законодательства.

Исходя из вышесказанного можно сделать вывод, что государственную службу Республики Узбекистан можно разделить на 2 вида: гражданскую и специальную.

Хотелось бы отметить, что вышеупомянутым Указом также утверждена «Программа первоочередных мер по кардинальному совершенствованию кадровой политики и системы государственной гражданской службы в Республике Узбекистан», которая включает в себя 27 пунктов и принятие 2 законов, 1 указа и 10 постановлений Президента Республики Узбекистан, 2 постановлений Кабинета Министров Республики Узбекистан и более 10 иных документов.

Помимо термина «государственных гражданский служащий» в законодательстве встречается слова «управленческий кадр». В связи с тем, что на сегодняшний день нет единого определения данного термина, его можно определить из практики принятия на учебу в магистратуру Академии государственного управления. Так, согласно Указу Президента Республики Узбекистан от 8.08.2017 года № УП-5139 «О мерах по дальнейшему развитию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров в Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан» прием в магистратуру Академии осуществляется на основе конкурса исключительно из числа лиц, рекомендованных органами государственной власти, государственного и хозяйственного управления, а также общественными организациями и субъектами предпринимательства Республики Узбекистан, в возрасте до 40 лет, имеющих базовое высшее образование и не менее 2-х лет опыта управленческой работы<sup>2</sup>. В категорию управленческой работы как правило принято относить работу на руководящем звене, от которых в решающей степени зависит успех деятельности руко-

<sup>1</sup> <https://www.lex.uz/docs/4549993>

<sup>2</sup> <https://www.lex.uz/docs/3300782>

водимого ими государственным органом, организации, учреждения, предприятия, органа местного самоуправления. К примеру кадрам, работающим на управленческих должностях можно привести как руководителей организаций и их заместителей, начальников департамента, управлений, отделений и отделов. В некоторых случаях главные инспектора или специалисты национального или республиканского уровней могут быть признаны в статусе управленческих кадров в связи со своими функциональными обязанностями по контролю и координации деятельности нижестоящих организации.

Исходя из вышесказанного можно определить, что понятие «государственный гражданский служащий» более шире чем понятие «управленческий кадр». Данный вывод еще основывается на том, что разрабатывается так называемые классные чины – классификационные ранги государственных гражданских служащих. В матрице которой учтены и управленческие кадры.

Говоря о системе обучения управленческих кадров, хотелось бы отметить, что на сегодняшний день она включает в себя 3 вида:

**1. Подготовка** – обучение в магистратуре по очной и заочной форме, по годичной и двухгодичной программе соответственно.

**2. Переподготовка** – обучение на среднесрочных курсах по очной и заочной форме, по четырёхмесячной и десятимесячной программе соответственно.

**3. Повышение квалификации** – обучение на краткосрочных курсах продолжительностью до 1 месяца.

На основании Указа Президента Республики Узбекистан 8.08.2017 года № УП-5139 «О мерах по дальнейшему развитию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров в Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан» внедрена новая система отбора слушателей на основе оценки компетенций<sup>1</sup>.

Так, в 2017 году были приняты 5 основных компетенций для отбора слушателей в магистратуру и на курсы переподготовки. Это:

1. Ценности
2. Управленческий профессионализм
3. Лидерство
4. Системное мышление
5. Адаптивность

На основании данных компетенции установлен порядок отбора слушателей в **три этапа**:

**1. Первый этап** – первичный отбор кандидатов непосредственно в органах государственной власти, органах государственного и хозяйственного управления, негосударственных некоммерческих организациях из числа лиц, находящихся в резерве на управленческие должности.

**2. Второй этап** – прохождение кандидатами тестовых испытаний на знание истории Узбекистана и на предмет выявления уровня логического мышления, проводимых Государственным центром тестирования при Кабинете Министров Республики Узбекистан.

**3. Третий этап** – прохождение кандидатами собеседования на предмет оценки уровня владения управленческими навыками, способностями логического, системного и аналитического мышления, а также определения их лидерских качеств.

<sup>1</sup> <https://www.lex.uz/docs/3300782>

Организация обучения управленческих кадров на курсах повышения квалификации осуществляется по заявкам органов государственной власти, органов государственного и хозяйственного управления, негосударственных некоммерческих организаций и субъектов предпринимательства на договорной основе.

Необходимо отметить, что в 2018 были открыты региональными филиалами Академии в городах Гулистан, Карши, Самарканд, Ургенч и Фергана, что позволило осуществлять организацию обучения управленческих кадров в том числе и в регионах Узбекистана.

Курсы повышения квалификации в Академии и её региональных филиалах осуществляется на основании постановления Кабинета Министров, в котором определяются квоты слушателей (ежегодно более 4 тысяч на основании гранта и более 2 тысяч платно-контрактной основе).

В процессе организации курсов повышения квалификации внедрены новые интерактивные методы обучения, тренинги и вебинары. В программу повышения квалификации включены модули по формированию глубоких и практикоориентированных знаний в сфере местного управления и регионального развития, навыков стратегического планирования, знаний системы горизонтальных и вертикальных отношений, навыков качественного исполнения государственных и региональных программ, нормативно-правовых актов, а также формирование навыков планирования деятельности, качественного исполнения рабочих планов («дорожных карт») и другие<sup>2</sup>.

Вышеупомянутом Указе Президента Республики Узбекистан от 3 октября 2019 года впервые на законодательном уровне применены такие международные термины как «принцип меритократии» и «карьерная модель», реализация которых качественным образом отразится в сфере совершенствования государственной гражданской службы.

На основании этих принципов создаётся прозрачная система отбора кадров и дальнейшее продвижение их по службе. Связи с этим, разработаны основные компетенции государственных гражданских служащих и внедрен новый порядок отбора на государственную службу. В качестве эксперимента взяты само Агентство по развитию государственной службы, министерства занятости и трудовых отношений, финансов и сельского хозяйства.

Конкурсный отбор будет осуществляется из числа кандидатов, включенных Национальный кадровый резерв.

Исходя из вышесказанного предлагается осуществлять отбор кандидатов на основе компетентного подхода, по результатам которого будет составлен своего рода **паспорт-скилз и ежегодный план развития** государственного гражданского служащего по **8 основным компетенциям**:

1. Управленческий профессионализм
2. Лидерство
3. Коммуникативность
4. Адаптивность
5. Ориентация на результат
6. Системное мышление
7. Социальные ценности
8. Открытость новому опыту

Осуществление отбора предлагается осуществлять в **четыре этапа**:

<sup>2</sup> <https://www.lex.uz/docs/3924316>

**Первый этап** – изучение анкетных данных (паспортные данные, справка об объективке, трудовой опыт, навыки владения иностранными языками и ИКТ и т.д.).

**Второй этап** – проведение психологической диагностики (психологические тесты на ценности, принятие решений, системного мышления, эмоционального интеллекта и т.д.).

**Третий этап** – проведение тестирования на знание (ИКТ, иностранные языки, основы экономики, права, истории, духовности и т.д.).

**Четвертый этап** – проведение оценки компетенций методами ассесмент центра (кейсы, интервью, мозговой штурм, презентация и т.д.).

Реализация такого рода отбора на наш взгляд позволит на всех его этапах разработать индивидуальный план развития государственного гражданского служащего, включающего в себя развития конкретных знаний и навыков для эффективного и результативного выполнения своих функциональных обязанностей.

Говоря об отборе и оценки компетенций государственных гражданских служащих является актуальным остановится на некоторых аспектах деятельности кадровых подразделений.

Постановлением Президента Республики Узбекистан от 3 октября 2019 года основными задачами кадровых подразделений государственных органов и организаций определены следующее:

внедрение максимально прозрачного и справедливого порядка отбора и расстановки кадров с использованием современных информационно-коммуникационных технологий;

совершенствование механизма работы с кадрами на основе современных систем менеджмента исходя из успешного зарубежного опыта;

формирование и реализацию политики в сфере управления кадрами, направленной на достижение и поддержание соответствия количественных и качественных характеристик состава персонала задачам, стоящим перед государственными органами и организациями;

удовлетворение потребностей государственных органов и организаций в трудовых ресурсах в соответствии со стоящими перед ними задачами и стратегией их развития, а также изменяющейся внешней и внутренней конъюнктурой на рынке труда;

создание равных возможностей для карьерного роста, основанных на объективной оценке трудовой деятельности, морально-волевых качеств, способностей и навыков работников государственных органов и организаций;

содействие в увеличении индивидуального вклада каждого работника в достижение задач, стоящих перед государственными органами и организациями, на основе постоянного развития и максимально полного задействования потенциала кадров;

принятие действенных мер по формированию у государственных гражданских служащих высокой профессиональной этики, антикоррупционной культуры и нетерпимого отношения к коррупции;

организацию на регулярной основе повышения профессионального уровня кадров, включая непрерывное обучение (с привлечением профильных и высококвалифицированных специалистов), в том числе за рубежом<sup>1</sup>.

Касательно последней задачи в этом же постановлении предусмотрена разработка пятилетней программы по поэтапному направлению на стажировку сроком от 3 до 6 месяцев не менее 1000 наиболее перспективных работников среднего и низшего звена государственных органов и организаций в соответствующих органах и организациях развитых зарубежных государств.

Вместе с этим, в Указе от 3 октября 2019 года установлено правило в соответствии с которым государственные органы и организации обязаны обеспечить прохождение государственными гражданскими служащими ежегодных краткосрочных курсов повышения квалификации (30 — 60 часов) с отрывом от производства.

Выше приведенный краткий анализ нормативно-правовых актов позволяет выявить дополнительные вызовы и задачи, которые требуют своего решения, в частности:

**Во-первых**, к сожалению, на сегодняшний день отсутствует единый закон о государственной гражданской службе, который включил бы в себя основные принципы и механизмы реализации кадровой политики и осуществления государственной гражданской службы. Принимая во внимание, что первый проект закона разработан еще более 20 лет тому назад и его сегодняшний вариант бурно обсуждается общественностью и экспертами на наш взгляд является целесообразным утвердить временное положение о государственной гражданской службе и после его апробирования в нескольких государственных органах и с учетом замечаний принять последующем Закон.

**Во-вторых**, необходимо критически проанализировать деятельность кадровых подразделений. На наш взгляд в настоящее время кадровые подразделения не в полном объеме выполняют возложенные на них функциональные обязанности. В основном их деятельность охвачена технической и бумажной работой, связанной с оформлением тех или иных документов. В первую очередь необходимо структурно пересмотреть кадровые подразделения и переименовать их на департаменты, управления и отделы развития человеческих ресурсов. При этом в обязательном порядке предусмотреть такие штатные единицы, как отдел (специалист) трудовых отношений, кадрового планирования и занятости, отбора и расстановки кадров, работы с кадровым резервом, карьерного моделирования и оценки деятельности, мониторинга карьерного роста сотрудников, оценки трудовой деятельности, развития кадров, организации обучения сотрудников и по вопросам социально-психологического климата организации. Вместе с этим, необходимо утвердить формы, минимальные нормативы и критерии образования кадровых подразделений, а также должностные разряды сотрудников в государственных органах и организациях исходя из уровня и штатных единиц государственных органов и организации.

**В-третьих**, функциональные обязанности государственных гражданских служащих не отвечают современным реалиям и в большинстве случаев носят только декларативный характер. В частности, функциональными обязанностями должны быть закреплены исходя из практических работ, направленных на развитие организации и приносит конкретные результаты, они не должны иметь общий характер и ни в коем случае не должны без обоснованно расширяться. Государственные гражданские служащие должны реально

<sup>1</sup> <https://www.lex.uz/docs/4552055>

представлять свои права и обязанности по исполнению которых можно будет определить их коэффициент эффективности и результативности. В связи с чем, на наш взгляд необходимо пересмотреть функциональные обязанности всех государственных гражданских служащих и разработать новые основываясь на миссии, видении и приоритетных задач каждой организации. Данные изменения в будущем позволят разработать реальные компетенции государственных гражданских служащих, которые будут использоваться при отборе и расстановке кадров, а также учтены при карьерном росте.

**В-четвертых**, в связи с необходимостью системного изучения и совершенствования компетенций государственных гражданских служащих целесообразно создать новое подразделение в виде Ассесмент центра при Агентстве развития государственной службы. В основные задачи которого войдут разработка компетенций и их методики оценки, координация деятельности кадровых подразделений в проведении оценки компетенции, внедрение новых методов проведения аттестации государственных гражданских служащих и т.д.

**В-пятых**, на сегодняшний день отсутствует подготовка кадров по специальности «государственное управление», «местное управление» и «управление человеческими ресурсами» по учебным программам бакалавриата. В связи с чем, считаем целесообразным на базе Академии открыть новые направления и специальности подготовки кадров по вышеупомянутым названиям. Данное изменение позволит системным образом выстроить подготовку управленческих кадров, что без сомнения положительно отразится в развитии государственной гражданской службы.

**В-шестых**, логическим продолжением совершенствования образовательного процесса является реформирование послевузовского образования. В этой связи считается целесообразным уделить особое внимание созданию научного направления или прощя говоря специальности «Государственное управление», выделить квоты для обучения в докторантуре, создать на базе Академии научного совета. На наш взгляд, воплощение данной идеи даст новый импульс фундаментальному и прикладному исследованию проблем государственного управления и кадровой политики.

В заключении хотелось бы особо отметить, что в последние годы осуществляются широкомасштабные реформы в каждой области жизнедеятельности страны. Именно в это время, когда реформы реализуются ускоренными темпами возникает острая необходимость в развитии высококвалифицированных навыков государственных гражданских служащих. На наш взгляд выдвинутые нами предложения дадут новый импульс совершенствованию кадровой политике в нашей стране.

#### Список литературы:

1. Конституция Республики Узбекистан (<https://www.lex.uz/docs/35869>).
2. Национальная программа по подготовке кадров (<https://www.lex.uz/docs/19769>).
3. Указ Президента Республики Узбекистан от 3.10.2019 года № УП-5843 «О мерах по кардинальному совершенствованию кадровой политики и системы государственной гражданской службы в Республике Узбекистан» (<https://www.lex.uz/docs/4549993>).

4. Указ Президента Республики Узбекистан от 8.08.2017 № УП-5139 «О мерах по дальнейшему развитию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров в Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан» (<https://www.lex.uz/docs/3300782>).

5. Постановление Президента Республики Узбекистан от 3.10.2019 года № ПП-4472 «О мерах по организации деятельности Агентства развития государственной службы при Президенте Республики Узбекистан» (<https://www.lex.uz/docs/4552055>).

6. Постановление Президента Республики Узбекистан от 6.08.2018 года № ПП-3901 «Об организации региональных филиалов Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан» (<https://www.lex.uz/docs/3859712>).

7. Постановление Президента Республики Узбекистан от 27.06.2019 года № ПП-4365 «О дополнительных мерах по совершенствованию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров в Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан» (<https://www.lex.uz/docs/4389748>).

8. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 19.09.2017 года № 745 «Об утверждении нормативно-правовых актов, касающихся подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров» (<https://www.lex.uz/docs/3358153>).

9. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 28.09.2018 года № 772 «О мерах по организации деятельности региональных филиалов Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан» (<https://www.lex.uz/docs/3924316>).