

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ КЫРГЫЗСКОЙ  
РЕСПУБЛИКИ**

**НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ  
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

**ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ Д 23.20.611**

*На правах рукописи*

УДК 323:212,11.

**Сариева Диана Суйунбаевна**

**КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА КАК ОСНОВА  
ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ КЫРГЫЗСТАНА**

Диссертация на соискание  
ученой степени кандидата политических наук

Специальность 23.00.02 - Политические институты, процессы и  
технологии

**Научный руководитель:**  
Академик, доктор философских  
наук, профессор **Тогусаков О.А.**

Бишкек – 2022

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>4</b>
<b>ГЛАВА 1. РАЗВИТИЕ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ КЫРГЫЗСТАНА.....</b>	<b>14</b>
1.1 Исторический аспект становления категории кадровой политики.....	14
1.2 Кадровая политика в период становления независимости КР.....	35
<b>ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В КЫРГЫЗСТАНЕ.....</b>	<b>50</b>
2.1 Социально-политические детерминанты кадровой политики.....	50
2.2 Институционализация кадровых процессов как основа формирования новой политической элиты КР.....	72
2.3 Концептуальные основы современной кадровой политики.....	85
<b>ГЛАВА 3. СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ.....</b>	<b>100</b>
3.1 Мировая практика и анализ подходов к кадровой политике.....	100
3.2 Тенденции развития кадрового потенциала для восполнения политических ресурсов элиты.....	116
3.3 Эффективность кадровых процессов и профессионализации новой политической элиты.....	124
<b>ВЫВОДЫ.....</b>	<b>132</b>
<b>ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....</b>	<b>143</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....</b>	<b>145</b>

## **ПРИНЯТЫЕ УСЛОВНЫЕ СОКРАЩЕНИЯ**

**ООН** – Организация объединенных наций

**ПРООН** – Программа развития ООН

**ГО** – Гражданское общество

**ГКП** – Государственная кадровая политика

**МСУ** – Местное самоуправление

**МСБ** – Малый и средний бизнес

**ТК КР** – Трудовой кодекс КР

**НТП** – научно-технический прогресс

**ЖК КР** – (Парламент) Жогорку Кенеш Кыргызской Республики

**КЗоТ** – Кодекс законов о труде

**ЦА** – Центральная Азия

**ИКТ** – Информационно-коммуникативные технологии (т.е. обработка широкого спектра метаданных в рамках глобального охвата интернетом)

**НПА** – нормативно-правовой акт

**ГАГСМСУ КР** - Государственное агентство по госслужбе и местному самоуправлению КР

**НСУР** - Национальная стратегия устойчивого развития КР (2013-2017 гг).

**МСБ** – Малый и средний бизнес

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования** обусловлена значимостью института кадровой политики, которая является существенным инструментарием в продвижении государственной политики и формирования генерации новой политической элиты в Кыргызстане.

Обретение постсоветскими республиками суверенитета привели к трансформации методов госуправления, что способствовало оптимизации кадровой политики, как составной ее части.

Кыргызстан, определивший себя в качестве демократического, правового и социального государства в контексте развития эффективного госаппарата, основой которого являются кадры новой политической элиты, на современном этапе имеет кардинальные достижения в строительстве нового этапа государственности, что нашло отражение в новой редакции Конституции КР (2021 г.) [10].

Так институционализация социально-политических процессов всецело обусловила развитие Кыргызстана в тесной корреляции политико-правовых, социальных и др. аспектов. В новейшей истории государственного строительства в КР в условиях трансформации политической системы продолжаются процессы деполитизации власти.

Приоритетными целями государственного строительства является профессионализация кадров, которая обеспечит высокую эффективность и прозрачность работы всей системы госорганов.

В КР административно-правовая реформа вступила в стадию институционального развития, поскольку направлена на оптимизацию процессов госуправления и улучшение качества госуслуг, профессионализма деятельности госаппарата, свободного от политического ангажирования.

Государственная кадровая политика (далее ГКП) в условиях текущей реальности в КР в теоретико-методологическом аспекте еще не

достаточно разработана и требует дополнительных изысканий и научного осмысления, а также четкой детерминации понятийного аппарата и ее социально-политических аспектов.

Особая значимость научного осмысления теоретико-методологических основ ГКП обусловлены размытостью методологических векторов. При этом, отсутствие целостной концепции кадровой политики и методов ее реализации приводит либо к бессистемному копированию, либо искажению принципов и методов ее реализации.

ГКП - это область социальной практики и управления, воздействующая на процессы формирования духовных и интеллектуальных способностей и возможностей индивида в различных сферах жизнедеятельности.

Такая обусловленность вызвана тем, что социально-экономическое, политическое и др. формы развития кыргызстанского социума сложно представить без государственного регулирования.

Недостаточная эффективность системы госуправления актуализировала реформирование системы управления, в особенности осуществления ГКП, которая призвана осуществлять позитивные действия со стороны государства. В Кыргызстане назрела необходимость разработки обновленных алгоритмов, направленных на формирование в системе госуправления, как ядра управленцев нового типа.

Также актуальным остается вопрос о качественном улучшении деятельности госорганов, который невозможен без кардинального осмысления и выстраивания ГКП, главенствующим признаком которой должна стать способность к своевременному реагированию с функциональной устойчивостью против современных угроз.

Потребности развития КР актуализировали разработки новых управленческих стратегий и использования кадров новой генерации,

которые бы способствовали укреплению государственности и неизбежности социально-экономических преобразований.

Совершенствование ГКП в Кыргызстане базируется на отечественной и зарубежной практике, учитывающей исторические, ментальные установки, традиции, комплексные тренды управления, что в перспективе должно отразиться на качественном ее состоянии.

Так, мировой опыт свидетельствует, что научно обоснованная ГКП представляет собой главенствующую совокупность успехов любого цивилизованного государства.

Подобный подход и концептуальное осмысление кадровой политики предполагает интеграцию научных разработок отдельных отраслей знаний в единую логически-обоснованную и практически-реализуемую систему.

Изменения в системе социальных отношений опосредуются системным, взвешенным научным анализом, теоретическим осмыслением и адекватной регламентацией госуправления в КР.

При этом сумма противоречия между устаревшими решениями и потребностями обновленной системы тормозят развитие отношений в КР, что также сказывается на состоянии госуправления, снижает эффективность предпринимаемых реформ.

В указанном контексте исследование процесса формирования ГКП представляется актуальным, значимым и способствующим ускорению развития КР.

Актуальность темы исследования опосредована и тем, что наш отечественный и зарубежный опыт указывают на невозможность эффективной ГКП без адаптации научно-обоснованных концепций для устранения противоречий. В данной связи активизация интереса к проблемам осуществления ГКП обладает весомой значимостью в контексте нового закона КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» [15].

Наличие исследований, посвященных различным аспектам их

организации в КР и за рубежом, как и анализ национальной модели осуществления ГКП, тенденций развития с позиций текущих условий - остаются задачей отечественной политологической науки.

В важнейшем документе «Национальной стратегии развития КР на период с 2018–2040 гг.» определены концептуальные векторы, где подразумевается, что политическая система должна обеспечить непротиворечивое единство целей развития на основе учета интересов всех слоев общества [26, с. 64]. Также отмечается, что критерием успешности госуправления является доверие граждан опосредованное:

- честными выборами госорганов и органов МСУ;
- возможностями принимать участие в управлении государственными делами, осуществление контроля за деятельностью власти всех уровней посредством общественных советов при госорганах и других форм взаимных контактов государства и ГО;
- оперативностью госорганов в реагировании на запросы;
- наличием системы госорганов и МСУ, функции которых распределены
- действующей системы сдержек и противовесов, закреплённой в Основном законе КР [26].

На продуктивность исследования существенное влияние оказал Указ Президента КР С. Жапарова «О государственной кадровой политике КР» [18], который стал концептуальным ориентиром в освещении вопросов осуществления ГКП в Кыргызстане.

Безусловно, научно-теоретической базой представленного исследования стали оценки и выводы, содержащиеся в официальных документах госорганов, исследования в сфере теории отечественных и зарубежных политологов, правоведов, а также практиков, рассматривающих проблемы кадровой политики.

Целесообразно признать, что для КР оптимальной является меритократическая модель, подразумевающая курс на дальнейшую

регламентацию ГКП, включая:

- институционализацию кадровых процессов;
- отказ от незаконных кадровых продвижений;
- создание административной юстиции, как нового направления реформирования;
- укрепление профессиональной этики.

Полагаем, что именно такой вектор развития процессов позволит Кыргызстану войти в число государств, приверженных идеям дальнейшей демократизации.

Учет указанных тенденций, процессов и явлений текущей реальности оформили выбор научной тематики, цели и задачи исследования. Верно признать, что осуществляемая на текущем этапе в Кыргызстане административная реформа обусловлена возвратом к президентской форме правления, основанной на принципах многопартийности, модернизации и оптимизации института госслужбы, которая становится реальным условием обеспечения общественно-политической стабильности государства.

Можно полагать, что конечной целью реализации реформы является повышение эффективности указанного института, ее видов, типологии, устранение ряда недостатков, оптимизация всего комплекса мероприятий проводимых в КР.

Представленное исследование основано на анализе и суммировании практики кадровой политики в контексте формирования политической элиты в КР с учетом опыта других зарубежных стран.

**Цели и задачи исследования** заключаются в разработке теоретико-политической модели развития кадровой политики в КР в контексте развития правового государства.

Для достижения цели поставлены **задачи**:

- проанализировать теоретико-методологические основы социально-политического института «кадровой политики»;



- раскрыть социальную сущность и институционализации кадровой политики, и основные принципы различных методологических подходов;
- исследовать вопросы классификации и типологии осуществления кадровой политики в КР и за рубежом;
- дать характеристику особенностей осуществления ГКП, основанной на принципах многопартийности КР;
- подвергнуть анализу категорию «политическая элита», принципы и условия ее формирования;
- провести анализ концептуальных подходов в осуществлении ГКП в КР и предложить практические рекомендации по ее оптимизации.

**Объект исследования** - общественные отношения в сфере функционирования кадровой политики и формирования кадрового потенциала госорганов в КР.

**Предмет исследования** - комплексный политологический анализ подготовки и проведения кадровой политики, основанной на принципах многопартийности КР;

- подвергнуть анализу категорию «политическая элита», принципы и условия ее формирования;
- провести анализ концептуальных подходов в осуществлении ГКП в КР и предложить практические рекомендации по ее оптимизации.

**Объект исследования** - общественные отношения в сфере функционирования кадровой политики и формирования кадрового потенциала госорганов в КР.

**Предмет исследования** - комплексный политологический анализ кадровой политики в условиях формирования политической элиты в КР.

**Нормативной и источниковой базой диссертации** являются Конституция КР (2021г.), Стратегии и Концепции, принятые в КР и за рубежом, акты международного права, договоры, ратифицированные КР.

**Научная новизна** заключается в совершенствовании концептуальных взглядов дальнейшего развития и реализации кадровой политики.

Исследование является одной из попыток разработки основных направлений развития ГКП в КР с учетом:

- продолжающейся реформы;
- разработке комплекса организационных, информационных и иных мер;
- введении данных анализа института кадровой политики и эффективности его формирования в КР.

**На защиту выносятся следующие положения.**

1. Совершенствование подходов кадровой политики, целью которой является концептуализация идей, включая предложения о новой модели госслужбы, ориентированной на удовлетворение интересов граждан, создание эффективных механизмов, профессионализации, усиления роли партий. Также актуализируются вопросы комплектования госорганов компетентными кадрами, обеспечению прозрачности и объективности отбора, аттестации кадров. Формирование новой модели ГКП, может быть оптимальной на основе признания концепции: «меритократической модели» с усилением контроля и аналитических технологий управления, которые в Кыргызстане пока еще отстают от потребностей социума.

2. Предметное содержание понятия «государственная кадровая политика (ГКП) КР» целесообразно трактовать, как публичную, профессиональную, оплачиваемую из средств государства деятельностью в госорганах, осуществляемая посредством реализации полномочий, а также типологии и систематизации признаков этого института. Аргументируется необходимость анализа статуса лиц, занимающих государственные должности в КР, как одного из механизмов дифференциации политической и профессиональной ответственности в системе госуправления.

3. Необходимость и концептуализация понятия «ГКП», подразумевает, что это госслужащий, непосредственно участвующий в формировании основных направлений политики КР, несущий

ответственность за реализацию целей и задач государства. Следовательно, «политико-определяющий характер функций» должен формировать вовлеченность в указанные формы и виды деятельности.

4. Актуализация обновления единой Концепции ГКП в Кыргызстане обуславливается тем, что каждый госорган разрабатывает собственную Концепцию, ориентированную на решение проблем, однако имеет проблемы отсутствия механизмов реализации, что приводило к значительным кадровым и материальным потерям, несвоевременному и низкому качеству кадрового обеспечения в госорганах.

5. Слабое функциональное распределение ответственности между субъектами кадровой политики обусловлено отсутствием критериев и параметров оценки ее эффективности, что приводило к формализму, подмене основных задач. В контексте нового Указа Президента КР особый импульс развития придается оптимальной ГКП, как основы дальнейшей демократизации кыргызстанского социума.

6. Обосновывается идея о том, что формирование кадрового потенциала госорганов в КР - это совокупность целей и задач, форм и методов деятельности государства, имеющих целью создание оптимально функционирующего кадрового корпуса, соответствующего современным условиям, способного эффективно решать задачи, как новой генерации политической элиты, которая вызывает широкий общественный отклик и резонанс в кыргызстанском социуме. Переход к президентской форме актуализировал необходимость реформирования системы госуправления, в контексте которой продолжающаяся реформа - средство политической модернизации социума с ориентиром на меритократические принципы ГКП в Кыргызстане.

**Теоретическая и практическая значимость** заключается в анализе проблем ГКП с позиций современной политической науки в дополнение к ранее исследованным вопросам и подходам к их решению.

Теоретическую основу исследования составили исследования института ГКП в области политологии, госуправления, социальной философии, социологии, юриспруденции, что предопределяет необходимость формирования нового типа госслужащего, обновления национальной модели госуправления, что обуславливает формирование новой системы ГКП, стратегия которой должна выстраиваться в соответствии с потребностями перспектив развития КР.

Практическое значение имеют рекомендации, которые могут быть использованы госорганами КР, а также при подготовке учебно-методических пособий и лекториев по указанному кругу проблем.

Материалы исследования могут быть использованы в учебном процессе в вузах, в системе подготовки аспирантов и магистрантов по спецкурсу «Госуправление в КР», «Кадровая политика в КР», а также на курсах повышения квалификации госслужащих.

**Личный вклад соискателя.** В представленном исследовании все научные положения, выносимые на защиту, цели и задачи были определены соискателем единолично и явились итогом многолетней работы под непосредственным научным руководством Академика Тогусакова О.А.

**Апробация результатов исследования.** Основные результаты и положения диссертации нашли отражение в 8 публикациях, в том числе в изданиях, рекомендованных НАК КР.

Итоги исследования излагались на международных конференциях, семинарах и круглых столах в 8 научных публикациях по избранной проблематике.

Материалы диссертации активно используются и адаптированы к учебному процессу в БГУ им. К.К. Карасаева по специальному учебному курсу «Кадровая политика», «Теория и организация государственной службы КР».

**Структура диссертации.** Исследование состоит из введения, трех глав, восьми подразделов, выводов, практических рекомендаций и списка

использованных источников. Объем диссертации составляет – 161 страницу компьютерного текста.

## **ГЛАВА 1. РАЗВИТИЕ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ КЫРГЫЗСТАНА**

### **1.1 Исторический аспект становления категории кадровой политики**

Первые упоминания о важности человеческих ресурсов можно обнаружить в античных трудах. Так, к числу первых трудов, где были изложены отдельные аспекты кадровой работы, относят работы Платона «Государство».

Истоки значимости указанных аспектов совпадают со временем образования первых государств, историческим свидетельством существования которых являются древние цивилизации инков, пирамиды Египта и др. Безусловно, возведение городов требовало наличия аппарата управления, т.е. органов и служб, выполнявших функции управления в государстве, и особой категории лиц - профессионалов-управленцев.

Можно признать большим достижением, что формирование аппарата управления являлось одним из приоритетных направлений в Древнем Египте. Занятие должности в аппарате управления считалось престижным, поэтому на службу поступали только те, кто прошел обучение. Для этого функционировали школы, выпускники которой должны были обладать широким кругозором и определенным багажом знаний. [74, с. 7].

В Древнем Китае, к примеру, также существовала система отбора в управленческие должности. Конфуций и его приемники создали целую философию отбора чиновников, образующих секретариаты, канцелярии, куда отбирались лица с развитым чувством долга, гуманисты, уважительно относящиеся к другим людям, которые курировали как военные кадры, так и гражданских служащих. [74, с. 14].

Древняя Греция, как известно, стала прародителем демократии. Одним из ее проявлений является существование «меритократии» при отборе, согласно которой отбор лиц основывался на интеллектуальном уровне и персональных достижениях.

По мнению Сократа, руководство в личных вопросах, очень близко к руководству общественных аспектов. И если человек не способен разобраться в личных проблемах, то он не сможет управлять обществом. Кстати, такая позиция вполне оправдана и сегодня, поскольку является непреложной истиной. Платон же рассуждал о стилях управления и выделял следующие виды: титаническое и политическое.

Наряду с этим, Платон писал, что законы должны руководить государством, но так как они абстрактны, следить за надлежащим их выполнением обязан человек, овладевший наукой управления. [83, с. 125].

Аристотель, будучи последователем Платона, но во многом, трансформировавшим взгляды учителя, уже в своих воззрениях считал, что результаты работы находятся в зависимости от свойств работника, и предложил алгоритм отбора на различные государственные должности [27, с. 231].

Из этого следует, что поднятые философами Древней Греции проблемы управления являются актуальными и для современной госслужбы, в части качества кадровой работы, проблем найма и продвижения по службе.

В древнем Риме, также как и в Древней Греции, нравственный аспект в деятельности служащих был предметом обсуждения философов и политиков. К примеру, Цицерон критиковал чиновников, в деятельности которых приоритеты отдаются личным задачам [83, с. 129].

Рассмотрим более детально аспекты, затрагивающие этот научный ресурс в контексте исторических особенностей.

В процессе анализа института государственной службы, как составной части реализации кадровой политики для восполнения ресурсов политической элиты, по мнению известного исследователя Зиманова С.З., главенствующее значение приобретают правовая система, традиции, культурно-историческое прошлое и прочие основания вкупе с теократическими представлениями при формировании и функционировании государственной службы [48, с. 54].

Представленный вниманию аспект является составной частью анализа кадровой политики, осуществляемой в КР, который указывает длительный эволюционный путь развития, и который с позиций исторической ретроспективы позволяет признать значимость указанного феномена.

Определяющим на перспективу развитие государственно-политической мысли в тюркском мире и первым из числа документальных свидетельств политических учений, явились работы величайшего мыслителя аль-Фараби.

Так, в работах аль-Фараби, а именно в «Трактате о взглядах жителей добродетельного города», «Гражданская политика», «Книга о войне и мирной жизни», «Книга изучения общества» были заложены и сформированы основы системы государственного управления того времени [95, с. 231].

Взяв за основу идеи греческих философов Платона и Аристотеля, и, используя социально-политические концептуальные идеи древнего Востока, аль-Фараби разработал теорию общественного устройства, которая не теряет своей актуальности и в современном мире. Так, по мысли аль-Фараби, во главе добродетельных городов находятся правители-философы, где господствует добро и справедливость, осуждается зло и другие пороки.

Добродетельным городам в противовес выступают невежественные, правители и жители которых не имеют представления об истинном счастье и не стремятся к нему, а уделяют внимание только телесному здоровью, наслаждениям и богатству.

Аль-Фараби, опережая на столетия социальную реальность, правомерно отмечал, что правитель государства не должен определяться по принципу родства (наследования), а должен выдвинуться своими совершенными интеллектуальными качествами [95, с. 234].

Наряду с этим, автор акцентирует внимание на социальной ответственности самих граждан государства. В случае, если правитель в чем-то ошибся, или принял неверное решение, то жители должны придерживаться законов и правил, установленных предыдущими правителями, либо приставить к главе города мудреца [95, с. 251].



Все это свидетельствует о том, что основы идей демократии, задолго до западных ученых, были заложены аль-Фараби в его трактатах о государстве и политике. Они также значительное время оказывали влияние на становление государственности в ЦА регионе.

Безусловно, на формы правления оказывал свое воздействие родовой строй, в котором не было постоянной армии, полиции, налоговой системы, поэтому гнет государства, как это было в европейских странах, ощущался в гораздо меньшей степени.

Внимания и критического осмысления требуют работы другого не менее значимого для тюркского мира мыслителя - Ж. Баласагуни. Так, в его книге «Кутадгубилик» (Благодатное знание) положена беседа четырех государственных деятелей, которые олицетворяют определенные качества, которыми должен обладать верховный правитель, визири, военачальники, секретарь, посол, ученый, ремесленник и др.[33, с. 121].

Можно также полагать, что перечисление должностей позволяет признать функционирование развитой системы институтов государства, где представлены, как сами качества, так и специфика их взаимоотношений, и где чиновник обладал мерой ответственности за реализуемую функцию.

Глубина мысли обращена к губительности небрежного отношения к общечеловеческим ценностям, необходимости совершенствования руководителей, и в равной степени способов управления, об идеях построения государства, в котором основная роль отведена закону.

Как известно из более поздних исторических источников, взгляды Ж. Баласагуни сыграли важнейшую роль в становлении государственности тюркских народов средневековья.

Жусуп Баласагуни в своей работе анализирует стили и методы правления с указанием их слабых и сильных сторон, а также описывает идеальный облик правителя [33, с. 125].

Применительно к феодальным государствам Востока отметим верное мнение Островской В.Н., которая считает, что в арабских халифатах выделяли исполнительную и судебную власть. Исполнительную власть представляли правительственные ведомства – диваны. В халифатах высшие чины ведомств назначались халифом и были непосредственно перед ним ответственны. Среди высших должностных лиц первое место принадлежало визирю. [77, с. 235].

В средневековье на территории Кыргызстана образовались Тюркский, Тюргешский, Карлукский, Огузский и Кимакский каганаты, Кыпчакское ханство и государство Караханидов. Все представленные государства осуществляли отбор, на основе иерархии должностей, принятой в государстве.

В Тюркском каганате каган возглавлял государство, т.е. выступал в роли вождя, был верховным судьей, верховным жрецом, выполнял функции руководителя, подчинявшего другие племена и страны и принуждавшего их платить дань и подати.

В Западно-тюркском каганате высшие государственные титулы «ябгу», «шад», «эльтебер» принадлежали каганскому роду. Наместники кагана назывались «тудуны», в обязанности последних входил контроль сбора податей и дани для кагана. Правители родов и племен именовались беками [64, с. 39].

В период Кыпчакского ханства действовала иерархическая система аристократии – ханы, тарханы, баскаки, беки, баи. Роды и племена тоже разделялись по социальной значимости. В государстве Караханидов административное и военное управление было отделено друг от друга [64, с. 40].

Таким образом, нами показаны особенности государств с монархической формой правления, а именно: наличие порядка поступления, замещения государственных должностей в соответствии с родовитостью. Вместе с тем в XV-XVII вв. произошли важные изменения в экономической,

финансовой и, как следствие, в социальной жизни. Вместо сословно-представительной монархии пришла абсолютная монархия, предоставлявшая монарху неограниченную верховную власть.

Абсолютная монархия стала источником формирования централизованного государства с разветвленным бюрократическим аппаратом и постоянной армией.

Немного позднее, в период господства Золотой Орды на территории нынешней ЦА характеризовался введением административно-территориального деления земель на улусную систему. Отражая специфику управленческих структур В.Г. Игнатов пишет: «Во главе этих улусов стояли улусбеки (эмиры), которые несли перед ханом определенные обязательства, как и собственно социальное управление в улусах» [53, с. 51].

В период распада Золотой Орды к XIV-XV вв., стала проявляться тенденция к объединению этнических групп и этнической территории в рамках крупного государственного образования.

По мнению М.С. Нуртазина, «Ввиду противоречивого характера формирования низовых управленческих структур, в этом историческом процессе выделено несколько хронологических этапов, которым соответствовали специфические механизмы рекрутирования чиновников с особым функциональным типом социальных групп в системе властных отношений» [125, с.41].

В указанной связи отсутствие у кочевых народов ЦА сколько-нибудь развитых форм власти и ее институциональной формы – государственности формировало предпосылки ее становления. Также верно признать, что на базе общности интересов, требовавших координации управленческой деятельности, происходила интеграция социальных организмов в иерархически взаимосвязанные функционально-структурные образования, имевшие целью регуляцию социокультурных, правовых и иных норм, в том числе генеалогического родства в системе управления.

Подтверждением сказанному являются исследования Н. Масанова, как отмечает Кульжамбекова А.Е, справедливо полагает, что «координация функций, лежавшая в основе процессов централизации, с последующей бюрократизацией в политической жизни не могла эволюционировать у кочевников в сколько-нибудь развитые формы государственности из-за малой плотности населения, недостаточной его концентрации, отсутствия городов, оседлых поселений, развитой системы разделения труда» [64, с. 120].

Верно признать бытующее мнение, что потестарно-политическую организацию можно рассматривать как политическую систему. Следовательно, логичен вывод о том, что в обществе кочевников проблемы централизации власти решались посредством усложнения существующей социальной системы.

В XVI-XVII вв. по социальному содержанию и структуре кочевые общества были не однородным, которые требуют взвешенного, концептуального теоретического освещения. Также справедливо признать, что весомую роль играет народное собрание (курултай), который, как важнейший демократический институт, имеет место и в современных реалиях Кыргызстана.

Власть хана не всегда была абсолютной, и, как правило, контролировалась и ограничивалась родовой знатью. Всякая попытка самостоятельности признавалась проявлением произвола, родовые группы могли открыто вступать в конфронтацию с ханской властью.

Образ жизни скотоводов-кочевников вплоть до XV в., с управленческими порядками, бытом, способами производства и устройства общества не претерпевал существенных трансформаций на протяжении нескольких тысячелетий, в силу приспособленности к условиям обитания, особой номадической ментальности.

В контексте анализа также целесообразно отметить, что кочевое животноводство являлось эффективным с высокой степенью расширенного

воспроизводства, приносящим продукты питания (мясо, жир, молоко), одежду и универсальные для того времени транспортные средства, лошадей.

Для успешного ведения производства с учетом специфики сложных для проживания природно-климатических условий, непрерывного цикла производства с перемещением, видов товара, живого скота необходимы были кадры, к которым предъявлялись требования четкой дисциплины, честности.

Следовательно, целесообразно признать, что все это результат управленческих действий и строгих правовых обычаев [54, с.233].

Безусловно, соблюдение социально-правовых отношений было обязательным правилом для всех, от низших до высших чинов власти того времени. Все указанные выше компоненты управленческой системы были сформированы по родовому признаку, и как обязательное требование - уважение и подчинение старшему, культ мужчины, культ младшего сына и правило "Жетыата" - иначе говоря, знание своих предков до седьмого колена, которые имеют и дополнительное сакральное значение, и признают значимость генетического компонента, не позволяющего близкородственных браков и всех вытекающих из этого правила отягчающих факторов наследственности.

М.С. Нуртазин верно признает, что «особенностью всех кочевых народов является сложная и разветвленная «родоплеменная» структура. Социум дробился на множество организованных «племен», «родов», групп и более мелких ответвлений, взаимосвязанных сложной системой общественных отношений и традицией генеалогического древа» [125, с. 21].

Бесспорно, разделение элиты имело определенную особенность. Так, если в средневековье в Европе формирование всех уровней элиты велось по наследственному признаку, то среди кочевников признаки меритократии имели более выраженный характер, отсюда логично и деление кыргызов по канонам Санжыра (т.е. разделение этноса на две

идентичные по этническому составу большие группы «Он канат», «Сол канат» и группу «Ичкилик»), которая по этническому компоненту является ассимилированной группой, в силу границ проживания кыргызов, узбеков и таджиков на Юге страны.

Также по наследству передавалось только ханство (главы родов и прочих объединений). Судебные представители – бии, военизированные лидеры - батыры избирались по личным качествам, героизму и боевым заслугам, как известно, указанная традиция восходит своими корнями к эпосу «Манас», которое было признано одним из цивилизационных достижений древнейших этносов, насчитывающих тысячелетний этногенез.

Как отмечается в исследованиях, все взаимоотношения у кыргызов разрешались посредством обычного права, и включали в себя:

- Земельные отношения при решении споров о пастбищах и водопоях;
- семейно-брачные по заключению и расторжению брака, имущественных и иных прав в семье;
- военные, регламентирующие формирование подразделений и выборов военачальников;
- положение о судебном процессе, а также порядке судебного разбирательства и др. [108, с. 74].

Между тем, политическая разобщенность, усилившаяся в XVIII в., как само стремление к усилению самостоятельности со стороны ханов, способствовали принятию условий присоединения к России. В ряде теоретических исследований, представляющий огромный научный интерес, были отмечены различные, как положительные, так и негативные аспекты присоединения к России.

В целом, такая трансформация обусловила признание царской системы управления, когда были образованы округа во главе с окружными приказами. Округа делились на волости, волость состояла из административных аулов [57, с.47].

Развитие капитализма в России непосредственно отразилось на особенностях социально-экономического, политического положения Кыргызстана. В 1867-1868 гг., была проведена административная реформа, согласно которой области делились на уезды и волости. Область возглавлял военный губернатор, назначаемый царской администрацией, во главе уезда - уездный начальник, назначаемый губернатором.

Волости очерчивались таким образом, чтобы их население было в основном однородным, то есть либо «кочевым», либо оседлым «сартским». «Кочевые» волости возглавляли волостные управители и избирались на три года из местного населения по двухступенчатой системе. Волостных утверждал в должности военный губернатор.

Так, Положения предусматривали местное самоуправление и народное судейство для туземного населения (на основе адата у кочевого и шариата у оседлого населения, в основном на Юге Кыргызстана) по делам, не имеющим политического характера [54, с. 233].

Становление госслужбы, берущей отсчет времени с советского периода, и связан с переосмыслением В.И. Лениным сущности имперско-государственного сословия и возможностей использования его услуг в пролетарском государстве [65, с. 437].

На начальных этапах строительства союзной федерации основной упор делался на идеологические принципы организации системы госуправления. Итогом такого подхода явилась полнейшая абсолютизация партийно-административных методов решения задач.

«На руководящие партийные должности, - по мысли В.И. Ленина, - надо выдвигать людей «...безусловно надежных, которые способны стоять на своем посту, как представители всего класса...» [65, с. 445].

ГКП обусловила формирование и реализацию новых конституционных норм власти и управления, что способствовало росту роли Советов всех уровней. Строительство новых общественных отношений требовало институционализации, и к середине 30-х гг. XX в. опиралось на

конституционные основы, развитые в Гражданском, Уголовном, Гражданско-процессуальном Кодексах, КЗоТ и др. [50, с. 35].

Так, М. Восленский, исследователь советской номенклатуры подчеркивал, что если В. Ленин создал высокоорганизованную организацию профессиональных революционеров, то Сталин изобрел номенклатуру - аппарат, «при помощи которого стал управлять страной» [28, с. 94].

В основе организации советской номенклатуры лежали идеологические принципы, что отличало систему советской бюрократии от принципов сословной бюрократии, а также разнилось с номенклатурой госслужбы буржуазного общества.

Так, строительство госаппарата, подбор и расстановка кадров учреждений в СССР стали исключительной прерогативой партии. [28, с 96] Государственная власть активно пропагандировала идейно-политические взгляды партии «большевиков».

В реализации методов власти особую роль играла идеология, представляющая собой сумму теоретических и практических предложений, взглядов, идей, мнений и установок, осуществляемых в процессе функционирования власти.

Большевики, придя к власти, сумели в довольно короткий срок создать дееспособную систему госуправления. Разработка доктринальных установок способствовала созданию такого управленческого механизма госслужбы, который был бы способен осуществить намеченные политические и социально-экономические преобразования.

Как известно, утвердился административный институт госслужбы, хотя официально термина «государственная служба» не существовало. Государственный аппарат находился под жестким контролем партийно-советской номенклатуры в лице правящей элиты Политбюро и ЦК КПСС. [28, с. 121]

Более того, в советское время важное внимание уделялось аспектам подготовки советско-партийных кадров и формированию резерва



управленческих кадров. При назначении на должности роль играли членство в партии и партийный стаж. В те годы в политическую жизнь вступали все новые массы людей, из которых формировались руководящие партийные и советские работники [54, с. 337].

После принятия Конституции СССР в 1924 г. в Средней Азии начался процесс национально-территориального размежевания, в ходе которого, в составе РСФСР была основана Киргизская Автономная область, преобразованная в 1926г. В Кирг. АССР, и лишь через 10 лет в 1936г. была переименована в Киргизскую ССР.[72, с. 49] Правительство Кирг. ССР с 1938г. по 1945г. возглавил Торобай Кулатов. В состав правительства в те годы входило: 20 народных комиссариатов, Госплан Кирг. ССР, Управление по делам искусств, Главное управление промышленности и строительных материалов.[72, с. 51]

После ухода Сталина произошли некоторые изменения в принципах существования советской бюрократии. Оформился новый механизм смены вождей, который сказывался на условиях госслужбы и составе высшего эшелона бюрократии.

В Кирг. ССР особенности подготовки кадров заключались в том, что вследствие малочисленности национальная интеллигенция формировалась из представителей крестьянства. В этих условиях активизация работы по идейно-теоретическому вооружению кадров, их политическому воспитанию явилась едва ли не единственным форматом рекрутирования, что требовало квалифицированных идеологических работников, которые готовились в советских ВПШ, а значительная часть их - в коммунистических университетах г. Москвы и г. Ленинграда.

Постоянной формой взаимопомощи была отправка ЦК опытных работников в среднеазиатские республики, что позволило укреплять их зрелыми работниками, усиливать интернациональное воспитание местных кадров. Значение этого факта было исключительным, если иметь в виду то,

что именно из этой среды в последующем формировались кадры республиканского звена [64, с.82].

Как известно, в советское время существовала система подбора кадров, где ротация и повышение квалификации были обязательным условием государственной кадровой политики. Так, из партийной школы советской закалки выросла целая плеяда кыргызских государственных деятелей как, И. Раззаков, Б. Мамбетов, А. Суйунбаев, С. Ибраимов, Т. Усубалиев и т.д.

Важнейшим для Кыргызстана событием явилось принятие в 1936 г. новой Конституции СССР, когда Кыргызстан, до тех пор являвшимся автономной республикой приобрел статус союзной и получил права равноправного государства в составе СССР. В 1937 г. была принята Конституция Кирг. ССР. Указанный исторический отрезок времени стал точкой отсчета построения правоохранительной системы, отделившейся от НарКомЮста.

Кадровая политика в военных условиях, по мнению ряда авторов, осуществлялась в контексте «принципа максимальной централизации политического, хозяйственного и военного руководства» [50, с. 23]. Послевоенная система госслужбы в 40-50-х гг. со всей очевидностью проявляла изъяны, ощущалась потребность реорганизации и выработке новой кадровой доктрины.

До середины 60-х гг. осуществлялось интенсивное государственное строительство, что стало также толчком для расширения круга администрирования не только с позиций государства, но также участия в управлении общественностью. Аппарат партийных и советских госорганов, по мнению Коваленко А.И., Ильина В.В. и ряда других авторов, выступал в качестве организующей, мобилизующей силы. [62, с.238].

Указанная доктрина теоретически обосновывалась на положении о том, что участвовать в управлении государством по силам любому гражданину. По мере же того, как цель замены государства общественным

самоуправлением становилась отдаленной, а реальное государство оказалось подчинено власти КПСС, тезис был подменен другим: руководящей и направляющей ролью партии.

В дополнение отметим, что после Октябрьского пленума 1964 г. ЦК КПСС, смещения Н. Хрущева и смены части элиты, в кадровую политику были внесены коррективы. Как известно, т.н. Хрущевская «оттепель» актуализировала воздействие власти на интеллигенцию, оставшись в рамках командно-административной системы.

Так, после XX съезда КПСС, поставившего точку в истории эпохи «культы личности» Сталина, преследуемая лучшая часть национальной интеллигенции была признана властью [55, с. 68].

Конечно, к 50-м гг. XX в. политическая элита Кирг. ССР отличалась готовностью к самым неожиданным поворотам. Н.С. Хрущев добился введения в Устав КПСС положения об обязательной ротации кадров и трактовался следующим образом: при каждом выборах полагалось менять 1/3 числа членов парткомов от ЦК до райкома [55, с.69]

С приходом Л.И. Брежнева к власти, известный принцип ротации кадров был отменен. В указанной связи, как свидетельствуют многочисленные исследования, сформировались группы управленцев, которые консолидировались вокруг чиновников, занимавших более высокие должности.

С середины 60-х гг. XX в. состав партийных работников Кирг. ССР отличался. Как пишет Плоских С.В., малообразованных партократов сменили люди, имеющие высшее техническое, гуманитарное образование. О достаточно высоком образовательном цензе чиновников говорил Секретарь ЦК Компартии Кирг. ССР Т. Усубалиева в 1980г. Из общего числа номенклатурных работников обкомов, горкомов партии 74% имели высшее образование. Также возросло число партработников, имеющих партийно-политическое образование [76, с.154].

На более позднем этапе, Ю. Андропов, став во главе КПСС в 80-х гг. попытался приостановить процессы разложения в управленческом слое. Между тем, в СССР активно назревал системный кризис.

В условиях перестройки основные направления кадровой политики были разработаны и изложены на январском 1987 г. пленуме ЦК КПСС. Было определено, что работа с кадрами должна строиться по комплексному плану, структурными элементами которого являются определение потребности в руководящих кадрах; выявление работников и включение их в резерв; изучение качеств резервистов; перемещение и продвижение кандидатур; контроль качеств работников [76, с. 155].

Уже с позиций текущих реалий, признается факт, что компартии удалось сформировать кадровый корпус органов власти, который обеспечивал решение политических и экономических задач на должном операционном уровне.

Советский институт госслужбы, как известно, регулировался нормами трудового законодательства и контролировался номенклатурной системой. В итоге, закреплялось расширительное понимание понятия «государственные служащие», которыми признавались не только лица, занимающие должности в органах власти, но и врачи, учителя, инженерно-технические работники предприятий, а также многие работники нефизического труда.

Так, отличительной особенностью того исторического отрезка времени явилось - смещение госслужбы с работой в партийных органах, хотя по законодательству они не относились к числу госорганов. Фактически же работа в них по ряду параметров подходила к определению ее как госслужбы, поскольку она коррелировала с функцией госорганов – управлением общественными процессами, осуществлением государственно-властных полномочий [75, с. 98].

В системе политуправления СССР сложилась иерархия, в которой были переплетены тесно партийные, государственные и советские органы.

Как отмечает А. Зиновьев, в советские времена «Вся система власти есть как бы развертывание партийного аппарата» [50, с. 324].

В этот период были разработаны системные механизмы подбора и расстановки кадров в плане выдвижения инициативных молодых людей из рабочих, сельских тружеников, служащих, которые получали в системе комсомольского (ВКШ) и партийного (ВППШ) образования знания в области управления, экономики, политики, истории.

В отсутствие политологической науки и различных отраслей социогуманитаристики в СССР вплоть до 80-х гг. XX в. госслужба была предметом изучения в административном праве, партийном и советском строительстве, что было связано с необходимостью нормативного и политического определения содержания этого трансформирующегося социального феномена.

На более позднем этапе партийно-советская модель кадровой политики отказалась от корректировки в условиях т.н. «застоя». Отсутствие притока новых сил стало одной из причин слабой политики СССР к концу 80-х гг.

Вместе с тем, советская система сумела решить задачу обеспечения экономического подъема квалифицированными кадрами. В годы индустриализации родился не забытый и сейчас лозунг «Кадры решают все».

Основными характеристиками госслужбы советского образца (установленных для номенклатуры), которые отличали ее от трудовой деятельности служащих предприятий и учреждений, были:

- номенклатурный принцип отбора, расстановки и продвижения кадров, согласно которому для занятия должности в госоргане потенциальный субъект на должность должен был соответствовать требованиям (опыт работы, квалификация, безупречный моральный облик и др.), принадлежность к КПСС;

- профессиональная основа деятельности госслужащих, которая характеризовалась опытом администрирования, системой переподготовки и процедурами продвижения по службе; определялась достаточно жесткой должностной иерархией должностей;

- зависимость от партийной идеологии, отождествление госслужбы с партийной карьерой; необходимость согласования назначений с соответствующими партийными органами;

- нормативное сопровождение различных видов госслужбы (отсутствие НПА, определявших порядок прохождения в органах судебной власти; руководителей госорганов, устанавливающих ответственность министров и др. руководителей, детальное регламентирование военной службы, службы в органах внутренних дел);

- определение четкого круга служебных полномочий в форме прав и обязанностей в пределах компетенции госоргана для реализации его задач и функций, поставленных государством;

- свод этических правил, в числе которых: не злоупотребление служебным положением, недопущение бюрократизма и волокиты;

- система особых благ, предоставляемых в форме оплаты труда; льгот на медобслуживание, отдых, снабжение продуктами и товарами.

Такая специфика делала госслужбу привлекательной для лиц, стремящихся к карьерному успеху, и способствовала развитию социального неравенства в обществе в целом, воспроизводила и закрепляла в массовом сознании отрицательный образ бюрократии [62, с. 38].

Понимание сути госслужбы в советской социально-политической системе носило конкретно-исторический характер и определялось актуальным политическим контекстом. Суть функции госслужбы и, соответственно, их статус обуславливались теми политическими задачами, которые ставились в СССР на разных этапах развития государственности.

Для адекватного понимания феномена госслужбы в советский период необходимо учитывать политический и идеологический контекст

управленческой деятельности и иметь в виду руководящую и интегрирующую роль Компартии.

Так, учет велся по системно-необходимым характеристикам, отражавшим требовавшиеся опыт работы, надежность, ценностям того времени.

Система позволяла выделять и отслеживать группы, которые могли в случае необходимости обеспечить занятие должностей в аппаратах по национальному, половому, образовательному и иным признакам [67, с.56].

Следует отметить, что принцип кадрового резерва был характерен для советской кадровой системы, в странах Западной Европы, США и других развитых странах подобные подходы не применялись. На сегодняшний день кадровый резерв также распространен только в странах СНГ.

Система номенклатуры позволила заинтересовать в результатах труда лишь наиболее системно важные группы работников управления. Чем важнее был для системы работник, тем выше он поднимался не только по шкале зарплаты, но и других материальных и иных стимулов.

Одним из специфических по идеологии, формам и результатам стимулом явился контроль в рамках партийно-советской системы [90, с. 104].

При всей критике советского опыта, упреков в том, что она не адаптировала кадровую политику к меняющейся среде, объективно оценивая опыт прежних лет, необходимо использовать все позитивное в организации, выборе технологий и форм.

Целесообразно признать, что при всех недостатках прежняя кадровая политика была активной и высокоорганизованной с довольно стройной системой работы с управленческими кадрами (партийно-гражданского контроля, повышения квалификации), что сыграло важную роль в формировании мощного кадрового потенциала. На текущем этапе

необходима преемственность позитивного опыта, нужно найти в кадровых процессах баланс оптимальности.

Позднее, в период экономической стагнации и противоречий это привело к развитию кризисных симптомов, обусловивших распад СССР. Власть превратилась в олигархию, усилились тенденции вступления в партию карьеристов, формирование кланов, вождизм.

Все это снижало значимость руководящей роли партии и привело к потере ею доверия масс.

Советский социум был охвачен системным кризисом, связанным с базисными экономическими основами, требующими структурирования; крушением идеологии; истощенностью потенциала управления.

В июне 1988 г. XIX Всесоюзная партконференция выдвинула идею конституционной реформы, проект которой был принят в октябре 1988 г. [90, с.72].

Резкое ухудшение условий и качества жизни, спад промышленного и с/х производства, политизация общества привели к радикальной поляризации.

Всем известные процессы политической либерализации привели к росту неформальных группировок и движений различного толка.

На политической арене появлялись новые активные субъекты: криминальные группы, переопределившая свой потенциал партийная номенклатура. Все это стало отправным моментом ограниченности возможностей советского строительства в эпоху перемен, вскрыло кризис и отсутствие четкой стратегии преобразований.

В практике администрирования, по мнению одного из российских авторов Бутенко А.П., у номенклатуры не оказалось алгоритмов управления, синхронных с процессами демократизации и либерализации основ жизни [39, с.208].



Таким образом, представленный анализ исторических предпосылок становления социально-политического института кадровой политики позволил заключить некоторые итоговые выводы:

- Необходимость комплексного историко-политологического анализа актуализирована значимой ролью института государственной службы, как составной части кадровой политики, восходящей к традициям управленческой культуры в традиционных обществах, к которым относится и Кыргызстан.

- Комплекс новаций сказался на функционировании традиционной элиты, и привел к закату демократии, построенной на принципах меритократии, отличавшейся наличием обратной связи между властью и обществом, а сами механизмы выбора правящей элиты имели вполне открытый характер.

- К началу XX в., после распада Российской империи, на территории Кыргызстана предпринимались попытки формирования автономных Правительств.

- События, прошедшие в этот исторический отрезок времени, показали способность общества к динамичному развитию, активности и стремлению к созданию независимого государства. Поэтому государственность - главная ценность для любого народа, думающего о своем будущем, важнейший ресурс дальнейшего эволюционного развития.

- Обобщен историко-политологический аспект советского этапа становления и формирования госслужбы, с наличием, как положительных, так и негативных проявлений, и ставших точкой отсчета процесса дальнейшей институционализации.

- Началу реформ госуправления и построения кыргызстанской модели государственной службы, предшествовал подготовительный период, начавшийся в последние годы социалистического прошлого.

## **1.2 Кадровая политика в период становления независимости КР**

Катарсис советской государственности проявился во всех сферах жизни, включая управленческую, показав нежизнеспособность методов

регулирования, их исчерпанность. Наступала новая эпоха государственного строительства, которая потребовала иных структурно-функциональных основ госуправления с рыночных и демократических позиций.

Можно полагать, что политизация госслужбы, ее негибкость, невосприимчивость к переменам показали неспособность управленческого аппарата к реагированию на вызовы времени, анализу ценностного сознания, к готовности преобразовать знания об общественных процессах, разработать и применить обновленные алгоритмы.

Важно отметить, что процессы децентрализации номенклатурной ГКП и ликвидация Компартии как института политического управления кадровыми процессами явились факторами центробежных тенденций политической системы СССР. Так, верно отмечает Латыпов Р.Ф., что уменьшение удельного веса номенклатуры ЦК КПСС в союзных республиках привело к переформатированию политической ориентации с центрального на региональный уровень, а в процессе департизации органов госвласти, был обусловлен ликвидацией механизма кадрового контроля местных политико-административных элит [122, с. 78].

Целесообразно также признать, что новые модели ГКП в Кыргызстане, являясь новым социально-политическим явлением в сравнении с предшествующей номенклатурной моделью, становятся новыми, по сути, и опредмеченному содержанию, поскольку разрабатываются на качественно иных принципах организации, и призваны решать принципиально иные цели, формирующие новые общественные отношения, составляющие основу обновленной политической системы Кыргызстана.

Перед новым суверенным государством - Кыргызской Республикой встала задача эффективного рекрутирования госаппарата нового формата, способного действовать компетентно в условиях нестабильности. Эта задача могла быть осуществима в контексте административной реформы,

поскольку государство утратило рычаги управления, а жизнь требовала поиска новой политической институционализации.

Утрата прежней системности, распад связей, отсутствие стратегии преобразований поставили под угрозу существование конституционных основ государственности, инициировал политические преобразования. В тех условиях важно было увидеть возможные пути трансформационных процессов, удержать ситуацию под контролем и приступить к разработке программ реформирования.

Так, переход КР к демократической форме развития вызвал необходимость структурной перестройки всей системы управления. На эти годы выпало время проведения базовых реформ, включая и реформирование госслужбы.

Сложность ее формирования предопределялась тем, что все концептуальные идеи из советского опыта стали отвергаться вместе с существовавшими политическими и идеологическими дефинициями.

Перед КР встала задача построения новой государственности. И как показала история, Кыргызстан сформировал эффективную госслужбу, адекватную систему нормативных положений, соответствующих современности.

Итак, важно отметить, что с начала 90-х гг. XX в. Кыргызстан вступил на путь масштабных преобразований и как независимое государство приступил к построению своей государственности. За период существования СССР укоренился управленческий класс, воспитанный на советских ценностях, впитавший технологии и методы управления, контролю партийного центра [123, с. 10-11].

Первые годы независимости в Кыргызской Республике осуществлялось управление теми же представителями советской системы. Политики, которые в новых условиях позиционировали себя в качестве демократов, либералов, по сути, оставались представителями прежней управленческой элиты [123, с. 21]

Целесообразно отметить, что после распада СССР, в Кыргызстане четко прослеживались тенденции прежней системы управления. Но в подавляющем большинстве политические элиты продолжали оставаться советскими по мировоззрению, поведению, технологиям и методам управления.

В указанной связи остро ощущается потребность в создании новой системы подбора кадров, вследствие чего возникла необходимость преобразования модели госслужбы, реформирования ее организационных структур и функционирования. В целях решения проблем организации госслужбы в 1996 г. было принято Временное положение об основах государственной службы в КР [21], а в 1999 г. был принят Закон КР «О государственной службе» [14].

Осуществляемая в настоящее время в Кыргызстане административная реформа обусловлена принятием ряда новаций в Закон КР «О государственной службе» [14] и создания Агентства КР по делам государственной службы.

В Кыргызстане, в новых условиях возврата к президентской форме правления, основанной на принципах многопартийности, модернизация и оптимизация института госслужбы становится реальным условием обеспечения общественно-политической и социально-экономической стабильности государства.

Конечной целью реализации реформы, как полагают отечественные эксперты, является повышение эффективности указанного института, ее видов, типологии, оптимизация нормативно-правового обеспечения, устранение ряда недостатков, поиска комплекса мероприятий проводимых в КР.

Важно отметить, что вопросами организации госслужбы в те времена занимались Администрация Президента КР, Аппарат Правительства КР, а также на руководителей министерств и ведомств. Но все еще отсутствовала

единая система организации и концепции развития госслужбы и подбора кадров.

Итак, рассмотрим более детально исследуемую категорию. «Государственная кадровая политика» (ГКП) - важнейший социально-политический институт, непосредственно коррелирующий с эффективной реализацией компетенции органов государственной власти. Конечно, в каждом государстве сформирована общенациональная кадровая политика. В общенациональной кадровой политике именно ГКП обладает приоритетным значением.

В контексте анализа важно обратить внимание на предметную сферу нашего исследования, которое рассматривает понятие «кадровая политика», которое, по сути, и содержанию, заметно более емкое, нежели понятие «ГКП». В заданных условиях политического плюрализма и многообразия форм собственности, как это закреплено в Основном законе КР [9], государство не может брать на себя решение текущих кадровых вопросов, поскольку есть и другие, негосударственные субъекты кадровой политики.

Исходя из данности, кадровая политика, будучи специфическим явлением - есть составная часть общей политики государства, в силу того, что кадровые реформы - часть реформирования социума, служащая важнейшим рычагом воздействия на все сферы жизни.

Следовательно, основные критерии и принципы кадровой политики соответствуют общегосударственной политике в КР.

В среде ученых до сих пор не сложилось единого понимания понятия «кадровая политика». Так, советский ученый И.Б. Скоробогатов считал, что основу понятия «кадровая политика» составляет рассчитанная на длительный срок линия оптимизации кадров, как перспектива экономического и социального развития советского общества» [91, с. 23].

Другой автор А.Ф. Ноздрачев под кадровой политикой транслирует общий курс и последовательную деятельность государства по формированию требований к госслужащим, по их подбору, подготовке и

рациональному использованию с учетом состояния и перспектив развития госаппарата, прогнозов о количественных и качественных потребностях в кадрах государственных служащих [73, с. 389].

В.А. Сулемов, обращаясь к данному ресурсу, также полагает, что указанное понятие логично рассматривать в двух аспектах, которые стоит выделить:

- под ГКП, где субъектом выступает государство, указанный выше автор понимает стратегию, политический курс работы с кадрами на общественном уровне. Так, выражая волю народа, государственная стратегия формирует рациональное использование кадров, всех трудовых ресурсов страны;

- в предметном и структурно-содержательном аспекте - как систему официально признанных целей, задач, приоритетов и принципов деятельности государства по организации и регулированию кадровых процессов и отношений [92, с. 361].

Учет и обобщение итогов анализа множества определений, позволили выработать рабочую дефиницию, что *под ГКП целесообразно понимать - систему мер, посредством которых государство, как субъект управления, обеспечивает подбор, прием, обучение кадров госслужбы в КР.*

Подтверждением можно признать идею дальнейшей реформы государственной службы в КР, которая была определена не концепцией и не Законом «О госслужбе», а Стратегией развития КР. Лишь немногим позднее данные НПА были введены в действие.

В формате указанного документа был определен курс государства по противодействию коррупции в системе госслужбы, формированию корпуса нового поколения госслужащих, установлены требования к уровню их квалификации, подбору, рациональному использованию и обучению с учетом потребности в них госаппарата.

Рассмотрим факторы становления и формирования кадровой политики на нескольких уровнях:

- Для выработки ГКП необходимо теоретическое обоснование и определение концепции.

- ГКП - система исходных позиций и ведущих идей, раскрывающих научные основы подхода государства к решению кадровых проблем, задачи и приоритетные направления формирования, развития и рационального использования кадрового потенциала в государстве.

- Концепция ГКП, по сути, является научно-теоретическим базисом выражения кадровой доктрины и стратегии государства. Можно также согласиться с мнением о том, что это программная позиция государства в кадровой деятельности, научная основа практики госорганов.

Так, отсутствие концепции может обусловить и потерю стратегического направления и цели ГКП. В общем же суммарном понимании, как утверждает В.В. Черепанов, это может привести к конъюнктурной, непрогнозируемой, узковедомственной кадровой политике [98, с.221].

Учитывая и обобщая исходные теоретические взгляды, под концепцией ГКП целесообразно понимать систему передовых взглядов и принципов, деятельности госорганов по формированию компетентного, оптимального и стабильного кадрового состава госслужбы.

В контексте анализа также верными звучат слова кыргызстанского автора Шерипова Н.Т., о том, что отсутствие научно выверенной концепции единой ГКП, адекватной реалиям, может привести к тому, что каждый раз со сменой руководства будет меняться и ГКП, что негативно может повлиять на стабильность и снижение эффективности работы госаппарата, усилению негативных тенденций социального формата, росту коррупционных правонарушений [115, с. 321].

Концепция ГКП и кадровая политика во многом совпадают по своей сути, но они имеют ряд дифференциаций, которые важно выделить. Так,



***Концепция ГКП – это научная форма выражения этой политики.***

Следовательно, концепция становится государственной политикой тогда, когда она официально признана и нормативно закреплена, исходя из идей и положений, заложенных в ней, они становятся стратегией работы государства с кадрами.

Безусловно, не менее концептуальные основы проводимой в Кыргызстане ГКП действительно работают, т.е. применяются в кадровой политике и практике на государственном уровне.

Следствием продуманной работы ГКП является другой важнейший аспект. Речь пойдет об институте государственной службы, который целесообразно признать основным инструментом проведения государственной кадровой политики в ключевых сферах общественных отношений: экономике, социальной сфере, международных отношениях, культуре, образовании.

Конечно, логично признать, что эффективность реализации политических целей и установок государственной кадровой политики зависит от таких факторов, как:

- адекватность и непротиворечивость политики государства корреспондирующей общественным отношениям;
- надлежащего, современного качественного состояния механизма реализации этой политики – института государственной службы [38, с. 232].

Неразрешенность данной проблемы, по мнению отечественных авторов, свидетельствует о том, что её решение необходимо искать в применении новых подходов и методов исследования.

К ним может быть отнесена, не встречающаяся возражений у большинства исследователей характеристика института государственной службы, как комплексного института.

Также можно полагать, вслед за авторами коллективной монографии, что другой немаловажной проблемой является состояние государственной

бюрократии, которая не позволяет решать эффективно задачи, направленные на перспективу, поскольку «чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую группу, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса» [97, с. 218].

С указанным положением сложно не согласиться, ведь в социуме периодически возникает множество вопросов к качеству осуществления последней.

Своевременно были обозначены и приоритеты развития ГКП посредством реализации приоритетных целевых векторов, в числе которых, известный российский исследователь Демин А.А., признает следующие компоненты:

- повышение эффективности государственного управления;
- строгого соблюдения законности;
- предоставления качественных публичных услуг населению,
- предотвращения коррупции во всех эшелонах власти [47, с. 54].

Именно борьба с коррупцией, как одна из главных проблем государственной службы, стоит на повестке дня в последние годы реформирования этого государственного института.

Не случайно в КР противодействие коррупции, обусловлено последующим принятием «антикоррупционных» законов.

Очевидно, что результаты аналитических исследований по-прежнему свидетельствуют, что граждане имеют низкий уровень доверия к отдельным институтам госслужбы. В указанной связи задача повышения престижа госслужбы не может быть снята с повестки дня.

Опыт реформирования госслужбы, которые рассматривают в своих работах Зеркин Д.П. и Игнатов В.Г., как составной части осуществления ГКП в контексте формирования новой политической элиты

свидетельствует о том, что решение этих задач возможно только на прочной теоретической основе [49, с. 251].

Поэтому цели и задачи, поставленные и достигнутые в настоящей диссертационной работе, имеют актуальное значение как для теории организации и деятельности государственных институтов, так и для решения практических вопросов организации и деятельности госслужбы в КР.

Отметим, что реформа госслужбы продолжается на новой основе, заложенной Конституцией КР (в ред. 2021 г.) [10], большим количеством нормативных актов и документов программного характера, однако о существенном продвижении реформы говорить пока еще не совсем правомерно. Однако в данном направлении ведется конструктивная работа. Так, отвечает реалиям новый закон КР от 30 мая 2016 г. № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» (*В редакции Законов КР от [28 июля 2017 года N 162](#), [12 апреля 2019 года N 48](#), [30 июля 2019 года N 109](#)*). <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354> [15].

Вместе с тем, в важнейшем документе, которым стала «Стратегия КР на 2018-2040 гг.» [26, с. 12] верно отмечается: Президент КР в качестве главы государства, олицетворяющего единство народа и власти, будет укреплен институтами стратегического управления, институтами, обеспечивающими национальное единство, стабильность, национальную безопасность и развитие страны.

Так, позиционируется идея о том, что за «Президентом КР должны быть закреплены основные функции: сохранения основ конституционного строя и обеспечения политической стабильности, гаранта соблюдения прав и свобод, представительские функции. Президент - ключевой субъект реализации стратегии вкупе с другими ветвями власти, гражданским обществом» [26, с. 13]. Вполне обоснованно, что каждый новый этап развития государственности приносит новации и в формировании новой

политической элиты. И для того, чтобы определить правоту или ошибочность положений, необходим определенный срок, чтобы понять, насколько реально действуют политические процессы.

Далее указывается, что: «ЖК КР в новых условиях станет реально отражать интересы социума, как залога обеспечения демократии, а его права в законодательной деятельности, утверждении бюджета, формировании Правительства и контроля над его деятельностью должны быть направлены на стабильность в социуме, что обеспечивается за счет исключения ЖК КР решений популистского характера, снижающих эффективность органов власти.

Так, ЖК КР должен нести ответственность за результаты развития посредством формирования сильных партий. К 2040 г. ЖК КР должен формироваться из партий, выдвигающих лиц на политические должности, а также по источникам формирования денежных средств...» [26, с. 17].

В свою очередь немаловажное значение отводится партогенезу, который подразумевает, что «партии, прошедшие в ЖК КР, получают поддержку из республиканского бюджета для реализации своих программ. Говоря о т.н. политической среде, логично отметить, что последняя должна измениться на фоне сокращением партий.... Курс на укрепление демократии будет подкреплён развитием партий как институтов выражения интересов.

Верно и то, что партии должны конкурировать на основе предлагаемых программ и оказывать влияние на формирование новых взглядов и нести за них ответственность.

Дальнейшая реформа выборного процесса, как полагают разработчики указанного документа, ориентирована на исключение методов нечестной конкуренции, к которым относятся подкуп и использование административного ресурса» [26, с. 28]. Можно полагать, что заданные перспективы могут быть осуществлены только при полном контроле со стороны кыргызстанского социума, который очень активно

реагирует на существующие диспропорции и катализирует любую несправедливость.

В контексте развития также predetermined роль исполнительной власти, обеспечивающей социально-экономическое развитие КР. Предельно точно сформирована концепция его деятельности, которое необходимо освободить от вмешательства в его деятельность со стороны других ветвей власти.

Безусловно, Правительство КР (по ныне действующей ред. Конституции КР – «Кабинет министров») должно нести ответственность за результаты деятельности, а министерства и ведомства должны быть защищены от решений, принятых исходя из узкопартийных интересов.

Необходимо обеспечить переход на технократическую модель управления, т.е. систему органов управления, состоящую из профессионалов в рамках конституционных принципов [26, с. 29].

Если углубиться и детализировать другие аспекты, то следует признать, что концептуальность взаимодействия предполагает пересмотр структуры и функционала власти, изменение регламентов и процесса принятия управленческих решений, перевод их на цифровые технологии.

Вместе с тем, особая роль отводится в указанном стратегическом документе *кадровой политике в системе госуправления*, которая должна строиться на привлечении квалифицированных управленцев, и отказом от идеологического и политического давления.

Можно констатировать, что изменения управленческих традиций будет сложным переход к парадигмам обновленного формата, где остро ощущается потребность в масштабных программах переобучения и повышения квалификации, посредством справедливых правил найма, без клановости и трайбализма, продвижения лучших специалистов. Следовательно, Правительству КР необходимо переходить от нетарифных методов регулирования экономики к тарифным.

Можно также признать, что государство уже на текущем этапе формирует прагматичные предпосылки для нормативных, регулятивных и институциональных рамок цифровизации госуслуг, которые оказываются в онлайн-режиме [26, с. 39].

Итогом указанных трансформаций станет сокращение функций и задач, что, в конечном итоге, существенно повысит эффективность базовых функций:

- обеспечения целостности и безопасности;
- контроля исполнения законов;
- обеспечения прав и свобод.

Также можно констатировать, что вопросы оптимизации институтов власти и их взаимодействия находятся в центре внимания государства и кыргызстанского социума.

В указанном контексте целесообразно остановиться на институте МСУ, как составном элементе системы госуправления.

Так, в анализируемом нами стратегическом документе, верно отмечено, что МСУ - институт управления, наиболее приближенный к населению. В рамках эффективности управления МСУ необходима дальнейшая децентрализация госвласти с адекватным механизмом финансирования органов МСУ.

Остается приоритетной задача усиления системы МСУ в контексте устойчивости предоставления услуг, формирования и исполнения бюджета, управления ресурсами с одновременным повышением ответственности и дисциплины органов МСУ по реализации задач местного уровня, выполнению функциональных обязанностей.

Безусловно, формирование ответственного местного сообщества, каждый член которого осознанно способен участвовать в развитии своей территории – есть залог формирования эффективно функционирующих органов МСУ, что актуализирует создание правовых, методологических основ для формирования рынка коммунальных услуг.

Можно также полагать, что органы МСУ выступают заказчиками при организации системы предоставления услуг, что обуславливает реформирование системы межбюджетных отношений и бюджетного процесса так, чтобы его формирование в каждом городе или айылном аймаке стало приоритетом.

Так, для каждого города или айылного аймака в условиях текущей реальности созданы условия формирования бюджетов развития с установлением отформатированной совместной работы органов МСУ и госуправления, подразумевающие механизмы согласования интересов местных сообществ с интересами нации по важным вопросам, включая межбюджетные отношения [26, с.41].

В контексте продолжающейся реформы, важно обратить внимание на повышение ответственности деятельности представительных органов МСУ через обновленные критерии к кандидатам в депутаты местных кеңешей, что, по мнению экспертного сообщества, способствует повышению потенциала МСУ, когда минимизируются риски неправомερных и неэффеκтивных решений.

Целесообразно признать, что изменения в системе социальных отношений, новые задачи, стоящие перед КР, также требуют системного научного анализа, теоретического осмысления, их практической реализации и адекватной регламентации госуправления и ГКП.

Таким образом, в представленном подразделе исследования можно заключить обобщающие итоги:

- Распад советской государственности проявился во всех сферах жизни, который непосредственно отразился на управленческой политике, нежизнеспособности методов регулирования, их истощенность политическим временем.

- Новая эпоха государственного строительства в КР актуализировала иные по существу и своей природе структурно-функциональные основы госуправления с позиций рыночных и демократических преобразований.

- Политизация кыргызстанского общества, его восприимчивость к переменам показали определенного рода неспособность системы госуправления к реагированию на вызовы времени, анализу ценностного сознания.

- Признается готовность преобразования знаний о политических процессах, следствием которых является разработка обновленных алгоритмов в условиях множества глобальных вызовов. От того, насколько оптимально будут решены эти вопросы, будет зависеть степень доверия к институтам государства.

- Перед КР встала задача эффективного рекрутирования госаппарата нового формата, способного действовать компетентно в условиях нестабильности осуществимо в контексте реформы, поскольку необходим поиск баланса в новой системе политической институционализации ГКП.

- Утрата прежней системности, распад связей, отсутствие стратегии преобразований поставили под угрозу существование конституционных основ государственности и стали толчком инициирования масштабных политических преобразований.

- Текущие изменения, происходящие в кыргызстанском социуме должны не только отражать состояние ГКП, но и создавать необходимые условия для перспектив.

- Возникающие противоречия между устаревшими решениями и растущими потребностями сдерживает развитие общественных отношений в КР, негативно сказываются на состоянии госуправления, снижают эффективность продолжающейся реформы.



- Концепция ГКП и кадровая политика совпадают по своей сути, имеют ряд дифференциаций. Так, Концепция ГКП – это научная форма выражения этой политики, которая становится государственной тогда, когда она нормативно закреплена. Исходя из идей и положений, заложенных в ней, они становятся стратегией государства.

- Представлен комплексный анализ важнейшего стратегического документа, определяющий на перспективу развитие кыргызстанского социума до 2040 г., что также актуализирует институционализацию ряда элементов в осуществлении кадровой политики, свободной от идеолого-политического формата и имеет целью – усиление функционала и профессионализации генерации кадров новой нарождающейся политической элиты в КР.

- Исследование процесса формирования и развития института ГКП представляется актуальным, значимым и отвечающим потребностям ускорения демократического развития КР.

## **ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В КЫРГЫЗСТАНЕ**

### **2.1 Социально-политические детерминанты кадровой политики**

Представляя теоретико-методологический анализ ГКП в Кыргызстане важно обратить внимание на саму методологию исследования.

Так, методологический базис составляют общенаучные методы познания действительности, в ряду которых: диалектический, структурно-функциональный, логический, а также междисциплинарные (исторический, статистический, социологический) методы.

Также важно признать, что методология диссертационного исследования основывается на сумме общенаучных методов: логического, исторического, системного, компаративного, структурно-функционального, формально-функционального анализа.

Рассмотрим степень разработанности научной проблематики. К примеру, вопросы понятия, формирования ГКП, и вытекающей из нее вопросов госслужбы, ее целей и функций, классификации, прохождения, а также зарубежного опыта стали предметом междисциплинарных исследований ведущих политологов, социологов, правоведов и представителей других социогуманитарных знаний.

Важное значение для науки представлено в исследованиях ведущих авторов: С.А. Авакьяна, Г.В. Атаманчука [30], Д.Н. Бахраха [37;38], И.А. Василенко, А.А. Демина [47], В.Г. Игнатова [53], В.А. Мальцева, Д.М. Овсянко, А.В. Оболонского [78], Е.В. Охотского [78], А.М. Старостина, И.Г. Тимошенко, Ю.А., О.К. Минеевой [71] и др.

Также важно отметить емкий по содержанию перечень публикаций в которых всесторонне затрагиваются вопросы становления института ГКП в теории управления, характеристики ее видов, обуславливающих реформирование и обновление в текущих обстоятельствах.

Большой вклад в развитие научных положений о становлении и формировании политических элит внесли российские авторы К.С. Гаджиев, Сморгун Л.В. [88; 89], Латыпов Р.Ф. в монографии «ГКП:

политические функции и воздействие на эффективность политической власти» (2007 г.) [122], Райзберг Б. [86] и др., которые, с полным основанием, могут быть применены и к кыргызстанским политическим реалиям, а, следовательно, поиску путей решения в научных исследованиях и практических действиях.

Следует взять во внимание многовекторность исследований, которые в целом способствуют поиску и выработке обобщенных концептуальных алгоритмов разрешения имеющихся вопросов.

Особый интерес в последнее время вызывает полемика об участии государства и права партий на выдвижение в Правительство, в регулировании многих аспектов института госслужбы.

Включение предмета регулирования отношений госслужбы в состав юридической и политической наук остается достаточно дискуссионным, поскольку обоснования, приводимые учеными, позволяют сделать вывод о междисциплинарности объекта, и, следовательно, формировании межсистемных научных взглядов и позиций.

Проблемы ГКП исследовались на протяжении последних тридцати лет в правовой и политической науках, и нашли свое решение в отдельных работах А.А. Акунова [29, 115], Ж.Ж. Жоробекова, М.Т. Артыкбаева, Ж. Сааданбекова, О. Тогусакова [96; 111; 112], А.Б. Элебаевой, К. Исаева.

Отдельные аспекты представлены в исследованиях юридического направления в работах З.К. Курманова [58], А.А. Арабаева, Э.Э. Дуйсенова [120], Р.Т. Тургунбекова, Н.Т. Шерипова [115] и др.

Так, стоит выделить монографии и диссертационные исследования Дуйсенова Э. Э. (Алматы, 2003 г.). Большой научный потенциал заложен в работах Базарбай уулу Э. (2007 г.) [119], Н.Т. Шерипова [115], Г.К. Кулдышевой, Михайленко В.Н. (Алматы, 2003 г.) [123].

Определенную лепту также внесли и казахстанские исследователи Турисбек А.З. (Москва, 2005 г.) [130], Садвакасова А.К. (2008 г.) [129]

Капаров С.Б. (Астана, 2009 г.) [121], Нуртазин М.С. (Саратов, 2009 г.) [125], Досымбекова Р.Ш. (Бишкек, 2014) [131].

В представленных исследованиях предпринимался анализ различных аспектов. В работах кыргызстанских авторов также на широкой эмпирической основе анализировались отдельные форматы избранной тематики.

Между тем ряд вопросов принципиального характера при формировании действенной, внутренне непротиворечивой ГКП остается все еще не решенными, либо решенными отчасти. В частности, в Кыргызстане к настоящему времени не достаточно четко определены сущность и содержание самого понятия «ГКП».

Следовательно, можно признать верным методологический посыл о том, что выстраивание модели системы госслужбы КР актуализирует концептуализацию, обуславливающую развитие ГКП в контексте политической науки.

Следует также согласиться с мнением Латыпова Р.Ф., что совокупность множества политических функций ГКП опредмечивает ее, как категорию политической науки, поскольку проникает в сферу политических процессов и технологий, и более того, в сферу взаимодействия общества и государства, его неполитические объединения [122, с. 14].

Кроме того, актуален вопрос о принятии ряда новаций в Закон КР «О госслужбе» [14], который существенно расширил общетеоретические, организационные и др. основания для дальнейшего совершенствования статуса госслужбы. Указанный аспект нашел отражение в принятом законе КР от 30 мая 2016 г. «О государственной гражданской службе и муниципальной службе (*В редакции Законов КР от [28 июля 2017 года N 162](#), [12 апреля 2019 года N 48](#), [30 июля 2019 года N 109](#)*) [15], Указе Президента КР от 30 дек. 2016 г. "О некоторых вопросах в сфере государственной и муниципальной службы". Электронный ресурс: URL //

<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354>, Постановлении Правительства КР от 14 дек. 2016 г. "О вопросах обеспечения соблюдения законодательства в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы" и новом Указе Президента КР «О новой государственной кадровой политике» от 30.09.2021 г. [Электронный ресурс: // URL: [http://www.president.kg/ru/sobytiya/podpisannye\\_dokumenty/18511\\_ukaz\\_prezidenta\\_onovoy\\_gosudarstvennoy\\_kadrovoy\\_politike](http://www.president.kg/ru/sobytiya/podpisannye_dokumenty/18511_ukaz_prezidenta_onovoy_gosudarstvennoy_kadrovoy_politike).].

Можно утверждать, что неразрешенность указанной проблематики актуализирует позиции относительно важнейших вопросов реализации в части:

- ГКП, как комплексного института, который затрагивает вопросы государственного и партийного строительства, управленческого аспектов;
- представленности партий в ЖК КР;
- формирования партийных блоков, коалиций, политического меньшинства (оппозиции) в составе ЖК КР и т.д.

В рамках исследовательского поиска целесообразно признать верным мнение Латыпова Р.Ф., что ГКП может обуславливаться эффективностью власти и ее воздействия на персонификацию кадрового корпуса, формирования ее институциональной подсистемы [122, с. 15].

К примеру, широко известный в научных кругах Й. Шумпетер, анализируя многоаспектность указанной проблематики, в свое время отмечал: «бюрократия - не препятствие для демократии, а её необходимое дополнение», что нашло отражение в одной из монографий последнего десятилетия [132 Электронный ресурс: URL // Режим доступа: <http://opersonale.ru/upravlenie-personalom-/amerikanskaya-sistema-upravleniya-kakovy-glavnyeplyusy.html>.].

Применительно к кыргызстанским реалиям, демократичность политической системы опосредована реальной свободой, конституирующей право на равный доступ к госслужбе, что закреплено в Основном законе КР [10].

В указанной корреляции, логично признать верным мнение Латыпова Р.Ф. о легитимности ГКП, как базисе эффективности осуществления и удержания политической власти [122, с. 25].

*Межотраслевой характер указанного института*, как нами было отмечено выше, обуславливает активизацию междисциплинарного поиска к решению проблем регулирования, основанном на отказе от императивного метода в совокупности методов с выделением отдельных сфер в русле политического понимания и юридического ее оформления.

Дискуссионными также являются проблемы регулирования института госслужбы посредством обеспечения системности законодательства о госслужбе. Рассмотрим социально-политическую детерминацию ГКП. Так, в Законе КР от 30 мая 2016 г. О государственной гражданской службе и муниципальной службе (*В редакции Законов КР от [28 июля 2017 года N 162](#), [12 апреля 2019 года N 48](#), [30 июля 2019 года N 109](#)*). <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354>. [15], как основном формате, в котором непосредственно **реализовывается множество аспектов ГКП с позиций политологического анализа.**

Так, уместно рассмотреть основные принципы, которые формируют базу теоретико-методологических основ осуществления ГКП. Итак, госслужба в КР, согласно норм, ранее действовавшего Закона КР «О госслужбе» [14] и ныне действующего Закона [15], основывается и действует на принципах, которые необходимо дифференцировать. Так, в ранее принятом законе, они основывались на:

- 1) верховенстве Конституции КР, законов КР и приоритетности прав и свобод;
- 2) стабильности госслужбы;
- 3) гласности и доступности информации;
- 4) профессионализма, компетентности, инициативности;
- 5) равного права на поступление на госслужбу в КР;

6) дисциплины и ответственности, обеспечения системы ответственности;

7) подконтрольности и подотчетности, исполнения решений в пределах полномочий госорганов;

8) правовой и экономико-социальной защищенности, гарантированности достойного уровня жизни;

9) совершенствования госслужбы;

10) прозрачности подбора, оценки работы на конкурсной основе;

11) отказе от политического влияния и вмешательства в их деятельность [14].

В законе же от 30 мая 2016 г. «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» (*В редакции Законов КР от [28 июля 2017 года N 162](#), [12 апреля 2019 года N 48](#), [30 июля 2019 года N 109](#)*) законодателем в . ст.4 предложен обновленный перечень принципов. Так, в качестве основных приняты:

1) верховенства Конституции;

2) стабильности и преемственности;

3) профессионализма, компетентности и инициативности;

4) равного доступа граждан КР при поступлении на службу вне зависимости от пола, расы, языка, наличия инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, политических или иных убеждений, происхождения, имущественного или иного положения;

5) продвижения на основе профзаслуг;

6) дисциплины и персональной ответственности за исполнение служебных обязанностей;

7) защищенности служащих, гарантированности им достойного уровня жизни;

8) исключения политического, религиозного влияния и неправомерного вмешательства в деятельность служащих.

Важно также признать, что в кыргызстанском законодательстве, недопустимо формирование партий в госорганах, что обуславливает такой ее аспект, как несвязанность резолютивными идеями партий [15].

Признак департизации, по сути, минимизирует идеологический формат, поскольку освобождает от обязанности быть приверженным интересам партии, движения и.т.д.

Полагаем, что указанные выше «*принципы госслужбы*» корреспондируют сущностным характеристикам, определенному содержанию ГКП. Так, установление принципов предопределяет функционирование госорганов их устойчивость регулирования.

Раскрытие принципов госслужбы, по нашему мнению, является главным в институте ГКП, что опосредовано самой системой отношений, без чего не могут существовать различные его подинституты.

Верным представляется мнение известного ученого-юриста Бахраха Д.Н., что «*принципы госслужбы опосредован функционированием госуправлением, осуществляемого соответствующими субъектами*» [37, с. 17-22].

Говоря о развитии института кадровой политики, важно отметить еще раз, что он рассматривается на междисциплинарном уровне и мнения, *сложившиеся у правоведов также концептуально важны для выстраивания концепций в политических науках.*

В указанной связи также логично обращение *и к науке управления*, где вопросы осуществления ГКП не могут быть самостоятельно интерпретированы, а значит подлежат четкой регуляции и с позиций формирования новой политической элиты в КР, требующей сохранения традиций преемственности кадров, их профессионализации, стройной системы подготовки и переподготовки.

Отметим, что принципы госслужбы, будучи научной категорией, отражают наиболее существенные аспекты организации госорганов, опредмечивающих указанные корреляции внутри системы.



По данному кругу проблем российский исследователь Бельский К.С. акцентирует внимание на таких аспектах, которые обуславливают:

- принципы разделения труда;
- центральное управление и МСУ;
- градации по отраслевой направленности;
- иерархичности госорганов;
- четкой дифференциации компетенции между республиканскими и местными госорганами [35, с. 132].

Каждый из представленных принципов отражает далеко не весь перечень объективных закономерностей в деятельности госорганов, а лишь их небольшое количество. Более того, все указанные нами принципы корреспондируют друг другу.

К слову, соблюдение одних из них способствует реализации последних и, напротив, нарушение какого-либо может негативно отразиться на выполнении остальных принципов.

Безусловно, верно и то, что принципы реализуются госслужащими посредством их практических действий [35, с. 134]. И от того, насколько качественно они будут реализовываться, будет зависеть политический имидж и авторитет госвласти.

Справедливо мнение другого представителя юридической науки Ю.Н. Старилова, который в полной мере отражает позиции политических наук, и утверждает, что: «Классифицируя принципы госслужбы, традиционно их разделяют на **конституционные и организационные**» [127, с. 29].

Продолжая мысль автора, который рассматривал указанную проблематику применительно к российским реалиям, также верно признать констатацию, что они также актуальны для кыргызстанских условий, и объективированы положениями Основного закона КР, которые конкретизируются в законодательных актах, Стратегиях,

Положениях, которые и призваны наиболее полно отражать курс КР на перспективу.

Безусловно, организационные принципы отражают сформированный механизм построения госслужбы, госаппарата и его звеньев, и в равной степени, как их логическое продолжение - разделение управленческого труда, обеспечение администрирования в госорганах [127, с. 3].

Предложенная классификация принципов госслужбы Кыргызстана также актуализируется выделением в отдельную группу *этических принципов*, значимость которых для госслужбы в КР на текущем этапе не вызывает сомнений. Предложенная классификация принципов госслужбы по своим параметрам вобрала в свой массив следующие составные элементы:

Рассмотрим их детально. Традиционно в науке их разделяют на:

**1. Конституционные принципы**, которые основываются на:

- верховенстве Основного закона КР.

Следующими по значимости и не менее важными, выступают:

**2. Организационно-функциональные принципы**, которые подразумевают:

- профессионализм, компетентность и инициативность.

**В следующую группу можно включить** гарантии, обеспечиваемые государством. Они призваны обеспечивать стабильность внутрисистемных факторов и нацелены на:

- социально-правовую и экономическую защищенность госслужащих, гарантированности их семьям достойного уровня жизни.

В ряду наиболее важных аспектов организационно-функционального наполнения также особое место отведено ***профессионализму, компетентности, инициативности***. Конечно, необходимо учитывать все указанные выше аспекты, поскольку от их наличия будет зависеть качество, что вызовет новый приток молодых управленческих кадров.

Итак, какое предметное наполнение подразумевает профессионализм? Это - всестороннее владение навыками, где профессионализм предполагает знания особенностей управляемой сферы. Кроме того, по мнению Ковешникова Е.М. важно иметь пороговые знания в области управления, корреспондирующие профессиональным знаниям [56, с. 217].

Опредмеченная суть указанных категорий формируется посредством того, что:

- Госслужащий работает на профессиональной основе, т.е. получает зарплату.

- В силу того, что должности подразделяются по специализациям, то для исполнения обязанностей предусматривается наличие специализации и профилирующего образования.

- В свою очередь, профессионализм призван обеспечивать стабильность госслужбы, и в равной степени – качественное выполнение и готовность к сложным заданиям, улучшение профессиональных качеств.

Целесообразно отметить мнение Комаровского В.С., который считает, что в теории управления - важнейшим средством обеспечения профессионализма признается – *номенклатура*, (т.е. профессиональная система подбора и выдвижения кадров) [61, с. 327].

Адаптируя мысль указанного выше автора, мнение которого является обоснованным, то можно также признать, что если эта система правильно организована, она, безусловно, становится необходимым компонентом в контексте формирования новой политической элиты в КР.

Без контролируемой номенклатуры демократия, как система управления, невозможна. По мнению Бахраха Д.Н. и Хазанова С.Д., следует исходить из нерасторжимости триады: профессионализм – стабильность – лояльность [38, с.102].

- При исполнении полномочий они обязаны проявлять разумную инициативу, что, в конечном итоге, способствует рационализации управления.

Между тем, инициатива не должна перерасти в превышение полномочий, по мнению Атаманчука Г.В., поскольку автор правомерно полагает, что наличие последнего может привести к нежелательным последствиям, нанести урон всему госоргану [30, с. 255].

Данной трактовке присущ ряд признаков, успешно адаптированных в теории управления, который также важно выделить:

- компетентность – знание, уровень профильного образования;
- ротации аппарата, обеспечивающих динамизм;
- оптимизация управления за счет выстраивания обратной связи;
- преемственности кадров;
- объективного перемещения и права на повышение по карьерной лестнице.

Логично и важно признать, что профессионализм трактуется, как в широком, так и в узком понимании. Детализируем указанное понимание на двух уровнях:

1) наличие профильного образования, ориентированного на реализацию обобщенных функций в управлении.

2) исполнение специальных функций, конкретного вида отрасли.

Конечно, общеизвестно, что на отдельные категории служащих распространяется владение общей и профессиональной специальной подготовкой [30, с. 257].

Ведущую роль в этом, по нашему мнению, призваны играть специализированные вузы по подготовке и повышению квалификации госслужащих Кыргызстана.

Далее рассмотрим категорию «компетентности», как один из детерминирующих признаков, которые необходимо рассматривать в определенной совокупности.

Данное понятие, как известно, является производным от понятия «компетенция» госоргана.

Так, согласно определения, данного в Словаре: **Компетенция**, вобрала в свой состав сложную сумму компонентов:

- пределы ведения госоргана;
- обязанность выполнять задачи и функции госоргана;
- властные полномочия;
- объем деятельности.

В непосредственной детерминирующей увязке логично рассматривать категорию «компетентности», подразумевающую т.н. полномочия, осуществляемые госслужащим [93, с. 309].

Исходя из заданной задачи, **полномочия можно** трактовать, как - права и функции, поставленные перед госорганом при наличии компетенции [93, с. 311].

Далее целесообразно обратить внимание на другой, не менее значимый аспект исследуемой проблематики.

## **2. Дисциплина и персональная ответственность за исполнение служебных обязанностей.**

Базис указанного принципа взят из советской госслужбы. Исходя из последнего, вся исполнительская дисциплина госорганов является основополагающей в механизме функционирования органов власти в КР и является прямым следствием их иерархического построения.

Указанный принцип, по мнению отечественного исследователя Шерипова Н.Т., который в своем исследовании обращается к науке административного права, направлен на укрепление дисциплины, формирование личной ответственности, проявления самостоятельности по принятым решениям, и в равной мере, за те последствия, которые они могут вызвать [116, с. 23].

Верно признать, что важной формой в системе управления является единоначалие, применяемое в органах исполнительной власти.

Так, Оболонский А.В., как один из ведущих российских исследователей в области теории управления, верно полагает, что единоначалие имеет тот недостаток, что решение, принятое единолично, зачастую бывает односторонним, не учитывающим мнение и может не отражать опыт, знания и мнение коллектива органа госуправления [78, с. 213].

Исходя из предпринятого анализа, целесообразно возникает констатация, позволяющая признать, что принимаемые решения должны отвечать законности и соответствовать действующим НПА в той или иной отрасли управления.

К сожалению, в отечественной практике последних лет встречаются многочисленные «промахи» и просчеты, которые были обусловлены т.н. принятием некомпетентных решений. Как известно, в теории и на практике в работе госорганов, за неисполнение обязанностей, превышение полномочий, несоблюдение ограничений, связанных с госслужбой могут налагаться дисциплинарные взыскания.

Однако, по сути, только лишь нарушения, получившие широкий общественный резонанс, получают адекватную оценку госоргана. В ряде случаев, по нашему мнению, наказания избегают в случае:

- перевода на другую работу;
- выхода на пенсию;
- все еще встречающейся «дикой практики» кумовства и трайбализма.

Корреспондирует такому пониманию мнение, представленное Баглаем Н.В., о том, что дисциплинарное взыскание не может быть наложено за деяние, когда предусмотрен иной вид ответственности [32, с. 219].

В предполагаемых обстоятельствах, верно транслируется идея Наумова С.Ю., Герасимова В. о т.н. обобщении принципа в госуправлении – т.е. ответственности госаппарата за допущенные последствия [106, с. 64].

Так, к примеру, причинение материального и иного ущерба в итоге злоупотреблений, бюрократизма, недобросовестности, небрежности должно повлечь не только дисциплинарную, административную, но и уголовную ответственность, вкупе с материальной ответственностью перед органом государственного управления.

Взыскание ущерба, как полагает Атаманчук Г.В. должно производиться путем наложения штрафа с привлечением к материальной ответственности. Здесь другим значимым фактором выступает возможность права обращения в суд [30, с. 261].

### ***3. Подконтрольность и подотчетность госслужащих в пределах полномочий вышестоящих госорганов.***

В соответствии с Конституцией КР (в ред. 2021 г.) [10], контроль за деятельностью госорганов уполномочены осуществлять вышестоящие в иерархической лестнице госорганы.

Безусловно, общественное доверие к госаппарату зависит от подотчетности и транспарентности процесса принятия решений в сфере управления, которые необходимы для поддержки реформ и гарантируют эффективную систему управления.

Кроме того, в Конституции КР (в ред. 2021 г.) в ст. 105 четко зафиксировано: надзор за точным и единообразным исполнением законов возложен на органы прокуратуры [10].

В контексте исследования важно признать, что в системе осуществления ГВП реально функционируют механизмы контроля за деятельностью. Безусловно, контрольная функция выступает базисом функций государственного управления.

В условиях текущей реальности в Кыргызстане также институционализирован т.н. общественный контроль, который сформирован при всех госорганах и выбирается из числа активной, профессиональной общественности. Иначе говоря, можно признать, что в

Кыргызстане идет активный процесс формирования ГО и его инициатив в части подконтрольности госорганов.

Верность данного понимания транслируется в публикациях последнего десятилетия, и как тенденция характеризуется спецификой государств СНГ, которые были разработаны Сулемовым В.А. о том, что надзорные органы должны также обеспечивать законность в деятельности госслужащих [92, с. 271].

Выработка указанного понимания, как отмечено Пищулиным Н.П., будет способствовать обеспечению оптимальной деятельности госорганов с учетом его построения на ведущих принципах организации управления.

В свою очередь, управленческие структуры должны быть зафиксированы на базовых уровнях, несущих в себе сочетание:

- иерархии госорганов;
- дифференциации компетенции госорганов. Вместе с тем, в существующей национальной модели управления в КР, встречаются случаи «несостыковки» компетенции, либо же отсутствия их должного перечня, что приводит к т.н. «бездействующему» госоргану.
- отраслевого управления, что положительно сказывается на практике госоргана;
- территориальное разделение;
- коллегиальности [39, с. 121].

Госаппарат, будучи сложносоставным образованием, имеет структуру и состоит из госдолжностей, подразделений и др. компонентов, анализ которых нами представлен в последующих главах исследования.

Отсутствие принципа обязательности для госслужащих решений, принятых вышестоящими госорганами порождает в системе госуправления безответственность, злоупотребления по службе.



Также целесообразно признать верным мнение Демина А.А., об ответственности за последствия исполнения неправомерного распоряжения, которое несет руководитель [47, с. 29].

Думается, что такая ответственность восстановит подорванный «авторитет» к институтам власти в КР, поскольку наш народ обладает весомым протестным потенциалом, что чревато очередным противостоянием и может привести к необратимым последствиям.

Продолжая анализ указанного круга научно-практических задач в процессе формирования кадровой политики в КР важно признать и другой аспект. Так, оптимизация системы госслужбы напрямую корреспондирует системе подготовки служащих нового типа, способных воспринимать происходящие преобразования.

Стоит признать, что аппарат госуправления в Кыргызстане укомплектован, во многом, служащими, работавшими в советский период.

Причем многие из них, к сожалению, все еще используют устаревшие административно-командные, авторитарные методы управления. Поэтому данная категория служащих подлежит переобучению, что должна взять на себя ведущие ВУЗы Кыргызстана.

Происходящие в кыргызстанском социуме процессы политического плюрализма, зарождение многопартийности, децентрализации и др. предъявляют к этой категории граждан качественно новые требования самого разнообразного содержания.

Причем в нашем понимании, следует сконцентрировать акцент на проблемах правовой и управленческой подготовки в новых политических реалиях Кыргызстана.

Другой краеугольный камень, который в текущих реалиях вызывает широкую полемику в кыргызстанском социуме, это система назначений в системе управления кадров, не имеющих должной подготовки, со слабым уровнем управленческих навыков, но являющихся представителями той или иной партии.

А в условиях новой политической и конституционной парадигмы это может приводить к частой смене политического и административного руководства, а также смене Правительства КР, как это имеет место на протяжении последних лет.

Можно полагать, что оптимизация системы госслужбы, в контексте выстраивания верной, непротиворечивой кадровой политики в Кыргызстане должно проводиться посредством решения ряда аспектов. В данном аспекте в ст. 6. Анализируемого нами закона [15] за Советом по государственной гражданской службе и муниципальной службе, который является коллегиальным органом, формирующим стратегию развития государственной гражданской службы и муниципальной службы закреплены вопросы формирования политики муниципальной службы на основе принципа разграничения функций и полномочий госорганов и МСУ, установленных Конституцией КР.

Безусловно, такой орган в Кыргызстане существует, но требует более четкой регламентации функций и полномочий (по примеру Агентства по делам государственной службы РК и примеру новой конституционной реформы в РФ). На данный момент эти функции генерируются в **(ГАГСМСУ КР) Госагентстве по госслужбе и МСУ. Указанное агентство регулирует вопросы в части:**

- установления общих принципов модели госслужбы;
- формирования нового типа статуса госслужащего;
- унификации процесса ее прохождения.

Продолжая анализ важно обратить внимание на **Этические принципы**, которые способствуют формированию взаимному характеру обязанностей, о которых в своей монографии говорит Пронкин С.В., Петрунина О.Е., быть компетентным субъектом, способным выполнять поставленные перед ним задачи [83, с. 114].

Так, действия, которые противоречат этическим нормам и которые следует разграничивать:

- участие в неразрешенных демонстрациях;
- распространение экстремистских высказываний;
- принятие подарков.

К этическим принципам целесообразно отнести *гуманизм и социальную справедливость*, что проецируется на установление в нашем социуме общественных ценностей добра, равенства, интернационализма, истоки которых кроются в морали и нравственности.

Следовательно, в своей деятельности принципиально важно соблюдать этические требования как:

- приверженность нравственным принципам, ставить общественные интересы выше индивидуальных;
- недискриминация и предоставление привилегий другим субъектам;
- не принимать никаких благ, используя служебные полномочия.

Этические требования, как известно, сформулированы в Положении об основах этики государственных служащих КР. Более того, от служебной этики зависит формирование общественного мнения и положительного имиджа государственной службы в целом.

Особо важно обратить внимание на процессы гласности (открытости, транспарентности) как важнейшего показателя демократизации кыргызстанского социума, устанавливающего социальный контроль за деятельностью госорганов.

Безусловно, открытость связана с гласностью, посредством которой обеспечивается получение информации о деятельности госорганов.

В контексте анализа важно детализировать **гарантии**, предоставляемые государством.

Так, социально-правовая и иные формы защищенности госслужащих в КР гарантируются государством посредством актуализации механизма институционализации защиты, что

подразумевается своевременными выплатами зарплаты и ряда других гарантийных выплат.

В указанном ряду функционирует ряд гарантий, в числе которых:

- ежегодный оплачиваемый отпуск;
- их медобслуживание и членов семьи;
- переквалификация при увольнении в связи с сокращением штатов, ликвидацией госоргана;
- карьерного роста;
- установление системы премиальных выплат;
- госстрахования;
- пенсионного обеспечения по выслуге лет.

Указанные аспекты, осуществляемые в КР позволяют признать, что приведенный перечень в основном соответствуют параметрам осуществления госслужащими своих функций.

Вместе с тем, в кыргызстанском законе «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» (*В редакции Законов КР от [28 июля 2017 года N 162](#), [12 апреля 2019 года N 48](#), [30 июля 2019 года N 109](#) ).» [155] принципы и иные положения, регулирующие поощрения зафиксированы в относительно малом объеме.*

Так, лишь только в ст. 271 ТК КР указаны виды поощрений за труд, определяемые правилами внутреннего распорядка, утвержденных по согласованию с профсоюзом. К примеру, за особые заслуги перед социумом и государством они могут быть представлены к почетным званиям или наградам. В каждом конкретном случае поощрение, должно определять *насколько оно заслужено?*

Большое значение в применении мер поощрения имеют факторы гласности и своевременности. Можно полагать, что поощрение играет роль тогда, когда оно становится широко известно.

Не менее значимым, в условиях стремительного роста НТП и глобализации, внедрения в госуправление обновленных форм работы, с

учетом многообразия форм собственности, многопартийности и плюрализма, децентрализации, обновляющегося законодательства крайне важно непрерывно повышать свою квалификацию.

Государство же, как отмечает Лазарев Б.М., должно гарантировать возможность и предоставить условия для осуществления этих обязанностей [66, с. 74].

В текущих социально-экономических и политических условиях Кыргызстана, не претендуя на совершенство, думается, что наиболее оптимальной и приемлемой могла бы стать изложенная выше предметно-функциональная аспектизация госслужбы КР.

Также целесообразно отметить, что процесс формирования новой модели ГКП, основан на меритократической модели управления.

При этом наша национальная модель ГКП имеет дифференциальные признаки в сравнении с «неовеберовской», (названной так, поскольку именно М. Вебер стал одним из первых обосновывать позицию в защиту персонификации кадров). Можно полагать, что в отечественной модели управления кадровыми процессами не исчерпаны пережитки номенклатурной системы, которые имели место в социальной реальности и вызвали огромный резонанс в кыргызстанском обществе.

Можно поддержать позицию Латыпова Р.Ф., который дает обоснование «политико-властному» характеру сущности ГКП как функции института государства и технологии борьбы за власть [122, с. 9].

Исходя из резюмирования взглядов на природу ГКП, нами представлена попытка раскрытия категории ГКП, как относительно самостоятельной разновидности политики, наряду с другими ее видами.

Также анализ актуализирован категориями «легитимность ГКП», опосредованных категориями: государство, ГКП, кадры, и их взаимодействия в контексте реализации политических решений.

Важно также отметить, что указанный теоретический подход был концептуально разработан ведущим исследователем в этом направлении Черепановым В.В. [98, с. 211-221] и затем доработан Латыповым Р.Ф. [122, с. 9].

Полагаем, что такой методологический посыл приемлем для анализа кыргызтанской практики выстраивания ГКП, поскольку обладает практически идентичным объемом проблем, требующих своего разрешения.

Таким образом, итоги данного подраздела диссертации можно сформулировать в ряде выводов:

- Институт госслужбы является важнейшим инструментарием в осуществлении ГКП.

- Обосновывается вывод о том, что эффективность реализации политических целей ГКП зависит от оптимальности, действенного механизма реализации – института госслужбы.

- Представлен развернутый предметно-функциональный анализ госслужбы Кыргызстана.

- Конституция КР (в ред. 2021 г.) [10], закрепляя многопартийную систему, дает основания говорить о влиянии партий на организацию и функционирование власти, и осуществляющих ее функции госорганов и их служащих.

- В текущих условиях заметна нестабильность самих партий. Несмотря на их большое количество в КР, еще нельзя утверждать о сложившейся многопартийной системе.

## **2.2 Институционализация кадровых процессов как основа формирования политической элиты КР**

Институционализации кадровых процессов в КР предшествовал этап формирования, который в системе управления госслужбой был сформирован в 2004 г. в составе Совета по госслужбе, института статс-секретарей и Агентства КР по делам госслужбы (на текущий момент - ГАГСМСУ КР [20] для реализации единой ГКП в КР.

Отметим, что в контексте трансформаций в системе госуправления у ГАГСМСУ обозначены задачи по его модернизации и принятия новой стратегии.

Следует признать, что Стратегия развития ГКС, призванная их институционализировать, разработана на базе Основного закона КР [9], законами КР «О госслужбе» [14], «О муниципальной службе», Указом

Президента КР "О Концепции модернизации госслужбы КР" (2011 г.) и направлена на реализацию НСУР (2013-2017 гг.) [24].

На данный момент институционализации кадровых процессов способствует их правовая регламентация в рамках Закона КР от 30 мая 2016 г. «О государственной гражданской службе и муниципальной службе (*В ред. Законов КР от 28 июля 2017 г. N 162, 12 апреля 2019 г. N 48, 30 июля 2019 г. N 109*), Указа Президента КР от 30 дек. 2016 г. "О некоторых вопросах в сфере государственной и муниципальной службы", Постановления Правительства КР от 14 дек. 2016 г. "О вопросах обеспечения соблюдения законодательства в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы" и Указа Президента КР «О новой государственной кадровой политике» от 30.09. 2021 г. [Электронный ресурс: // URL: [http://www.president.kg/ru/sobytiya/podpisannye\\_dokumenty/18511\\_ukaz\\_prezidenta\\_s.\\_ghaparova\\_onovoy\\_gosudarstvennoy\\_kadrovoy\\_politike](http://www.president.kg/ru/sobytiya/podpisannye_dokumenty/18511_ukaz_prezidenta_s._ghaparova_onovoy_gosudarstvennoy_kadrovoy_politike).].

Безусловно, с момента ее принятия и по текущий период были реализованы действенные меры, существенно усилившие потенциал ГАГСМСУ, как значимый уровень системы управления, тем самым - обеспечивая новые принципы госуправления, а также нормы, механизмы и инструменты принятия кадровых решений посредством их прозрачности.

Предпримем **детальный анализ**, который наглядно продемонстрирует достигнутые шаги. Так, в КР созданы организационные основы системы управления госслужбой, механизмы регулирования ГКП, а также взаимодействия госорганов.

1) Отвечающей нуждам и потребностям практики в КР сформирована нормативно-правовая база госслужбы.

2) **ГАГСМСУ** регулирует все аспекты организации, функционирования и развития госслужбы.

3) гарантированность стабильности госаппарата.



Верно признать, что классификации должностей, утвержденная Указом Президента КР «Об утверждении Реестра госдолжностей КР (2013 г.) [23], ввела в научно-практический обиход категорию «классные чины», сформировала базис этических норм, систему аттестации. На текущий момент Реестр обновился в контексте проведенной конституционной реформы от 2021 г., когда были внесены новации в Конституцию КР [10].

Можно полагать, что указанный круг мероприятий заложил основы регулирования госслужбы как социально-правового института. Вместе с тем, наличие важнейших достижений в системе управления вскрыло и некоторые аспекты, которые важно выделить:

- слабость кадрового потенциала госуправления и МСУ;
- недостаточная эффективность реализации функций в новых социально-экономических и политических условиях.

Следствием чего можно признать отставание целенаправленной ГКП по формированию потенциала госслужащих в КР.

Между тем, данный политико-правовой институт постепенно эволюционирует и не может обойтись без каких-либо гарантий от ошибок.

На такой уровень непосредственное влияние оказывает сумма явлений, которые также важно выделить:

- неэффективность предпринимаемых действий госорганов в обеспечении его функционирования с ориентацией по принципу отраслевой деятельности;
- относительный уровень компетентности госслужащих, как итог подготовки специалистов в вузах и недостаточно эффективной системы переподготовки госслужащих;
- к сожалению, все еще присутствуют т.н. протекционизм и регионализм;
- введение сведений о доходах госслужащих в декларациях.

Далее важно рассмотреть другой уровень осуществления ГКП, который немислим без аспектизации кадровых процессов на базе

вузовского образования, которая, будучи кузницей национальных кадров, на текущий момент, лишь отчасти способна сформировать тот объем потребностей, который необходим для институционализации ГКП, как ее составной и важнейшей части.

Так, вузы КР осуществляют обучение молодежи и переобучение уже сформированных кадров для нужд развивающегося кыргызстанского социума. К примеру, примечателен опыт ведущих вузов, в БГУ им. К. Карасаева и КНУ им. Ж. Баласагына ежегодно проводятся семинары и тренинги, улучшающие навыки работы с IT-технологиями, Дипакадемия им. Дыйканбаева готовит специалистов-дипломатов, Кыргызская Академия образования (КАО) ежегодно обеспечивает методическими руководствами систему школьного и дошкольного образования, Академия государственного управления при Президенте КР (АГУППКР) проводит обучающие семинары для специалистов госорганов и муниципальных служащих МСУ.

Свою весомую лепту в институционализацию кадровых процессов вносит Академия МВД КР им. Генерал-майора милиции Э.А. Алиева, где также на уровне летних школ-семинаров проводится обучение для инспекторов по делам несовершеннолетних (ИДН), для начинающих криминалистов и криминологов и т.д.

Можно полагать, что весь комплекс мер, осуществляемых в КР в определенной мере восполняет потребности для осуществления оптимальной, непротиворечивой и выверенной ГКП, как базы формирования новой политической элиты Кыргызстана.

Вместе с тем, в условиях актуализации управления кадровым потенциалом необходима его объективная оценка. Важно отметить, что оценка его уровня позволит:

- наиболее оптимально им управлять;

- определять направления инновационного развития, которые обеспечат конкурентоспособность, устойчивость и гибкость при изменении внешних условий.

На текущий момент в науке управления сформировалась масса различных методик оценки кадрового потенциала, однако методик, непосредственно применяемых для анализа кадрового процессов не так много.

В указанной связи, по мнению ведущих специалистов в этой сфере, признается актуальной универсализация методики, что позволит объективно оценить кадровый потенциал госоргана, поскольку указанному понятию, как относительно новому, присущи определенные дифференциации и противоречия в части его опредмеченного содержания [94, с. 66].

Так, от того, насколько правильно выбрать *систему показателей*, как и сам выбор метода оценки, позволит обеспечить ее объективность.

При этом важно обратить внимание, на котором акцентируется Кондаурова А.А., как на важнейшем методологическом посыле о том, что ГКП – есть обобщенный подход в ее регулировании, а совокупность методов, осуществляемой в госоргане, это другой уровень ее осуществления, который также корреспондирует кадровой политике для предприятий и учреждений, и в целом имеет общие, установленные требования [117, с. 199].

Исходя из этого, следует отметить, что в оценке кадрового потенциала активно *используются методы:*

- *системного анализа;*
- *аналитическая методика;*
- *анализ композиций;*
- *ситуационный анализ.*

К примеру, *системный подход* подразумевает исследование системы управления, где подвергаются анализу основные функции, цели, основы

организационной структуры посредством кадрового потенциала, наличия технических средств.

А вот *методики декомпозиции* позволяют разбить явления на простые элементы, что позволяет изучить эффективность работы. При экспертно-аналитическом подходе, по мнению Миляевой Л. привлекают экспертов в сфере менеджмента [105, с. 43].

Не менее важным представляется *опытный метод*, основанный на т.н. ситуационном анализе, когда учитываются показатели, влияющие на процесс работы.

Исходя из полученных данных, проводят доработку эффективности системы управления с одновременным определением позитивных и негативных аспектов, влияющих на работу органа в целом и каждого сотрудника в отдельности [117, с.199].

Так, в ряде государств, профессионалы-управленцы, обладающие определенным объемом компетенций, - признаются национальной ценностью.

Можно признать, что наиболее значимым в этом формате признается – индивид, его способности, как правило, многие рекрутинговые компании проводят тщательные, многоэтапные конкурсы, чтобы привлечь их в качестве ведущих специалистов в РФ в «Сколково», в США в «Силиконовой долине», в качестве стипендиатов Гарварда, Йельского университета, Сорбонны и др. ведущих университетских центров. Значение и особая роль индивида выражается и в сфере госслужбы.

Следовательно, можно признать, что в КР актуализировано осмысление с позиций научной проблематики в части реализации ГКП.

Указанная парадигма объясняется осуществлением кадрового потенциала госслужбы, выступая одним из условий ее оптимизации.

Так, согласно теоретических построений, под кадровым потенциалом понимается опредмеченная характеристика:

- персонала как одного из видов ресурсов;

- возможностей работников как целостной системы.

Можно также утверждать, вслед за рядом авторов, так Павлова А.Е., утверждает, что кадровый потенциал – совокупность способностей для решения задач, в силу имеющихся способностей и компетенций, навыков и опыта, что может обеспечить эффективную деятельность госоргана [107, с. 58].

В указанной связи анализ кадрового потенциала выполняется, с учетом суммы предпосылок, оказывающих влияние на его качественные показатели. Исходя из предложенной методологической посылки, сущностным условием решения поставленных для кыргызского социума и государства задач определен ориентир на улучшение системы управления.

Так, органы управления непосредственно влияют на продвижение реформ, тем самым обеспечивая реализацию целей улучшения качества и уровня жизни народа.

Можно также полагать, что качество кадров определяет эффективность деятельности госслужбы, и в равной мере результативность суммы аспектов социально-экономической и политической сфер, поскольку национальная экономика корреспондирует идеологии и административно-исполнительным регуляторам.

Конечно, развитие методов ГКП напрямую ориентирует на успешное реформирование экономики и общества, что возможно во взаимодействии госорганов и нарождающегося гражданского общества в КР.

Не оспаривается идея о том, что развитие кадров играет значимую роль в достижении стратегических целей, на последние влияют факторы:

- алгоритмизации управления;
- аттестации кадров;
- обновление профессиональных компетенций;
- эффективной системы мотивации.

Следовательно, можно утверждать, что использование указанных выше аспектов опосредуется инновационными подходами к развитию персонала.

Детализируем их более подробно на нескольких уровнях:

Концепция *«внешний найм»*. Не секрет, что на текущий момент в Кыргызстане имеется значительная безработица среди людей с высоким образовательным потенциалом.

По мнению российского автора Карташовой Л.В. в обстоятельствах, в которых пребывает РФ, имеется реальная возможность выбрать кандидатов по новой форме найма, вытесняющих традиционную систему [60, с.175]. Подобный концептуальный подход также применим к кыргызстанским реалиям.

Базис таких форм способствует признанию значимости внешней мобильности сотрудников. Можно признать справедливым мнение, что переход к внешним источникам найма будет способствовать:

- устойчивости отношений занятости, поскольку таким образом можно привлечь не только граждан КР, но и лучших представителей той или иной отрасли извне;

- увеличение работодателей на условиях Трудового контракта. По нашему мнению, контрактная работа позволит отсеять т.н. «балласт» кадров, который не вырабатывает положительного имиджа работы госоргана, не стремиться повышать свой поведенческий и ментальный рост на уровне различных спецсеминаров и т.д.

Концепция *«развитие карьеры»*. Можно признать, что обозначенная концепция наибольшую популярность получила в корпоративных секторах высокоразвитых государств. К примеру, в Японии, Южной Корее, США. В условиях Кыргызстана – этот ресурс опредмечен в системе госорганов и хорошо себя зарекомендовал.

Это широко известный статус Статс-секретарей министерств, который ранее существовал в КР, и который предполагал, что это профессионал, не

зависящий от политических элит, и в контексте смены Правительства, всегда ответственен за бесперебойный механизм работы госоргана.

Концепция **«обучение и повышение квалификации»**. Также не является секретом, что в Кыргызстане указанный аспект в последние годы не претерпевал новаций, а сама указанная система носит лишь фрагментарный характер.

Конечно, остается сложным вопрос о средствах на обучение и переобучение. В целом, если проецировать указанную концепцию на перспективу, то к числу положительных моментов верно отнести:

- оказание широкого спектра госуслуг;
- технологизация услуг.

Так, на текущем этапе в Кыргызстане сначала в пилотном, а затем и в режиме онлайн запущены программы предоставления госуслуг в режиме «Одно окно», что заметно улучшило их качество, сократило бюрократическую волокиту, увеличило объемы услуг для населения.

Вместе с тем, следует признать, что продвижение по карьере затруднено в силу ряда факторов, а их вариативность достаточно низка, что также актуализирует поиск других способов реализации.

Негативность придается еще и потому, что невысокий уровень зарплат не делает привлекательной систему госслужбы в КР, и потому молодежь ищет альтернативы в других государствах в сфере бизнеса, сфере услуг и др. Т.н. «утечка мозгов» также является одним из пессимистичных прогнозов, на что также должно обратить внимание Правительство КР, госорганы, частные структуры.

К примеру, для представителей **МСБ - это ситуационный аутсорсинг, коворкинг**).

Так, под **ситуационным аутсорсингом** принято понимать – объединение усилий в одной из сфер на удаленном расстоянии, который активно применялся в Кыргызстане в условиях жесткого карантинного локдауна, когда госорганы ни на минуту не прекращали свою деятельность.

**Коворкинг** – совместная деятельность представителей микробизнеса, малого и среднего бизнеса в КР. Зачастую его используют женщины, вовлеченные в процессы развития бизнеса в сфере дизайна национальной одежды, кулинарии, экотуризма в аилах и отдаленных регионах, когда сложно получить методическую и правовую поддержку.

Если же говорить более масштабно, то командная деятельность наиболее адаптивна в текущих реалиях постпандемийного бытия в рамках госслужбы в удаленном режиме, а также онлайн.

Концепция **«непрерывного развития способностей»**. Как известно, обозначенная концепция ориентирована на саморазвитие и включает в себя элементы меритократии. Можно согласиться с мнением Кибанова А.Я., который считает, что процессы кадровой работы в системе госуправления основаны на целостности управляющего воздействия. Каждая программа развития госслужбы нацелена на улучшение деятельности органов управления [63, с. 134].

В предложенных обстоятельствах для Кыргызстана актуально проводить тщательный отбор кадров для подготовки по различным программам и последующими перспективами роста в карьере.

К примеру, автор учебника Кондаурова А. А., с мнением которой также можно согласиться, считает, что: «Деятельность госслужащих, будучи интеллектуальной, ответственной, компетентной обуславливает их подготовку, берущую во внимание достаточный уровень компетенций. В то же время, не оспаривается важность уровня подготовки индивида в сферах права, экономики, этики и т.д. [117, с. 132]

Также целесообразно обратить внимание на ведущую роль института государства, имеющих целью оптимизацию кадровых технологий в области госслужбы, что ориентировано на:

- обеспечение прироста кадрового потенциала госслужбы;
- определения ведущих приоритетов в корреляционном сочетании с управлением кадровым резервом.



Возвращаясь к поставленным целям исследования, важно подчеркнуть, что т.н. «элитистский» подход актуализирован совокупностью факторов того, что «кадры», «ГКП» непосредственно коррелируют с такими категориями, как «политико-административная элита», «элитный рекрутинг», обладающей высоким уровнем управленческих компетенций. Такой подход был концептуализирован Ашиным Г.К. и в научных проектах признается в качестве одного из передовых направлений [31, . 217]

Также можно признать справедливым мнение Латыпова Р.Ф., что в контексте подхода о значимости новых политических элит, ГКП предстает в действенных реалиях, ставящих во главу угла интересы государства и ГО, а также т.н. групп давления, а также национального влияния «внешней» среды, т.н. групп лобби [122, с. 34].

Вместе с тем, стоит признать, что в КР относительный научно-профессиональный уровень работников госаппарата, имеющий целью реализацию групповых и клановых задач, может продуцировать застой системы госуправления и МСУ.

Конечно, важно выделить и такой аспект, который в указанной логической связи, как конкурентоспособность предполагает состязательность в процессе его становления в КР.

В представленном направлении особую озабоченность вызывает подготовка управленцев в системе МСУ. Но в этом русле также осуществляется работа по профподготовке, в частности, речь идет о подготовке методологических работ в части формирования местных бюджетов, их освоения и др. сопутствующих проблем, которые также нашли отражение в Новом Бюджетном кодексе КР, где законодателем определены новые подходы по освоению республиканского и местного бюджетов.

Следовательно, можно констатировать, что в КР планирование принципиально новой по своему опредмеченному содержанию ГКП можно признать достаточно оптимальной, соответствующей перспективам развития

и выхода Кыргызстана на новые пути демократизации всей политической системы, и ее составной части ГКП.

Считаем также крайне важным признать, что в КР создана действенная институциональная среда профессионализации кадров на муниципальном уровне, что также актуализирует анализ стадий кадрового резерва руководящего и оперативного состава, как предпосылки формирования новой политической элиты КР.

Целесообразно формирование такого качества КП, которая учитывает не только общие закономерности развития индивида, социума и государства, но и специфику всего спектра социального управления, что имеет непреложное значение в постпандемийный период.

Здесь речь идет о механизмах институционализации, способствующие формированию высокого качества самого государства, его социогуманитарные ценности.

Таким образом, по итогам проведенного анализа, нами обобщены некоторые выводы:

- В КР созданы организационные основы системы управления госслужбой, механизмы регулирования ГКП, а также взаимодействия госорганов где ГАГСМСУ отведена роль основного регулятора функционирования и развития госслужбы.

- Непротиворечивая ГКП, как механизм стабилизации деятельности госоргана призван предотвращать негативные последствия, которые могут возникнуть вследствие тех или иных социально-политических потрясений.

- Институционализации предшествовала длительная работа по классификации и унификации должностей. В 2013 г. был утвержден Реестр госдолжностей, классные чины, этические нормы, по проведению аттестации. Все предпринятые меры заложили основы регулирования госслужбы как социально-правового института.

- Представлена аспектизация кадровых процессов на базе вузовского образования, которая лишь отчасти способна сформировать

объем потребностей, необходимый для полной институционализации кадровой политики в КР.

- Оценка объективного уровня ГКП позволит оптимально управлять, определять направления инновационного развития, чтобы обеспечить конкурентоспособность, устойчивость и гибкость при изменении внешних условий.

- Признается актуальной универсализация методики оценки кадровых процессов, чтобы оценить кадровый потенциал госоргана, поскольку понятию «кадрового потенциала», как относительно новому, присущи определенные дифференциации и противоречия в части его опредмеченного содержания на основе *системы показателей*, позволяющих его охарактеризовать по различным признакам.

- В процессе анализа обоснован методологический посыл о том, что ГКП – есть обобщенный подход регулирования, а совокупность методов кадровой политики это другой уровень ее осуществления, который также корреспондирует кадровой политике, и в целом имеет общие, установленные требования, что в целом отвечает текущим вызовам и происходящим процессам в КР.

### **2.3 Концептуальные основы современной кадровой политики в Кыргызстане**

При рассмотрении вопроса о концептуальных подходах в текущей кадровой политике, осуществляемой в КР, важно выработать понимание сущности ГКП. В сообществе ученых и практиков выработался ряд определений. Анализируемый сложный социально-политический феномен логично рассматривать в широком и узком понимании.

Так, в расширительном понимании, по мнению Черепанова В.В., мнение которого нами также приводилось в качестве весомого аргумента, что ГКП - сумма целей и приоритетов деятельности государства по регулированию КП в стране [98, с. 321].

В узком же понимании ГКП можно транслировать, как стратегические векторы формирования и оптимизации кадрового потенциала.

Так, кыргызстанский автор Шерипов Н.Т., обобщая теоретические установки, полагает, что - это искусство по регулированию кадровых процессов [116, с. 320].

Целесообразно привести еще одно теоретическое мнение о том, что ГКП - действия, обеспечивающие реализацию целей государства в сфере кадровых процессов.

В ходе анализа крайне важно обратить внимание на такой аспект проблемы, когда соотносятся категории «кадровая политика» и «кадровая деятельность», которые не являются полным тождеством в силу определенных дифференциаций в части опредмеченного понимания, технологиям, и, по сути, рассматривают разноуровневые градации кадрового процесса.

В обобщении подходов на природу ГКП, логично признать, что последняя предстает в качестве действенного рычага и инструментария государства в системе госуправления:

- выступающий средством упрочения власти;
- как один из социокультурных аспектов развития кыргызстанского социума.

Суммируя, целесообразно признать, что это процессы реализации профессиональной способности индивидов, сохранение и обогащение «человеческого ресурса» в КР.

Итак, ГКП - объективно существующий социально-политический феномен, отражающий в своей призме - объективные закономерности КП, что позволяет сформулировать в виде целей устойчивые концепции.

Вместе с тем, ГКП также характеризуется совокупностью субъективных аспектов в части технологий формирования.

Безусловно, исходя из имеющихся теоретических взглядов, целесообразно признать, что ГКП опосредуется такими ее субъективными аспектами, как образование, традиции, опыт лидеров партий и движений.

Необходимо в данном контексте выработка понимания, что в процессе реализации ГКП субъективные факторы корреспондировали объективным и находились в единой концептуальной увязке.

В свете анализируемой нами ГКП в контексте формирования политической элиты в КР, верным представляется мнение Полунина Г.В., о том, что ГКП находится в увязке с элитой, осуществляющей власть.

По мнению указанного исследователя, «это госслужащие, разрабатывающие программы и стратегии», обладающие властью в сфере политики [97, с. 164].

Указанное понимание полностью соответствует представлениям о назначении ГПК и ее ведущих технократически развитых представителях.

Также примечательна позиция российского автора Латыпова Р.Ф., который в своем исследовании [122, с. 24] обращается к мнению Ашина Г.К., автора известной в научных кругах монографии, под названием «Элитология», который в свою очередь справедливо полагает, что «важнейшая функция элиты - принятие стратегических решений и их транслирование» [31, с. 215].

Признавая в качестве методологической посылки гипотезу о том, что к свойствам элиты отнесено осмысление и разработка стратегической линии развития для реализации политически значимых решений.

В среде специалистов также выработано мнение, что такие категории, как «элиты» и «кадры» обладают множеством сходных черт. Можно согласиться с такой установкой, поскольку они взаимно корреспондируют в части т.н. рекрутирования, где уже активно работает новая парадигма, подразумевающая детерминацию таких новых категорий, как «элитные кадры», «элитная КП».

Между тем, взяв за основу идею Латыпова Р.Ф., вслед за автором, верно признать, что частичное совпадение в предметном поле деятельности элиты и кадров, кадровой политики и ГКП, не совсем корректно.

Признаем, что в силу того, что кадры - это базис штата работников в сфере политического управления, то элита, это селективный продукт.

Концептуальным ключом к пониманию, выступает идея о том, что КП - это функция государства как института власти, а кадровые процессы рационально рассматривать, как - разновидность политических процессов.

Следовательно, закономерен вывод, что рекрутизация кадров и осуществление ГКП - это сфера политической борьбы.

Признавая верность мнений, сформированных в российских исследованиях, суммируя, отметим: ГКП нацелена на реализацию управленческих и политических задач.

Однако также важно взять во внимание, что в опредмеченном понимании ГКП выполняет интегративную задачу опосредованную:

- процессами государственного строительства;
- минимизации противоречий между элитами в части кадрового обеспечения госорганов;
- сохранения целостности государства [97, с. 231].

Важно признать, что логико-следственной связью является эффективность власти в условиях социальной реальности в КР через реализацию политических функций ГКП.

Резкая активизация глобализации, как и развитие ИКТ между государствами обуславливает обновление взглядов на такие основополагающие аспекты, как сфера политического пространства, суверенитет государства.

В предложенных обстоятельствах предполагается расширение горизонта новых моделей ГКП, призванных активизировать оптимальные взаимоотношения между государством и индивидом.

В целом можно признать, что в новых исторических и геополитических условиях новым вызовам, реализация политических функций этих моделей будет способствовать вхождению КР в рамки правового, цивилизованного государства.

Следует признать, что Кыргызстан идет по пути действительных, демократических процессов, ознаменованных быстрой сменой политических элит.

Так, в числе последних и крайне важных для уяснения сути происходящих процессов логичен анализ Указ Президента КР С. Жапарова «О новой государственной кадровой политике» [18]. Рассмотрим его более детально.

Отметим, что указ призван кардинально улучшить систему подбора кадров на госдолжности в контексте конституционного права граждан КР на равные возможности при поступлении на госслужбу, привлечения в госорганы и МСУ профессиональных кадров, улучшения их морально-нравственных качеств, снижения коррупционных рисков в системе госуправления.

Также акцентируется внимание на основополагающих аспектах рекомендательного характера для госорганов и МСУ:

- задачей новой ГКП является обеспечение доступа к госслужбе, недопустимость дискриминации, формирование профессионального госаппарата, карьерного роста с установлением достойной оплаты труда и социальное стимулирование;
- подбора кадров в госорганы и МСУ с учетом высоких профессиональных и морально-нравственных качеств;
- отказ от ограничений по половому, национальному языковому признаку.
- сохранении и бережном отношении к кадровому составу органов управления и обновлением наиболее подготовленной молодежью.

В качестве еще одного важнейшего условия рассматривается оптимизация конкурсного отбора с учетом упрощения процедур [18]. Такое понимание будет способствовать оздоровлению политического «климата».



Кардинальные трансформации, имеющие место в новейшей истории актуализируют разработку Государственной стратегии развития и формирования кадров в КР, в целях повышения кадрового потенциала госорганов и МСУ, гарантии их равных прав посредством унификации подбора кадров.

Предельно ясно звучит концептуальная идея о приоритетности назначения на должности лиц, состоящих в кадровых резервах. Особое место отведено системе подготовки и переподготовки кадров.

Еще одним аспектом, который нашел отражение в формате анализируемого нового Указа, можно признать рекомендации для Правительства КР, где отмечается, что во взаимодействии с уполномоченным госорганом необходимо разработать проекты НПА, определяющие продвижение кадров на должности, в том числе политические.

В свою очередь обращено внимание на деятельность ЖК КР, которому рекомендуется разрабатывать НПА, инициированные Кабинетом министров КР в части оптимизации кадровой политики [18].

В условиях политической турбулентности, в которой пребывает Кыргызстан, важно также заострить внимание еще на одном важнейшем, концептуальном аспекте.

Анализ классификации госдолжностей, закрепленных в законодательстве КР, дает основание утверждать, что профессиональная деятельность некоторых должностных лиц носит политико-определяющий характер и это особый вид госслужбы.

Поэтому данный вид службы целесообразно обозначить *политической государственной службой или службой политических руководителей* и регулироваться эта служба должна отдельным конституционным законодательством.

В теории под должностью понимается категория, установленная только для служащих, какой бы вид службы они не отправляли. В

госорганах это госдолжность, в общественных организациях – общественная.

Прав российский автор Лунев Б.М., когда утверждает, что с замещением должности лицо получает статус служащего, т.е. права и обязанности, правила прохождения службы, и другие сопутствующие аспекты [68, с. 138-139].

Можно также утверждать, что множественность и полифункциональность полномочий, как и общий статус условно можно разделить на уровни:

**1 уровень** – т.е. порождающий *социальный статус*, который подразумевает: отношения с ниже, так и вышестоящими лицами, а также отношения с гражданами;

**2 уровень** - *организационный статус*: подразумевающий местоположение в иерархии госаппарата;

**3 уровень** - *правовой статус*: определяющий круг полномочий, формы и методы реализации.

Так, Марченко М.Н. по указанному кругу проблем, обоснованно полагает, что статус опосредован полномочиями [70, с.82].

Следовательно, можно констатировать, что под должностью понимается структурная единица, определяющая содержание и объем полномочий. Обобщая итоги, верно признать, что исходным элементом структуры госоргана является государственная должность [66, с. 309-312].

Следует признать, что в текущем законодательстве КР понятие госдолжности интерпретируется в расширительном понимании.

*Так, государственной* - является должность в органах госвласти, образуемых в соответствии с должным объемом полномочий госоргана, и прочими, вытекающими из функционала аспектами, что нашло закрепление в профильном законе [14].

В указанном определении отражены сущностные свойства-характеристики должности:

- принадлежность только госоргану;
- взаимная увязка полномочий и обязанностей;
- оплата труда из средств бюджета КР;
- госслужащий несет ответственность.

Согласны с мнением российского автора Старилова Ю.Н., что структурная совокупность различных должностей определяется местом и ролью должности. Отсюда, безусловно, вытекают следующие по значимости аспекты.

В инструкциях и других локальных НПА о госорганах закрепляется широкий спектр задач, прав и ответственности, которые корреспондируют определенной должности, а также какие требования предъявляются.

Безусловно, конкретные лица, реализующие эти обязанности, могут меняться, но их роли остаются неизменными.

Следовательно, должность, по своему статусу, «нейтральна» и «безразлична» по отношению к конкретным работникам, т.е. по своей природе является неперсонифицированной, что дает возможность заранее устанавливать объем и характер функций, количество должностей, их соотношения и взаимосвязи [127, с. 13].

Четкая регламентация госдолжности, характеризующее место и роль служащего, необходима для определения объема его дееспособности. Как верно отмечает Э.Э. Дуйсенов: «это важно для установления численности аппарата, соотношения, упрощения госаппарата. Как представляется автору, указанная задача актуальна в переходный период» [120, с. 52].

Данное мнение сложно оспорить, поскольку оно также актуально и в нынешних условиях.

Логично также уяснить, что при четком распределении между должностями объема функций органа власти, определении обязанностей,

форм работы госорганов устраняется дублирование, повышается инициатива.

Можно полагать, что учет указанных выше специфических свойств-характеристик обеспечивает более качественный отбор претендентов, происходит процесс профессиональной селекции, что крайне важно при формировании нового поколения управленческой элиты в Кыргызстане.

Конечно же верно утверждение, что госслужащий свою деятельность связывает с должностями, а не только с их принадлежностью к какому-либо госоргану [56, с. 164].

Непосредственной реализации полномочий отвечает и другая аспектизация вопроса о присвоении чинов, рангов, зарплат, и других социально-значимых вопросов в процессе осуществления госслужбы в КР.

Понятие госслужбы, по признанию Старилова Ю.Н., связано с определенным кругом должностей. Возьмем во внимание категоризацию, данную указанным автором в качестве методологического вектора. Так, *госдолжность – комплексное образование, которое регулируется административным, трудовым и др. отраслями* [127, с. 43].

Нельзя обойти вниманием и другой функциональный аспект, как учреждение должности. Так, из курса теории известно, что право учреждения должностей принадлежит:

- по общему правилу, центральным органам;
- в госаппарате – высшим госорганам.
- в системах, в которых центральных органов нет (к примеру, МСУ), право учреждения должностей предоставлено самим органам.

В продолжение анализа важно также обратить внимание еще на один аспект. Речь идет о т.н. замещении должности. К наиболее часто встречаемым формам целесообразно отнести назначения и избрания.

Детализируем анализ Закона КР О государственной гражданской службе и муниципальной службе (*В редакции Законов КР от [28 июля 2017 года N 162](#), [12 апреля 2019 года N 48](#), [30 июля 2019 года N 109](#)*).

<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354>, в котором нашли отражение такие функциональные аспекты, как *зачисление* в состав вспомогательно-технического или обслуживающего персонала, выведенного новациями из состава госслужащих [15]. Здесь подразумевается кадровая служба, бухгалтерия и др. структурные единицы.

Важно отметить, что при *назначении* на должность учитывается мнение руководителей госорганов. Как правило, в данном случае речь идет о т.н. «командах».

Такая практика позволяет наиболее оптимально и быстро начинать внедрение стратегических новшеств в работе госоргана, но также таит в себе проблему, когда может пострадать общий профессиональный уровень подготавливаемых новаций из-за поиска «своих» и «чужих», что также встречается в текущей практике госорганов в КР.

Конечно, можно признать, что назначение, по своей сути обладает определенными положительными свойствами:

- привлекаются наиболее опытные и компетентные лица;
- кандидаты из неограниченного круга лиц;
- возможность перевода.

Вместе с тем, не секрет, что в кыргызстанской практике есть единичные случаи, которые вызывают широкий общественный резонанс. Такими случаями являются назначение на ряд ответственных должностей в МИД КР, МОН КР, Генпрокуратуру КР, когда претенденты не имели должного опыта практического руководства, а профильное образование не соответствовало выдвигаемым профессиональным требованиям.

Можно полагать, что такая практика протекционизма должна быть исключена, как устаревший, рудиментарный метод и ориентирована на действительные достижения кандидатов.

В качестве еще одного управленческого способа можно признать - *выборы на должность*. Надо отметить, что в государственной сфере он применяется в ограниченных масштабах, как и в органах представительной

власти. За некоторым исключением, более широко, этот способ применяется в органах МСУ, о чем могут свидетельствовать недавно прошедшие выборы в городские и аилные кенешы в КР.

Так, выборы, как способ замещения должности опосредуется избранием на должность. В кыргызстанской избирательной системе, выборы депутата ЖК КР позволяют из числа депутатов избирать председателя комитета, комиссии спикера Парламента. Этим аспектам посвящено множество диссертационных работ по политическим наукам, юриспруденции.

Безусловно, для выборности принципиальное значение имеет открытость, гласность. В условиях активизации и политизации кыргызстанского социума особое значение придается личности того или иного кандидата. Существенное значение имеет и общественный отклик на деятельность претендента. Ведь от того, насколько он готов к госслужбе, в конечном итоге будет зависеть и качество его работы.

Более того, существует такой тревожный аспект, как подкуп голосов, «вброс» бюллетеней, что по признанию международных наблюдателей, является откатом от норм демократии, снижает уровень доверия к прозрачности процедур, и в целом формирует отрицательный имидж кыргызстанской власти.

Обратимся к следующему по уровню аспекту. Так, конкурс - замещение должности в рамках состязательности, и по сути выражает волеизъявление его участников.

Следует отметить, что также множество вопросов имеет сама процедура конкурсного отбора, которая также должна быть транспарентной, открытой, гласной, с правом апеллирования. Безусловно, в последнее время в этом направлении прослеживаются положительные тенденции.

Как известно, итоги конкурса являются основанием для заключения контракта для большого круга должностей госслужбы в КР.

Право на занятие административной госдолжности вне конкурсного отбора имеют *политические госслужащие*, а также депутаты ЖК КР, прекратившие свои полномочия и соответствующие предъявляемым требованиям. Порядок занятия административных госдолжностей политическими госслужащими и депутатами ЖК КР определяется Президентом КР.

В соответствии с законодательством КР, конкурс обеспечивает равный доступ граждан к госслужбе и проводится среди подавших заявление на участие в нем при соблюдении условий Закона КР «О госслужбе» [14].

В ныне действующем законе КР «О государственной гражданской службе и муниципальной служб» (*В ред. Законов КР от [28 июля 2017 г. N 162](#), [12 апреля 2019 г. N 48](#), [30 июля 2019 г. N 109](#)*). [Электронный ресурс: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354>] появились существенные новации, которые предполагают, что поступающий на госслужбу должен быть не моложе 21года, а на муниципальную службу не моложе 18лет. [15].

Конечно, **конкурс гарантирует право на равный доступ к госслужбе** и регулируется Указом Президента КР «О новой государственной кадровой политике» от 30.09. 2021 г. [Электронный ресурс: // URL: [http:// www. president. kg/ ru/ sobytiya/ podpisannye\\_dokumenty/18511\\_ukaz\\_prezidenta\\_s\\_ghaparova\\_onovoy\\_gosudarstvennoy\\_kadr\\_ovoy\\_politike.](http://www.president.kg/ru/sobytiya/podpisannye_dokumenty/18511_ukaz_prezidenta_s_ghaparova_onovoy_gosudarstvennoy_kadr_ovoy_politike)] [18], как новом концептуальном документе.

Реализации данного права корреспондирует **Реестр государственных и муниципальных должностей, утвержденный Указом Президента КР от 31 янв. 2017 г. "Об утверждении Реестра государственных и муниципальных должностей КР"**.

Так, к примеру, вакантной должностью в госоргане признается незамещенная должность, предусмотренная в структуре аппарата госоргана. Право на участие в конкурсе имеют дееспособные граждане (с 21 года),

отвечающие требованиям. По форме - это конкурс документов или конкурс – испытание.

Необходимо отметить, что Положение «О проведении конкурса на замещение вакантной госслужбы КР» ( 25 июля 2000 г. №191), регламентировало такие аспекты, как невозможность участия:

- признанием недееспособным лица решением суда;
- лишением права занимать госдолжности на определенный срок решением суда;
- родства гражданина с госслужащим, если служба непосредственно выражается подчиненностью;
- утраты гражданства КР.

Беря во внимание итоги анализа, следует отметить, что руководителям госорганов Кыргызстана на текущий момент предоставлены полномочия проводить замещение должностей по конкурсу, а сфера его применения довольно широка и имеет тенденцию к росту.

Так, к примеру, квалификационные требования к административным служащим предполагают наличие согласно норм ст. 14 анализируемого нами закона:

- 1) стажа и опыта работы по специальности и соответствующим профнавыкам;
- 2) уровню и профилю образования с учетом категории и группы адмдолжностей;
- 3) владению государственным языком в объеме, необходимом для осуществления деятельности.

Для замещения должности устанавливаются квалификационные требования к стажу работы:

- 1) младшие должности - без предъявления требований к стажу работы;



2) старшие должности - стаж по совокупности не менее одного года либо стаж работы в соответствующей сфере не менее 3 лет;

3) главные должности - стаж не менее 3 лет либо стаж работы в соответствующей сфере не менее 5 лет;

4) высшие должности - стаж не менее 5 лет либо стаж работы в соответствующей сфере не менее 7 лет [15].

К тому же, согласно пп.4. ст.14 руководители госорганов и МСУ по согласованию с Советом по государственной гражданской службе и муниципальной службе утверждают квалификационные требования по каждой должности на основе типовых квалификационных требований, утверждаемых Кабмином КР (*В ред. Закона КР от 12 апреля 2019 г. N 48*).

Таким образом, можно заключить следующие выводы:

- Анализ и сопоставление Закона КР «О госслужбе» и Закона КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» (*В ред. Законов КР от 28 июля 2017 г. N 162, 12 апреля 2019 г. N 48, 30 июля 2019 г. N 109*) закрепили понятие госслужбы, госоргана, государственной должности, госслужащего, муниципального служащего, в которых были определены основные задачи госслужбы, ее принципы, статус госслужащих.

- В данном подразделе представлен развернутый анализ государственной и муниципальной службы по типологическим характеристикам.

- Кыргызстан идет по пути демократических процессов, ознаменованных быстрой сменой политических элит. Так, в числе последних и крайне важных для уяснения сути происходящих процессов представлен комплексный анализ Указ Президента КР С.Н. Жапарова «О новой государственной кадровой политике», призванный кардинально улучшить систему подбора кадров в контексте конституционного права граждан КР на равные возможности при поступлении на госслужбу, привлечения в госорганы и МСУ профессиональных кадров.

- Представлен детальный анализ категории «выборности», оценены как ее «слабые», так и «сильные» стороны. В контексте формирования в Кыргызстане подлинной демократии, от качества выборов зависит дальнейшее развитие КР, как правового государства.

- Право на занятие административной госдолжности вне конкурсного отбора имеют *политические государственные служащие*, а также депутаты ЖК КР, работающие на постоянной основе, соответствующие требованиям, а порядок их занятия определяется Президентом КР.

### **ГЛАВА 3. СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ**

#### **3.1 Мировая практика и анализ подходов к кадровой политике**

Рассмотрим некоторые аспекты, которые воздействуют на социально-политические механизмы реализации кадровой политики посредством учета мировой практики, которые были обусловлены воздействием различных историко-культурных, политических, социально-экономических и иных особенностей развития.

Так, использование зарубежного опыта организации госслужбы и ее кадрового обеспечения является актуальным в силу схожести политических событий, которые интересны в плане их научно-методологической наполненности и концептуальности.

Бесспорно, КР прошла тернистый и драматичный путь становления и развития своей государственности, испытав на себе три народные революции и другие социальные катаклизмы. Вместе с тем, на основе поэтапных реформ в сфере госслужбы, в КР сложилась собственная система ГКП.

Отметим, что дискурс относительно модернизации ГКП определен актуализацией выбора модели, адаптации к условиям кыргызстанских реалий.

Можно с определенной долей уверенности констатировать, что меритократическая модель признается технологией XX в. Полагаем, что в контексте развития протестных настроений, политизации кыргызстанского социума, эффективность указанной модели заметно снижена, нежели это происходит в США, государствах ЕС.

Логично также признать, что такой вектор ориентирован на степень развитости политической культуры.

Актуализация новой модели ГКП в Кыргызстане имеет целью формирование оптимальной модели ГКП посредством фиксации концепции: «меритократической модели с усилением контроля и технологий аналитики управления кадровыми процессами, которые в Кыргызстане пока еще отстают от потребностей социума.

Учет ошибок и положительных моментов, который имеется во всем многообразии приема на госслужбу в Великобритании, Франции, Германии, США [99] и Японии [82] будет способствовать выработке практических ее аспектов и для КР.

К примеру, в Великобритании отсутствует четкая категоризация термина «госслужащий», которое употребляется двояко. В узком понимании: понимается лицо, осуществляющий деятельность в госуправлении.

К госслужащим, в более широкой трактовке, - относятся служащие публичного сектора, т.е. министерств, вооруженных сил, полиции, а также публичных корпораций, МСУ, здравоохранения, образования и т.п. Указанный тип служащих традиционно называются должностными лицами, а служащих министерств - гражданскими служащими [83, с. 32-37].

Премьер-министр осуществляет общее руководство кадровой политики на госслужбе. Непосредственным управлением занимается Министерство по

делам гражданской службы, компетенцию которой составляют отбор персонала, реформирование госслужбы. [77, с. 51]

Правила приема гласят, что кандидаты должны быть британскими подданными или гражданами Ирландии. Отбор же осуществляется отделами:

- по административным должностям;
- научным;
- технологическим.

Сама же процедура отбора, как правило, состоит из трех этапов, которые логично выделить:

- 1) этап - написать доклад на заданную тему.
- 2) этап - тестирование и интервью.
- 3) этап - собеседование.

Так, к положительным моментам можно отнести наличие рекомендаций университетов и т.д. [77, с. 52].

Для кыргызстанской практики характерно то, что молодежи тяжело участвовать в таких конкурсах без наличия опыта управленческой работы, для чего требуется минимальный стаж в профильных сферах.

Как нам представляется, срabатывает также стереотип, что в управленческие структуры принимаются только люди с престижным образованием, а для большинства молодежи, это вузовское образование, полученное в Кыргызстане, где очень мало престижных вузов. Такую практику восприятия необходимо искоренять и повышать авторитет госслужбы.

К примеру, во Франции - госслужба появилась там еще при короле Людовике XII. Законодательная регламентация института госслужбы закреплена в Конституции 1988 г. и Законе о госслужбе от 13 июля 1983 г. с четким разделением компетенции Парламента и Правительства.

Два госоргана, занимающиеся вопросами управления: Генеральная дирекция и Генеральный совет. Первая из них осуществляет функции:

- регуляции численности личного состава госслужбы;
- реализовывает нормы и принципы управления госслужбой,
- координирует назначения на госдолжности;
- занимается их подготовкой, переподготовкой и стажировкой.

Генсовет, будучи арбитражным, состоит из представителей государства и профсоюзов и по предметно-целевому функционалу занимается правовым регулированием, рассматривает апелляции, расследует споры по указанному кругу отношений.

Ответственность за проведение указанного вида политики в области госслужбы, как известно, является прерогативой Премьер-министра, который контролирует исполнение положений Статута о госслужащих. Следовательно, министры наделены должным объемом полномочий.

Так, к примеру, Минфин КР контролирует финансовые аспекты госслужбы. [83, с. 52]

В процессе анализа можно обнаружить множество сходных положений, которые свойственны и для госслужбы КР.

К примеру, прием на госслужбу определяется равенством, закрепленным в Декларации прав человека, согласно которому все допускаются к публичным должностям сообразно их способностям.

На госслужбе Франции проводятся конкурсы:

- внешний,
- внутренний,
- открытый.

Во «внешнем» - участвуют, поступающие на госслужбу, во «внутреннем» - те, кто имеет опыт, в «открытом» - все желающие. По результатам экзаменов составляется рейтинг претендентов, который впоследствии является открытым и публикуется в СМИ и порталах госорганов.

Во Франции, как и во многих других государствах, повышение по службе проходит по классу и по рангу и увязывается с выслугой лет [83, с. 54]. Такая практика также адаптирована в Кыргызстане.

Безусловно, стаж работы позволяет претендовать на изменение ранга (чина). При рассмотрении кандидатов, оценивание осуществляется посредством:

- внесения в список на повышение;
- сдачи экзамена;
- конкурсного отбора.

Органы, присваивающие ранги, связаны списками и очередностью претендентов.

Думается, что такой подход достаточно оптимизирован и исключает элементы протекции, наглядно демонстрирует степень транспарентности.

Важнейшим достижением гуманитарной, демократической мысли можно признать запрет на дискриминацию по признакам пола.

Не допускаются также ограничения по политическим, религиозным и др. основаниям, как это закреплено в конвенциональных документах, обязательных к исполнению, как и в самом тексте Закона КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» (*В ред. Законов КР от 28 июля 2017 г., 12 апреля 2019 г., 30 июля 2019 г.*).

Перейдем к другому государству Западной Европы. В Германии госслужба появилась одной из первых и выстраивалась на основе принципов верности, законности, единства, профессионализма и стабильности.

Так, категория «Госслужба» - была сформирована после II мировой войны. Трансформация коснулась названия, которая называется - «публичная служба». Это - деятельность для выполнения общегосударственных задач управления. Также важно обратить внимание и на другой аспект.

К примеру, в институциональном контексте, это - круг должностей,

функции которых и составляет содержание их деятельности [83, с. 55].

Более того, публичная служба ориентирована на уровни взаимоотношений, как внутри системы, так и извне:

- с чиновниками;
- со служащими госучреждений.

Рассмотрим требования при отборе на госслужбу ФРГ. Госслужащим может стать только гражданин Германии, гарантирующий поддержку свободного демократического порядка, с необходимым уровнем образования.

Как отмечено в одной из публикаций Гибсона Дж., подготовка осуществляется на базе программы формирования резерва кадров [44, с. 49].

Далее рассмотрим госслужбу США. Высшим органом власти в США считается Конгресс, состоящий из двух палат. Конгресс США является высшим органом, осуществляющим контрольно-финансовое управление. Согласно Конституции, обязанности главы государства и исполнительной власти представляет Президент США.

В специальной литературе отмечается, что вопросы кадровой политики в сфере госслужбы находятся в компетенции Президента, а также министров и кадровых служб министерств. Спецорганами по управлению госслужбой США являются Управление по делам госслужбы и Совет по вопросам защиты системы заслуг [83, с. 59].

Во главе Управления по делам ГС стоит директор, назначаемый президентом на 4 года. Совет по вопросам защиты системы заслуг формируется из 3 чел., назначаемых на 7 лет. Совет рассматривает жалобы и принимает решения по вопросам системы заслуг, проводит спецрасследования и докладывает Президенту о необходимых мерах. При этом решения Совета обязательны к выполнению всеми органами.

Детализируем некоторые аспекты, которые наглядно демонстрируют степень демократичности.

Так, прием осуществляется по нескольким направлениям:

- заявления и анкет;

- собеседования и экзамена;
- проверку профкачеств;
- степени благонадежности.

Признается, что в качестве обязательного элемента необходим испытательный срок.

Целесообразно признать и то, что по данным Управления госслужбы США, роль для ГС имеет Генеральный инспектор, который в своей деятельности независим, а позиция соотносима с минюстом.

Можно признать, что такой институт имеет полномочия по расследованиям [133 URL // Режим доступа: <http://opersonale.ru/upravleniepersonalom/amerikanskaya-sistemaupravleniya-personalom-kakovy-glavnyeplyusy.html>.].

В указанной действующей системе госслужбы США особое место отведено отделу по системе меритократии и аудита, который играет роль полиции и подчиняется директору Управления ГС и призван контролировать представляющие риск отдельные аспекты (где отсутствует система контроля).

Важно признать определенную общность в подходах, которые закреплены и в КР. Также формами экзаменов являются письменные или устные тесты.

В продолжение сравнительного анализа целесообразно обратить внимание на ряд тождественных аспектов. Уместно отметить, что гласность, посредством опубликования в СМИ перечня вакансий должностей ГС, по которым проводятся экзамены, дает право участия.

Также необходимо наличие испытательного срока и не превышает года в том или ином госоргане.

Дополнительным аспектом можно признать и другие признаки, которые в совокупности отражают:

- действительные элементы конкурентности;
- этапности отбора;



- транспарентности;
- учета личных заслуг;
- должного образовательного и интеллектуального уровня;
- демократичности и открытости.

Из анализа очевидно обнаруживается, что их составы формируются с учетом оценки профессиональных качеств претендентов.

В США центры подготовки элиты сформированы при крупных университетах. Это, к примеру, Школа им. Дж. Кеннеди, Флетчеровская школа права и др.

Как отмечает Досымбекова Р.Ш. в своей работе, в США, помимо «патронажного» метода, отбор осуществляется в «открытой» и «закрытой» формах на «системе заслуг».

К примеру, т.н. «закрытая форма» подразумевает комплектацию высших должностей госаппарата, (министров, их заместителей и помощников, госдепартамента, ФБР, ЦРУ, здравоохранения и лесного хозяйства). [131, с. 214]

Стоит признать, что система работы с кадрами в госаппарате США представляет весомый научно-практический интерес для КР в контексте поиска оптимального формата выстраивания госуправления.

Для сравнительного анализа также наглядным примером могут послужить и другие системы, которые признаны мобильными, отвечающими реалиям современности.

Рассмотрим систему кадровой работы Японии, которая опирается на «принцип заслуг» на основе конкурсов, введенных в конце XIX в. и действующему на текущий момент.

В категорию госслужащих Японии входят чиновники в госорганах, а также лица, работающие:

- на госпредприятиях,
- на государственных ж/д,
- телевидении,

- в вузах,
- в полиции и военнослужащие.

Организацией Госслужбы занимается Совет по делам персонала. Правовая основа госслужбы Японии регулируется Законом о госслужащих (от 21 окт. 1947 г.), прошедший множество новаций.

Так, проведением мероприятий, связанных с конкурсом на ГС на уровне центральных органов, занимается Экзаменационный центр ГС при Министерстве кадров.

На уровне народных правительств провинций, автономных районов существуют аналогичные ведомства. Такой подход схож с системой муниципальной службы МСУ [82, с. 56] Как отмечается в специальной литературе, экзамены проводятся для:

- окончивших ВУЗы;
- имеющих неполное высшее образование;
- окончивших ССУЗы.

Также целесообразно отметить, что система «пожизненного найма», как одна из отличительных черт госслужбы Японии, предполагает длительную службу в одной организации, где должность и размер его з/п ставятся в зависимость от продолжительности стажа.

Также каждый молодой специалист имеет наставника, который оказывает поддержку в освоении профессии, возникающих проблем. При принятии решения о продвижении определяющее мнение принадлежит наставнику [82, с. 57].

Считаем, что опыт Японии, как и опыт наставничества, имеющийся в бытность СССР, очень хорошо себя зарекомендовал. Предполагая преемственность не только в навыках работы, но и способствуя развитию корпоративной, управленческой культуры, указанный аспект необходимо вновь возрождать в текущих реалиях в Кыргызстане.

В качестве примера также можно привести опыт Литвы, который рассматривает в своем исследовании Досымбекова Р.Ш., где существуют общие правила поступления на госслужбу.

Также на законодательном уровне отмечается наличие важнейших элементов.

Речь идет о гражданстве, владении гос. языком, возрастной ценз, когда претендент должен быть не моложе 18 и не старше 35 лет.

Претенденты сдают пакет документов, направляемых в Департамент ГС, где они проходят проверку. Далее объявляется конкурс на знание НПА. Кандидаты оцениваются комиссией, назначаемой Премьер-министр Литвы.

Кандидатам предлагается ответить на вопросы по Конституции, законе о госслужбе, о госуправлении, кодекса чести и этики госслужащих [131, с. 228].

В процессе анализа необходимо также выделить наиболее развитые системы кадрового управления. Сюда заслуженно вошли американская, японская, западноевропейская системы, которые в той или иной мере приближены к достижениям демократичности и открытости и позиционируются, как наиболее приемлемые для получения управленческих парадигм.

Следовательно, можно признать, что качественное улучшение деятельности ГС актуализирует кардинальное осмысление и построение новой кадровой политики, значимым признаком которой должна стать способность реагирования и функциональная устойчивость.

Как показывает практика в период Пандемии КОВИД-19, с указанными вызовами Кыргызстан справился с определенной долей подготовки.

Следует признать, в науке также обосновывается мнение, согласно которому все виды негосударственной службы (в аппаратах партий, общественных и религиозных объединений, в органах МСУ, в

системе госучреждений, а также в организациях с негосударственной формой собственности и т.д.) предполагается объединение под общим названием *гражданская служба*.

Думается, что это неверный подход к решению данной проблемы. Всю негосударственную службу следует, прежде всего, подразделить:

- службу *государственной сферы*;
- *службу негосударственной сферы*.

Так, к службе в госсфере, целесообразно отнести службу в госорганизациях (на предприятиях, учреждениях), а также в организациях, в имуществе которых доля государства превышает 50%. Эту службу целесообразно обозначить *публичной службой*.

Указанная категоризация в научных кругах является полемичной. Между тем, мнение исследователей сфокусировано на признании за последними учителей, врачей, инженеров и др., а также руководителей госорганизаций, выведенных законодательством Кыргызстана за пределы госслужбы.

Подобная практика, как известно, имеет место во многих развитых зарубежных странах (Англия, Япония, Франция и др.).

Все остальные виды негосударственной службы, соответственно, входят в службу негосударственной сферы и обозначать их следует, исходя из сфер регулирования, как:

- служба в органах МСУ (муниципальная служба);
- в органах партий, общественных объединений.

Что касается госслужбы, то, убрав из нее все виды службы, регулируемые специальным законодательством (военная служба, служба в правоохранительных и контрольных органах), в результате останется *гражданская служба*.

Резюмируя итоги проведенного анализа, также важно признать, что в контексте оптимизации подготовки управленческих кадров государств ЕС, СНГ со сложившимися правовыми системами и реализацией

правовых предписаний, для Кыргызстана такой методологический вектор определяется интеграцией КР в мировые политико-правовые и социальные образования ШОС, ЕвразЭС, согласованием и унификацией ГС КР с ведомствами других государств ряда НПА, а также масштабных проблем.

Процессы глобализации, охватившие все сферы жизнедеятельности государства, обуславливают унификацию требований, предъявляемых к госуправлению. Безусловно и то, что подготовка управленцев в бизнес-школах должна адаптироваться и в КР.

Подходя к обобщению, целесообразно также отметить, что практика осуществления ГКП основывается в КР, как и других государствах на базе эволюционного генеза, определяемой ее трансформацией от традиционной к рациональным (меритократическая, номенклатурная ГКП, модель нового менеджмента, «новое веберянство» (по имени М. Вебера) моделям, которые определены уровнем управления на основе структурно-системного анализа.

Если меритократическая и номенклатурная модель ГКП достаточно объяснимы, то большой научный интерес представляет анализ т.н. модели «нового государственного менеджмента», который логично синтезировать и в КР. Он корреспондирует:

- минимизации роли государства с передачей его функций олигархическому капиталу. Думается, что такая концептуализация применительно к условиям Кыргызстана преждевременна, но имеет право на существование.

- сокращения политических функций госслужащих и трансформации последних в менеджеров.

Можно считать верной позицию российского исследователя Латыпова Р.Ф. признающего, что концепция «нового менеджмента», сводится к осуществлению «госуслуг», поскольку, по сути, госслужащий

служит государству, как политической организации общества [122, с. 29].

Следовательно, указанная модель неприемлема для Кыргызстана. Она имеет и отдаленные последствия, которые видятся в размывании основ национальной государственности, а олигархическое управление чревато тотальным разрушением основ демократии, утерей институтов ГО.

ГКП, неся помимо управленческих функций мотивации и контроля кадров госорганов, также несет политические функции, в ряду которых:

- реализации политических интересов;
- объективации распределения власти;
- ориентирует на политико-властные интересы социума.

В указанной связи логично возникает вопрос, ***насколько непротиворечива сама ГКП в контексте формирования новых элит в КР?***

За рамками исследовательского поиска остаются вопросы ***регулирования кадровых процессов с позиций целесообразности, примата закона и меры справедливости.***

Безусловно, политико-административные кадры - существенный ресурс политической власти. В указанной связи, верно звучит идея Латыпова А., что ГКП выполняет функции фильтра, позволяющего отказать не лояльным политической системе индивидам их вывода из элиты [122, с. 34].

Думается, что такая позиция вполне оправданна, поскольку позволяет сделать «правильный» выбор в сторону поддержания равновесности политической системы, чтобы она не «откатилась» в своем стремлении достичь определенных выгод в сторону авторитаризма.

Дополнительным аргументом, подтверждающим динамику и гибкость процессов, важно признать, что кадровая политика КР

испытывала на себе влияние различных моделей, что в целом оказало существенное воздействие на политическую систему.

В ходе анализа определено, что идеи политико-административного свойства о векторах реформирования корреспондируют модернизации ГКП с учетом таких аспектов, как:

- 1) меритократии;
- 2) электоральной модели;
- 3) рационализированных моделей.

Анализ обозначенных моделей в полной мере отражает все их достоинства и недостатки, и позволяет целенаправленно выбрать наиболее приемлемый вариант выстраивания ГКП в КР.

Можно утверждать, что для эффективного развития кыргызстанской политической системы наиболее приемлемой видится ГКП **меритократической направленности**, с полным отказом от трайбализма, клановости. Также предложены последовательные этапы модернизации ГКП посредством использования информационно-рационализированной модели.

Таким образом, по итогам предпринятого анализа следует обобщить некоторые выводы:

- КР, пройдя тернистый путь становления и развития своей государственности, испытав на себе народные революции и другие социальные катаклизмы на основе поэтапных реформ в сфере госслужбы была сформирована собственная система ГКП.

- Учет ошибок и положительных моментов, который имеется во всем многообразии приема на госслужбу в Великобритании, Франции, Германии, США и Японии будет способствовать выработке практических ее аспектов и для КР.

- Многофункциональный анализ этапов прохождения госслужбы убедительно указывает на схожесть основных принципов и методов подбора и расстановки кадров.

- В научных исследованиях обосновывается не бесспорное мнение, согласно которому все виды негосударственной службы (в аппаратах партий, общественных и религиозных объединений, в органах МСУ, в системе госучреждений, а также в организациях с негосударственной формой собственности) предполагается объединить под общим названием *гражданская служба*.

Также встречается мнение о том, что негосударственную службу следует подразделить на: службу *государственной сферы* и службу *негосударственной сферы*.

- Важнейшим достижением гуманитарной мысли можно признать запрет на дискриминацию по признакам пола, а также ограничения по политическим, религиозным и др. основаниям.

- ГКП основывается в КР, как и других государствах на базе генеза, от традиционной модели к рациональным (меритократическая, номенклатурная ГКП, новое веберизанство (идеи М. Вебера) моделям, опредмеченных уровнем управления на основе структурного и системного анализа, равенства возможностей, открытости.

- Концепция «нового менеджмента», сводится к осуществлению «госуслуг», чего не должно происходить, поскольку госслужащий служит социуму, государству, как политической организации общества. Следовательно, указанная модель неприемлема для Кыргызстана.

- ГКП, неся помимо управленческих функций и контроля кадров госорганов, несет политические функции, которые отражают уровень развитости системы госслужбы.

- Идеи политико-административной и научной элиты о предполагаемых векторах корреспондируют модернизации ГКП с учетом таких аспектов, как:

- 1) на основе меритократии;
- 2) электоральной модели.



- В контексте формирования новых элит актуализируется планомерная модернизация ГКП, ориентированная на меритократическую ее модель в КР.

### 3.2 Тенденции развития кадрового потенциала для восполнения политических ресурсов элиты

В данном подразделе исследования нами будут рассмотрены тенденции развития в контексте восполнения ресурсов нарождающейся элиты в КР. Необходимо пояснить некоторые теоретические положения, которые нашли отражение в Основном законе КР [9].

Так, закрепляя многопартийную систему, возникают основания говорить о влиянии партий на организацию госвласти в КР. Чем вызваны такие основания? Имеют ли они положительные мотивы?

Насколько этот процесс объективен? На все эти вопросы нам предстоит ответить в рамках данного подраздела. Так, Кыргызстан в процессе развития государственности претерпевал множество конституционных реформ, которые не всегда были вызваны объективной необходимостью, а скорее диктовались желанием политических элит узурпировать власть в контексте сохранения власти за политическими кланами.

Безусловно, в Конституции КР (в ред. 2021 г.) отражены теоретические подходы к организации системы построения органов власти [10].

Так в тексте Основного закона конституируется:

- суверенным является народ (п.4. ст. 1), а не институты власти, обладающие полномочиями, которые делегировали им народ.
- ни один из институтов власти не может быть единственным выразителем общей воли народа.

Выразителем воли могут быть только все три ветви власти, чтобы выражать волю народа по его уполномочию в соответствии с их функциями и в пределах, установленных Конституцией КР [10].

Так, по мнению известного кыргызстанского автора Косакова С.К., после обретения суверенитета Кыргызстаном форма правления была по

Конституции КР от 5 мая 1993 г. президентско-парламентская [8]. Референдум от 10 февр. 1996 г. изменил существующую форму правления, установив президентскую форму.

Более того, изменения Конституции КР 1998 г., 2003 г., 2007 г., 2010 г., 2016 г. в различных вариациях меняли конституционный облик власти. К примеру, в 2016 г. в ноябре и декабре были приняты изменения, согласно которым были не надолго, установлены парламентская форма правления в Кыргызстане в ее классическом варианте [Электронный ресурс: 146].

К числу ошибок, указанный выше автор относит идею минимизации роли ЖК КР на конституционном уровне, которая привела к тому, что общественные процессы стали развиваться хаотично, что повлекло реакцию государственного и правового нигилизма, дезорганизацию структур, несогласованность внутри политической и правовой системы.

Приведем некоторые исторические факты, от уяснения которых будет зависеть общее восприятие текущих политических процессов в КР. Так, 27 июня 2010 г. путем референдума была принята новая Конституция КР и была установлена парламентская форма правления, просуществовав до 2021 г.

В науке признано, что характер формы правления зависит от организации власти, точнее, от определения правового положения - главы государства.

Отметим, что формы правления - это характер структуры и взаимоотношений высших органов власти, их роли в управлении государством, а также способов прямых и обратных связей управляемых и управляющих [148, с. 152].

Так, согласно п.1. ст. 66 Конституции КР (в ред. 2021 г.) Президент КР является главой государства, высшим должностным лицом и возглавляет исполнительную власть КР [10]. Правовой статус Президента КР согласно ст. 67 в системе органов власти определяется тем, что избирается всенародно [10].

С момента приобретения независимости в 1991 г., эволюция системы сдержек и противовесов в основном форматируется между Президентом как главы государства и ЖК КР по поводу формирования Правительства.

Несмотря на серьезные конфронтации между указанными ветвями власти главной силой почти всегда оставался Президент. Между тем, система «сдержек и противовесов» должна работать как механизм сдерживающий равновесие госструктур, поскольку конфликты были интегрированы в конституционных реформах прошлых лет, что порождало напряжение в кыргызстанском социуме и коренную революционную трансформацию госуправления.

Более того, целесообразно признать, что в условиях переходного периода, заметна нестабильность самих партий, они, как известно, находятся еще в стадии становления. Логично отметить, что источником кризиса признается неспособность государства стать гарантом благосостояния граждан.

К примеру, К. Маркс утверждал, что утрата политической власти наступает вследствие утраты властью экономического базиса, а расширение объемов богатства властей преобладающих, есть предмет вождленности слоев, лишенных его.

Конечно, не следует ожидать негативных проявлений со стороны народа, если он может обеспечить свои социально-экономические потребности, а отношение к политико-правовой системе прямо пропорционально социально-экономическому благополучию.

Однако это не означает что борьба за власть не становится менее слабой, она усиливается за счет внутреннего дисбаланса и отражается на политическом курсе усиления автократии.

Уместно привести в качестве примера некоторые статданные. Так, внешний долг КР в 2005 г. достиг 1 млрд. 600 млн. долл. США . Основные тенденции в динамике уровня жизни, социально-экономической дифференциации населения отражали картину бедности. По данным

официальной статистики 55,3 % кыргызстанцев относились к категории бедных, а 23,3% – крайне бедных.

В государствах СНГ на тот период уровень жизни населения были ниже только в КР. Следовательно, вполне объяснимо, почему социальное недовольство диктовало все новые и новые радикальные изменения.

Несмотря на большое количество в Кыргызстане зарегистрированных партий, еще нельзя утверждать о сложившейся многопартийной системе, поскольку многопартийность – это не просто множество партий, – это организованное единство, где составляющие его элементы тесно взаимодействуют [9].

В продолжение анализа о наметившихся тенденциях также логично признать, что местные представительные органы, а также их исполнительно-распорядительные органы в совокупности составляют органы МСУ, выведены из системы госорганов, что закреплено в Законе КР «О МСУ и местной госадминистрации».

Более того, в Конституции КР (в ред. 2021 г.) имеется тенденция к противопоставлению органов госвласти органам МСУ. Так, проведенная еще в 2003 г. конституционная реформа, как отмечает кыргызстанский автор Кожошев А. в своей работе, закрепила в качестве самостоятельного вида негосударственной службы – службу муниципальную, основанную на негосударственной собственности [59, с. 78].

Однако, муниципальная служба в Кыргызстане, на данном этапе находится в стадии становления.

Предшествуя перечислению положительных аспектов, логично выделить некоторые проблемные моменты. Так, в числе проблем, тормозящих модернизацию госуправления и МСУ целесообразно их отметить:

- ГКП в большей мере реализует текущие, оперативные, нежели стратегические задачи в масштабах государства;
- актуализация в ГКП масштабных кадровых процессов;

- рассогласование между субъектами управления госслужбой в лице ГАГСМСУ и кадровыми подразделениями госорганов;

- рассогласование в кадровой политике на уровне МСУ, процедур их отбора и прохождения муниципальной службы.

Можно полагать, что суммарно аспекты, которые обозначены выше, стали определенным «тормозом» в реализации ГКП.

Несмотря на имеющиеся недочеты и несовершенства, важно отметить и положительные тенденции. Так, в КР, в основном, сформирована устойчивость госуправления, а ГАГСМСУ эффективно управляет ГКП в сфере госслужбы и МСУ с обязательным условием соблюдения паритета интересов государства и кыргызстанского социума.

В КР на текущий момент активно внедрены и используются обновленные парадигмы управленческих технологий в контексте длящейся реформы, формирующей профессиональный госаппарат в условиях динамичности процессов.

Также можно полагать, что историческая особенность формирования ГКП в Кыргызстане после провозглашения его независимости состояла в том, что оно проходило в прямой зависимости от политики, осуществляемой элитами, стоящими у власти.

На текущий момент в КР еще не до конца сформировалось гражданское общество. Определенных новшеств требует политическая система КР, где актуализируется круг вопросов относительно:

- более четкого взаимодействия ветвей власти;
- устранение дублирования в деятельности госорганов;
- сокращения численности депутатов в ЖК КР;
- более четко разграничить полномочия госорганов и МСУ.

Важно признать, что верховенство закона и социальной справедливости напрямую зависит от борьбы с коррупцией, трайбализмом, клановостью.

Такая позиция позволит усилить единство народа, повысить уровень правосознания и правовой культуры, усилить борьбу с различными радикальными течениями.

***Какими же видятся перспективы развития?*** Можно полагать, что такие процессы будут опосредованы:

- оптимизацией механизмов и инструментов реализации ГКП в условиях модернизации госслужбы. Такая постановка и решение осуществимы через повышение эффективности системы управления, регуляцию деятельности ГАГСМСУ и кадровых служб госуправления и МСУ;

- снижения влияния партий и других институтов на деятельность ГАГСМСУ;

- деятельности в контексте стабильности функционирования аппаратов госорганов и эффективного менеджмента;

- усиления деятельности руководителей аппаратов МСУ для стабильности функционирования аппаратов органов МСУ [19].

Также можно констатировать, что повышению потенциала госорганов и МСУ в сфере реализации ГКП будут способствовать следующие меры, опосредованные:

- внедрением новейших технологий управления;
- оценку эффективности деятельности госслужащих и новые условия оплаты труда;

- стимулирование сотрудников госорганов и МСУ;
- активизации резерва кадров;
- активизации системы переподготовки;
- информатизации деятельности госорганов и МСУ;
- оптимизировать механизмы взаимодействия госорганов и МСУ с институтами ГО;

- разработки индикаторов устойчивости управления госслужбой;

- доработки информационной системы (ИС);

- активизации прозрачности решений, гласности, доступа к информации и повышению ответственности;
- общественного контроля;
- повышении роли территориальных подразделений ГАГСМСУ в реализации ГКП на местах [19].

Также можно полагать, что способствовать улучшению качества работы будут способствовать взаимодействия с таким ее составными элементами, как:

- МСУ;
- международными институтами и НПО;
- институтами ГО;
- вузами.

Уже на текущий момент можно признать некоторые итоги, которые способствовали созданию госоргана с достаточными полномочиями для реализации функции государства по ведению единой ГКП.

Следовательно, другой констатацией верно признать расширение нормотворческой деятельности по оптимизации НПА о госслужбе и ГКП, ее деятельности в правовом поле.

Итогами же всего подраздела могут стать выводы:

- ГАГСМСУ отведена роль ведущего координатора ГКП в сфере госслужбы и МСУ, опосредованных оптимизацией ее штата и функций, а также через формирование профессионально подготовленных кадров.

- ГКП в своем предметном содержании органично определить, как функции фильтра и их вывода из элиты. Такая функция способствует равновесности и недопущения незапрограммированных аспектов.

- На текущий момент достигнут определенный уровень работы по противодействию коррупции, обеспечению прав госслужащих посредством работы над положительным имиджем ГАГСМСУ.

- Для достижения баланса госуправления необходимо ее открытость, активизация взаимодействий с ГО, НПО различной направленности и в



целом будет способствовать реализации демократической по содержанию ГКП.

- В процессе анализа определены *перспективы развития*, которые опосредованы оптимизацией инструментов реализации ГКП в условиях модернизации госслужбы, которые осуществимы через повышение эффективности системы управления, регуляцию деятельности ГАГСМСУ КР.

- Комплекс мер, осуществляемых в КР восполняет потребности для осуществления оптимальной, непротиворечивой и выверенной ГКП, как базы формирования новой политической элиты Кыргызстана.

### **3.3 Эффективность кадровых процессов и профессионализации новой политической элиты**

Обратимся к одному из сложнейших вопросов, имеющих место в условиях социальной реальности Кыргызстана.

К сожалению, недостаточная эффективность системы госуправления актуализировала ее реформирование, в особенности в части ГКП, которая призвана осуществлять позитивные действия со стороны государства.

Также в Кыргызстане назрела необходимость разработки обновленных алгоритмов, направленных на формирование в системе госуправления, как ядра управленцев нового типа.

Вместе с тем, актуальным остается вопрос о качественном улучшении деятельности госорганов, который невозможен без кардинального осмысления и выстраивания ГКП, главенствующим признаком которой должна стать способность к своевременному реагированию вкупе с функциональной устойчивостью против современных угроз.

Потребности развития КР актуализировали разработки новых управленческих стратегий и использования кадров новой генерации, которые бы способствовали укреплению государственности и неизбежности социально-экономических преобразований.

Основы организации политической госслужбы оперируют сложными определениями, которые важно выделить в контексте политологического анализа:

Так, *политическая госслужба* - это деятельность политических госслужащих КР, осуществляемая на профессиональной основе по реализации внутренней и внешней политики;

*Политический госслужащий* - это гражданин КР, занимающий политическую госдолжность политико-определяющего характера.

***Что в указанных обстоятельствах понимать под политико-***

*определяющим характером?* Дело в том, что в расширительном толковании, это курс страны на перспективу во внутренних и внешних взаимодействиях с другими субъектами.

Так, согласно Основного закона КР, к политическим относятся должности Президента КР, депутата ЖК КР, члена Правительства КР и другие должности, предусмотренные Реестром госдолжностей КР [23].

Поступление на службу осуществляется посредством избрания или назначения в порядке, предусмотренных Конституцией и законами КР [9].

Для того, чтобы уяснить их дифференциальные свойства, важно провести четкую их детализацию, закрепленную в **новом Реестре государственных и муниципальных должностей КР** (*В редакции Указов Президента КР от [9 февраля 2018 г. УП № 21](#), [28 июня 2018 г. УП № 145](#), [30 окт. 2018 г. УП № 218](#), [12 февр. 2020 г. УП № 36](#), [10 апреля 2021 г. УП № 85](#), [7 мая 2021 г. УП № 135](#), [3 июня 2021 г. УП № 249](#), [7 июня 2021 г. УП № 257](#), [18 октября 2021 г. УП № 465](#), [22 октября 2021 г. УП № 476](#), [22 октября 2021 г. УП № 477](#), [31 декабря 2021 г. УП № 588](#)) [23].*

Так, к *I группе политических госдолжностей* относится должность Президента КР, статус и полномочия которого устанавливаются в Основном законе КР.

В Кыргызстане ***роль, место и назначение указанного института, безусловно, претерпело определенные новации.***

*Ко II группе госдолжностей* относятся должности депутатов, ЖК КР, которые обладают властными полномочиями и выступают от имени народа. В этом аспекте обнаруживается их тождественность с институтом госслужбы.

Отличительной чертой депутатов ЖК КР является порядок замещения госдолжностей, осуществляемый путем избрания.

*Это также* должности Премьер-министра, членов Кабинета министров, судей, статус которых определяется Конституцией [10].

Также важно отметить, что под другими должностями, определенными Конституцией КР, подразумеваются должности, назначение

на которые производится Президентом КР с согласия ЖК КР, либо путем избрания ЖК КР по представлению Президента КР.

Для объективности анализа важно отметить, что в новой редакции Конституции КР (2021 г.) [10], политические госдолжности имеют четкую иерархию.

В процессе анализа также важно обратить внимание на замещающих должности, осуществляющие госфункции.

В силу определения их местоположения в иерархии, выступая от имени государства, они наделены широким кругом полномочий:

- Министр во внешних отношениях;
- Генпрокурор действует от имени КР;
- судьи выступают от имени государства.

В теоретических положениях, госдолжности данной группы обозначают *«политическими»*. Однако статус лиц, замещающих отдельные должности этой группы, остается до конца неопределенным, поскольку в КР нет закона о политической госслужбе. Также в ряде исследований отмечается потребность в инициировании такого закона.

*Проблемным остается отнесение к ветвям власти.* Это, в частности, госдолжности Администрации Президента КР; Генпрокурора, его заместителей; Председателя Правления Нацбанка КР; Председателя и членов ЦИК; Председателя и аудиторов Счетной палаты; Омбудсмана; СНБ.

В продолжение анализа также важно обратить внимание на группу должностей вспомогательного характера, (помощников, советников и т.д.) Иначе эти должности обозначаются, как «патронатные», т.е. осуществляющие поддержку.

По сути, это означает закрепление института временных служащих. Это лица, обеспечивающие исполнение полномочий лиц, замещающих должности 1-3 групп.

В контексте исследования уже отмечалось, для достижения полной функциональности всех госорганов в период общественно-политических и

иных потрясений, указанная категория лиц сможет обеспечить рабочий процесс без перебоев.

Такой подход адаптирован во многих государствах и служит определенной гарантией обеспечения функционала органов власти.

*Группа должностей, которая увязана с исполнением ими полномочий госорганов и являются участниками внутренних отношений.*

Их профессиональная деятельность, как известно, направлена на осуществление госфункций, поскольку деятельность эта является выражением публичной власти и коррелирует с компетенцией госоргана.

*Это также должности, учреждаемые госорганами. Они выступают от имени госоргана во внешних отношениях с гражданами, организациями. Это прокуроры, следователи, должностные лица госинспекций, таможенных органов, милиции и др.*

Необходимо отметить, что помимо категоризации госдолжности, принципиальное значение имеет деление должностей на группы. А «Реестр госдолжностей КР» [23], унифицировал наименования, упорядочил и стандартизировал их наименования.

Можно полагать, что принятие Реестра тесно связано со структурными переменами в аппаратах госорганов. Важно отметить, что деления госдолжностей на политические и административные является определенным прогрессом в развитии реформы госуправления в КР.

Приведем в качестве примера опыт Казахстана и США. Так, несколько иначе сформулировано понятие госдолжности в Законе РК о госслужбе. В соответствии с данным законом *госдолжностью является структурная единица госоргана, на которую возложен установленный НПА круг полномочий [121, с. 24]*. На текущий момент в Казахстане также ведется активная работа по оптимизации указанного круга отношений.

Как отмечает Нуртазин Н.С., в Казахстане деление госдолжностей на политические и административные отсутствовало. Безусловно, также

необходимо признать, что деление на политические и административные присуще госслужбе большинства государств [125, с. 22].

К примеру, в США к политическим относятся должности «правительственной службы», руководителей департаментов, сменяемые новым президентом. К гражданским относятся, те, кто попадает под юрисдикцию Управления по руководству персоналом.

Как отмечает кыргызстанский исследователь Л.Ч. Сыдыкова в Законе КР «О госслужбе» (30 ноября 1999 г.) не было четкой градации. Необходимо было четко понять, что никакой закон не может что либо подразумевать. Закон призван регулировать определенный круг отношений [108, с. 8].

Полагаем, что на современном этапе этот пробел был восполнен в Законе КР «О госслужбе» [14], но на данный момент он утратил силу. А в действующем Законе КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» (*В ред. Законов КР от [28 июля 2017 г. N 162](#), 12 апреля 2019 г., [30 июля 2019 г. N 109](#)*) дано более четкое и сбалансированное разделение должностей.

Однако, по нашему мнению, на данном этапе следует:

1. Привести в соответствие с проводимыми реформами госуправления указанный выше закон.
2. Доработать и утвердить новации в Реестр госдолжностей органов власти КР.

Можно полагать, что требует корректировки дефиниции, данные законодателем в указанном выше законе. Это касается ряда аспектов, что понимать под политическими госдолжностями и специальными госдолжностями?

Так, **политическая госдолжность** - должность, в процессе замещения которой лицо осуществляет властные полномочия и принимает политико-определяющие решения, ориентированные на проведение в жизнь

политических программ, несет ответственность за реализацию политических целей и задач в рамках полномочий, установленных Конституцией и иными НПА;

**Специальная госдолжность** - должность, в процессе замещения которой лицо осуществляет властные полномочия по принятию решений и действий контрольно-надзорного, судебного или иного специального характера, не связанного с принятием политико-определяющих решений.

В унисон предпринятого анализа звучит позиция, что назначения на госдолжности, начиная с политических, и заканчивая должностями рядовых служащих будут осуществляться на основании квалификационных требований.

Так, для назначения на высшую административную должность необходимо наличие нескольких лет управленческого опыта. Указывается также, что у кандидата должна быть чистая репутация. Те, кто был уволен за допущенную халатность, либо же замешан в коррупции, теперь не сможет попасть на госслужбу. В указанной связи Президентом КР актуализирована разработка Госстратегии развития и формирования кадров в КР.

На текущий момент кандидаты на эти посты будут проходить специальный отбор, утверждаться только после прохождения конкурсов на основании положенных требований.

К примеру, были случаи, когда человек, работая помощником депутата или министра, без отбора получал какую-то должность. Одно время стало частым явлением, когда проработав помощником, человек попадал на руководящий пост.

Сейчас, необходимо наравне со всеми проходить конкурсный отбор [134 Электронный ресурс: URL // Режим доступа: <https://rus.azattyk.org/a/v-kyrgyzstane-vnedryayut-novye-printsipy-kadrovoy-politiki/31081505.html>.].

К сожалению, на руководящие посты попадают неподготовленные кадры, в угоду интересов той или иной партии. Так, в госуправлении

кадровая политика признана значимым звеном, а индивид должен работать честно, но самое главное – показать результаты деятельности, умение работать с кадровым резервом, в ГС не должно быть случайных людей.

К. Кожоналиев считает, что в кадровой политике избавиться от привычки назначать кадры, исходя из родства или возраста, будет сложно. [135 Электронный ресурс: URL // Режим доступа: [https:// rus.azattyk.org/a/v-kyrgyzstane-vnedryayut-novye-printsipy-kadrovoy-politiki/31081505.html](https://rus.azattyk.org/a/v-kyrgyzstane-vnedryayut-novye-printsipy-kadrovoy-politiki/31081505.html).].

Президент КР С. Жапаров обещал, что практика назначения на посты через знакомых будет прекращена, и что на госслужбу будут привлекаться только компетентные специалисты. Согласно подписанному им указу предлагается внести изменения с учетом новых требований кадровой политики [133 Электронный ресурс: URL // Режим доступа: <https://rus.azattyk.org/a/v-kyrgyzstane-vnedryayut-novye-printsipy-kadrovoy-politiki/31081505.html>.].

Таким образом, в этом подразделе можно сделать выводы:

- В процессе анализа определено, что *Политическая госслужба* - это деятельность политических госслужащих КР, осуществляемая по обеспечению реализации внутренней и внешней политики;

- *Политический госслужащий* - это гражданин КР, занимающий политическую госдолжность, деятельность которого носит политико-определяющий характер.

- Представлен расширенный анализ и обзор классификации государственных политических служащих.

- Помимо понятия госдолжности, принципиальное значение для организации госслужбы имеет установленное Законом КР «О госслужбе» деление должностей на группы.

- Представлены позиции относительно формирования нового имиджа политической элиты Кыргызстана, когда претенденты могут выдерживать естественный селективный отбор.



- «Реестр госдолжностей КР», утвержденный Указом Президента КР, унифицировал наименования должностей и управленческих структур в контексте новой формы правления.

## ВЫВОДЫ

Кадровая политика, будучи важнейшим инструментом достижения целей ГКП, можно признать основой для формирования генерации новой политической элиты в Кыргызстане.

Обретение постсоветскими республиками суверенитета, в том числе и Кыргызстан, привели к переосмыслению методов госуправления, что способствовало оптимизации кадровой политики, как составной части госуправления.

Кыргызстан, заявив о себе, как о демократическом, правовом государстве, с эффективно работающим госаппаратом, основу которого составляют кадры новой политической элиты, на текущем этапе достиг определенных успехов и обретает контуры системности.

Важно признать, что институционализации политико-правовых процессов способствуют условия для развития индивида в корреляции с политическими аспектами.

В предельно сжатые, с точки зрения новейшей истории сроки, в условиях трансформации всей политической системы, в КР продолжается процесс деполитизации власти.

Приоритетными целями государственного строительства является профессионализация кадров, которая обеспечит высокую эффективность и транспарентность работы всей системы госорганов.

В КР административно-правовая реформа вступила в стадию своей институционализации и направлена на улучшение качества услуг, профессионализма, результативности деятельности госаппарата.

ГКП в условиях текущей реальности в КР в теоретико-методологическом аспекте еще не достаточно разработана и требует дополнительных изысканий и научного осмысления, а также четкой детерминации понятийного аппарата и ее социально-политических аспектов.

Особая значимость научного осмысления и разработки теоретико-методологических основ ГКП обусловлены размытостью методологических векторов. Следует признать, что разработка концепции КП и методов ее реализации требует серьезных усилий, как со стороны теоретических исследований, так и практического их применения.

ГКП - это область социальной практики и управления, воздействующая на процессы формирования духовных и интеллектуальных способностей и возможностей индивида в различных сферах жизнедеятельности.

Такая обусловленность вызвана тем, что социально-экономическое, политическое и др. формы развития кыргызстанского социума сложно представить без государственного регулирования.

Недостаточная эффективность системы госуправления актуализировала вопрос реформирования всей системы управления, в особенности осуществления ГКП, которая призвана осуществлять позитивные действия со стороны государства.

В Кыргызстане назрела необходимость разработки современных подходов, направленных на формирование в системе госуправления профессионального ядра управленцев нового типа.

Также актуальным остается вопрос о качественном улучшении деятельности госорганов, который невозможен без кардинального осмысления и выстраивания ГКП, главенствующим признаком которой должна стать способность к своевременному реагированию вкупе с функциональной устойчивостью против современных угроз.

Можно также признать, что недостаточная эффективность системы госуправления актуализировала реформирование системы управления, в особенности осуществления ГКП, которая призвана осуществлять позитивные действия со стороны государства.

В Кыргызстане назрела необходимость разработки обновленных алгоритмов, направленных на формирование в системе госуправления, как ядра управленцев нового типа.

Потребности развития КР актуализировали разработки новых управленческих стратегий и использования кадров новой генерации, которые бы способствовали укреплению государственности и неизбежности социально-экономических преобразований.

Обобщая итоги исследования, важно отметить, что процессы децентрализации ГКП с ликвидацией Компартии стали факторами становления и эволюционирования в масштабах единой общности СНГ, так и новых суверенных государств.

Также данным процессам способствовала ликвидация номенклатуры КПСС, что привело к реформатированию на региональный уровень, а департизация органов власти, была обусловлена отказом от контроля местных элит.

В процессе анализа выводится идея о том, что новые модели ГКП в Кыргызстане, будучи новым социально-политическим явлением, становятся новыми, по сути, и опредмеченному содержанию, поскольку разрабатываются на принципах организации, и достижением новых целей, формирующие отношения, составляющие основу обновленной политической системы КР.

Так, понятие «кадровая политика» рассматривается посредством теоретических идей, которые стоит выделить:

- под ГКП, где субъектом выступает государство, целесообразно понимать стратегию, политический курс. Так, выражая волю народа, стратегия формирует рациональное использование кадров, всех трудовых ресурсов;

- в предметном аспекте - как систему целей, задач, приоритетов деятельности государства по организации кадровых процессов.

Обобщение итогов анализа определений, позволили выработать рабочую дефиницию, что *под ГКП целесообразно понимать - систему социально-политических, экономических, организационных мер, посредством которых государство обеспечивает подбор, прием, обучение кадров госслужбы в КР.*

Итоги комплексного анализа нами представлены в виде обобщенных блоков по подразделам исследования:

**I.** Необходимость комплексного историко-политологического анализа актуализирована значимой ролью института госслужбы, как составной части кадровой политики, восходящей к традициям управленческой культуры в традиционных обществах, к которым относится и Кыргызстан.

- Комплекс новаций сказался на функционировании традиционной элиты, и привел к закату демократии, построенной на принципах меритократии, связи между властью и социумом, а выбор элиты имел транспарентный характер.

- К началу XX в., после распада Российской империи, на территории Кыргызстана предпринимались попытки формирования автономных государств.

- Проведенный анализ событий, произошедших в этот исторический отрезок времени, показал способность общества к динамичному развитию, активности и стремлению к созданию государства. Поэтому государственность - главная ценность народа и важнейший ресурс эволюционного развития.

- Обобщен историко-политологический аспект советского этапа становления и формирования госслужбы, с наличием, как положительных, так и негативных проявлений, и ставших точкой отсчета процесса дальнейшей ее институционализации.

- Выстраиванию нового типа госуправления и модели госслужбы, предшествовал период 70-80-90-х гг. XX в., который высветил множество

проблем, и которые необходимо было смонтировать в новый тип отношений в новой политической системе уже суверенного государства.

II. Распад советской государственности проявился во всех сферах жизни, отразившись на управленческой политике, нежизнеспособности методов регулирования, их исчерпанности политическим временем.

- Новая эпоха государственного строительства в КР актуализировала иные по существу и своей природе структурно-функциональные основы госуправления с позиций рыночных и демократических преобразований.

- Политизация кыргызстанского общества, его восприимчивость к переменам стали этапом отсчета «новой» эпохи госуправления в принципиально обновленном формате.

- Признается готовность преобразования знаний о политических процессах, следствием которых является разработка обновленных алгоритмов в условиях множества глобальных вызовов. От того, насколько оптимально будут решены эти вопросы, будет зависеть степень доверия к институтам государства.

- Перед КР встала задача эффективного рекрутирования госаппарата нового формата, способного действовать компетентно в условиях нестабильности осуществимо в контексте реформы, поскольку необходим поиск баланса в новой системе политической институционализации ГКП.

- Итогом трансформации стало обеспечение системности, формирование стратегии преобразований в целях сохранения конституционных основ и инициирования масштабных преобразований.

- Текущие изменения, происходящие в кыргызстанском социуме призваны отражать состояние ГКП, и создания предпосылок для перспектив эволюционирования.

- В процессе анализа признается, что имеющиеся дихотомии между устаревшими подходами и потребностями тормозит развитие КР, и в целом, сказываются на эффективности продолжающейся реформы.

- Концепция ГКП и кадровая политика совпадают по своей сути, но, имеют ряд дифференциаций. Так, Концепция ГКП – это научная форма выражения нормативно закреплённой политики и далее трансформируются в стратегический курс государства.

- Представлен комплексный анализ важнейшего стратегического документа, определяющий на перспективу развитие кыргызстанского социума до 2040 г., что актуализирует институционализацию ряда элементов в осуществлении кадровой политики, свободной от идеолого-политического формата и имеет целью – профессионализацию генерации кадров новой нарождающейся политической элиты в КР.

- Суммируя предварительные итоги формирования института ГКП отвечает потребностям демократического развития КР, становления нового формата политической элиты, приверженного идеям меритократии.

**III. Институт госслужбы - инструментарий проведения ГКП во всех сферах жизнедеятельности социума в КР.**

- Признается, что политические установки ГКП зависят от адекватности политики, качественного состояния инструмента политики – института госслужбы.

- Представлен развернутый предметно-функциональный анализ госслужбы в целом, и госслужбы Кыргызстана.

- В условиях переходного периода, заметна нестабильность самих партий. Несмотря на большое их количество в Кыргызстане, нельзя утверждать о сложившейся многопартийной системе, поскольку многопартийность – единство, элементы которого находятся в тесном взаимодействии.

IV. В КР созданы организационные основы системы управления госслужбой, механизмы регулирования, а также взаимодействия госорганов, где ГАГСМСУ отведена роль регулятора функционирования института госслужбы.

- Институционализации способствовал сформированный институт статс-секретарей, координирующих систему в целом, и, по сути, выступающим гарантом стабильности госаппарата.

- Институционализации предшествовала длительная работа по классификации и унификации должностей. В 2013 г. был утвержден Реестр госдолжностей, классные чины, этические нормы, по проведению аттестации. Все предпринятые меры заложили основы регулирования госслужбы как социально-правового института.

- На данном этапе Реестр госдолжностей был обновлен в соответствии с переходом к другой форме правления, что повлекло пересмотр, как управленческих функций, компетенций и полномочий, так и теоретическое обновление указанных категорий в дефинитивном поле Закона КР О государственной гражданской службе и муниципальной службе (*В редакции Законов КР от [28 июля 2017 года N 162](#), [12 апреля 2019 года N 48](#), [30 июля 2019 года N 109](#)*).

- Представлена аспектизация кадровых процессов на базе вузовского образования, которая лишь отчасти способна сформировать объем потребностей, необходимый для полной институционализации кадровой политики в КР.

- Комплекс мер, осуществляемых в КР восполняет потребности для осуществления оптимальной, непротиворечивой и выверенной ГКП, как базы формирования новой политической элиты Кыргызстана.

- Оценка объективного уровня ГКП позволит оптимально управлять, определять направления инновационного развития, чтобы обеспечить конкурентоспособность, устойчивость и гибкость при изменении внешних условий.



- Признается актуальной универсализация методики оценки кадровых процессов, чтобы оценить кадровый потенциал госоргана, поскольку понятию «кадрового потенциала», как относительно новому, присущи определенные дифференциации и противоречия в части его опредмеченного содержания на основе *системы показателей*, позволяющих его охарактеризовать по различным признакам.

- В процессе анализа обоснован методологический посыл о том, что ГКП – есть обобщенный подход регулирования, а совокупность методов кадровой политики это другой уровень ее осуществления, который также корреспондирует кадровой политике, и в целом имеет общие, установленные требования.

**У. Проведен сравнительный анализ** Закона КР «О госслужбе» (утратил силу), так и Закона КР О государственной гражданской службе и муниципальной службе (*В редакции Законов КР от [28 июля 2017 года N 162](#), [12 апреля 2019 года N 48](#), [30 июля 2019 года N 109](#)*), где закреплены понятия *госслужбы, госоргана, политической государственной должности, госслужащего, муниципального служащего* и т.д., а также определены основные задачи госслужбы, ее принципы, статус госслужащих.

- В данном подразделе представлен развернутый анализ госслужбы по типологическим характеристикам.

- Кыргызстан идет по пути демократических процессов, ознаменованных быстрой сменой политических элит. В числе последних и крайне важных для уяснения происходящих процессов представлен комплексный анализ Указа Президента КР С. Жапарова «О новой ГКП», призванный кардинально улучшить систему подбора в контексте конституционного права граждан КР на равные возможности при поступлении на госслужбу, привлечения в госорганы и МСУ.

- Поскольку выборность имеет преимущества, опосредованные ее открытостью, гласностью. Обнаруживается прямая зависимость от избирателей, что может повлиять на конечные оценки и способствуют прямому диалогу между госслужащими, как передовым звеном госуправления и простыми гражданами КР.

- Право на занятие административной госдолжности вне конкурсного отбора имеют *политические государственные служащие*, а также депутаты ЖК КР, работающие на постоянной основе, соответствующие требованиям, а порядок их занятия определяется Президентом КР.

VI. КР, пройдя тернистый путь становления и развития своей государственности, испытав на себе народные революции и другие социальные катаклизмы на основе поэтапных реформ в сфере госслужбы сформировал собственную систему ГКП.

- Учет ошибок и положительных моментов, который имеется во всем многообразии в Великобритании, Франции, Германии, США и Японии будет способствовать выработке практических ее аспектов и для КР.

- Многофункциональный анализ этапов прохождения госслужбы убедительно указывает на схожесть основных принципов и методов подбора и расстановки кадров.

- В научных исследованиях обосновывается не бесспорное мнение, согласно которому все виды негосударственной службы (в аппаратах партий, общественных объединений, в органах МСУ, в системе госучреждений, а также в организациях с негосударственной формой собственности) предполагается объединить под общим названием *гражданская служба*.

- Также встречается мнение о том, что негосударственную службу следует подразделить на: службу *государственной сферы* и службу *негосударственной сферы*.

- Важнейшим достижением гуманитарной мысли можно признать запрет на дискриминацию по признакам пола а также ограничениям при приеме по политическим, религиозным и др. основаниям, что является

признанием конвенциональных документов, достижением определенного уровня построения демократии.

- ГКП основывается в КР, как и других государствах на базе эволюции, трансформацией к рациональным (меритократическая, номенклатурная ГКП, нового менеджмента, нового веберизма (по имени М. Вебера) моделям, определенным уровнем управления на основе структурного и системного анализа, равенства возможностей, открытости.

- *Политическая госслужба* - это деятельность госслужащих КР, осуществляемая по реализации внутренней и внешней политики;

- *Политический госслужащий* - это гражданин КР, занимающий политическую должность политико-определяющего характера.

- Представлен расширенный анализ и обзор классификации государственных политических служащих.

- Помимо понятия госдолжности, для организации госслужбы имеет установленное Законом деление должностей на группы.

- «Реестр госдолжностей КР», утвержденный Указом Президента КР, унифицировал наименования должностей и управленческих структур в контексте новой редакции Конституции КР (2021 г.).

- ГАГСМСУ отведена роль ведущего координатора ГКП в сфере госслужбы и МСУ, опосредованных оптимизацией ее штата и функций, а также через формирование профессионально подготовленными кадрами.

- На текущий момент достигнут определенный уровень противодействию коррупции, обеспечению прав госслужащих и формирования позитивного имиджа ГАГСМСУ КР.

- От эффективности госуправления, ее открытости, взаимодействия с органами власти, ГО, НПО в целом зависит плодотворная реализация ГКП.

- Концепция «нового государственного менеджмента», сводится к осуществлению «госуслуг», чего не должно происходить, поскольку

госслужащий, прежде всего, служит социуму, государству, как политической организации этого общества.

Следовательно, верно признать, что указанная модель неприемлема для Кыргызстана.

- ГКП, неся помимо управленческих функций и контроля кадров госорганов, функционально осуществляет и политические функции, которые обусловлены ее спецификой.

- ГКП отфильтровывает не лояльных индивидов и выводит из когорты элиты, что поддерживает равновесность политической системы.

- Кадровая политика КР испытывала на себе на влияние различных моделей, что в целом оказало существенное влияние на политическую систему.

- Идеи политико-административной и научной элиты о предполагаемых векторах корреспондируют модернизации ГКП с учетом таких аспектов, как:

- 1) меритократия;
- 2) электоральной модели.

- Повышению эффективности власти способствует планомерная модернизация ГКП меритократического типа.

- В контексте развития протестных настроений, политизации кыргызстанского социума, эффективность указанной модели заметно снижена, нежели это происходит в США, государствах ЕС.

- Актуализировано формирование новой модели ГКП в Кыргызстане. Логично отметить, что оптимальная модель ГКП фиксируется посредством концепции: «меритократическая модель, на основе контроля и аналитических технологий, которые в Кыргызстане пока еще отстают от потребностей социума.

## **ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

В контексте исследования важно признать, что в системе осуществления кадровой политики и формирования политической элиты Кыргызстана реально должны работать механизмы контроля, поскольку он является одной из основных функций госуправления.

Стратегическими целями реформ в КР явилась централизация управления кадровыми процессами.

Можно признать, что в ходе реформы госслужбы, МСУ, а также продолжающихся реформ избирательной, партийной и судебной систем достигнуты ощутимые результаты.

Так, изменению баланса кадровых полномочий между центральной и региональными элитами способствовало усиление власти, сохранению политического единства в КР.

Выработка указанного понимания в практическом преломлении обусловила комплекс мер от реализации которых будет зависеть более активное формирование новых политических элит.

### **РЕКОМЕНДАЦИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА:**

**1.** обеспечат оптимальную деятельность госорганов с учетом их построения, что подразумевает:

- иерархичность госорганов;
- четкое разделение компетенции госорганов, их фиксирование в законах;
- отраслевого управления;
- коллегиальности и единоначалия;
- сочетания линейных и функциональных начал.

**2.** Также необходимо проводить дифференцированный отбор слушателей с учетом требований к занимаемой должности и роста карьеры.

3. В кыргызстанском законодательстве определены подходы к формированию кадрового состава гражданской службы, обозначены требования к муниципалитетным службам.

### **В контексте Указа Президента КР «О новой ГКП в КР»**

Для дальнейшего развития актуализировано внесение дополнений и изменений в **Концепцию ГКП**, как общенациональной стратегии развития, поскольку деятельность госслужащих является интеллектуальной, ответственной, что требует должной подготовки.

4. Для дальнейшего повышения имиджа госслужбы необходимо:

- выпускать газеты, журналы, инфобуклеты, проспекты, дайджесты по вопросам госслужбы в КР;

- осуществлять содействие в ведении интернет-сайтов с обновлением информации о госорганах и МСУ по реализации госпланов, финансовых ресурсов, госуслуг;

- сформировать систему БД по проведению модернизации госслужбы в КР;

- оптимизировать регламенты в части реализации ГКП;

- оптимизировать систему мониторинга госуслуг в формате «Одно окно» с электронной синхронизацией;

- внести новации в новое Положение о ГАГСМСУ о принятии решений с опорой на подтверждённые данные.

5. В силу того, что у назначения на должность присутствуют негативные аспекты, к которым следует отнести зависимость лица от назначившего его органа.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### Международные документы, законодательные и нормативные

#### акты:

1. Конституция (Основной закон) СССР (1977 г.) Изд.: Политиздат. – Москва, 1977. // ИПС «Токтом- юрист».- 2002.
2. Конституция Кирг. ССР от 1978 года / Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР, 1978 г., N 8.
3. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Ведомости Верховного Совета СССР. - 1988. - №49. - Ст.727.
4. Закон Киргизской ССР от 24 октября 1990 года N 222-XII «Об учреждении поста Президента Киргизской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР». В редакции Закона КР от 5 мая 1993 года N 1186-XII / Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 1993 год N 7, ст.177.
5. Закон Киргизской ССР 14 декабря 1990 г. «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Кирг. ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР» / Ведомости Верховного Совета Кирг. ССР N 21, 1990 г.
6. «Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан » от 15 декабря 1990 г. (Принята на сессии ВС Кирг. ССР. [Электронный ресурс URL: [www http://online.adviser.kg](http://online.adviser.kg).
7. «Декларация о государственной независимости Республики Кыргызстан» от 31 авг. 1991 г. (Принята ВС Кирг. ССР). [Электронный ресурс URL: [www http://online.adviser.kg](http://online.adviser.kg).
8. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 г. // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – 1993. - №7. – С. 175.
9. Конституция Кыргызской Республики (в ред. 2016 г.). Изд.: Академия, 2016. [www http://online.adviser.kg](http://online.adviser.kg).

10. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 г. *(Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 г. Нормативные правовые акты "Конституция Кыргызской Республики".*
11. Конституционный Закон "О Правительстве Кыргызской Республики" от 18 июня 2012 года № 85. Электронная ссылка: [http://minjust.gov.kg/?page\\_id=10621](http://minjust.gov.kg/?page_id=10621).
12. Конституционный Закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», (от 5 июля 2011 года (в редакции Конституционного закона КР от 25 ноября 2011 года N 221), «О выборах депутатов местных кенешей» (от 14 июля 2011 г. № 98, в редакции Законов КР 12 октября 2011 г. №170, №172, 14 февраля 2013 г. №16), «О референдуме Кыргызской Республики» (от 23 октября 2007 г. №159).
13. Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (В редакции Законов КР от 17 января 2006 года N 5, 15 октября 2009 года N 276, 3 марта 2010 года N 41, № 40 от 16.04.2012 г.; №82 от 15.06.2012 г.; №105 от 12.07.2012 г.; № 133 от 11.07.2013 г.; № 193 от 18.10. 2013 г.; № 208 от 27.11.2013 г.) Принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 14 октября 2011 г. (Электронный ресурс: <http://www.kenesh.kg/RU/Articles/1099-Reglament.aspx>).
14. Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» от 11 августа 2004 года N 114 (В редакции Законов КР от 28 декабря 2006 года N 221, 11 мая 2009 года N 152, 19 мая 2009 года N 165, 25 февраля 2010 года N 35, 20 октября 2011 года N 181, 18 ноября 2011 года N 215). // НА КР 2018.
15. Закон Кыргызской Республики от 30 мая 2016 года № 75 О государственной гражданской службе и муниципальной службе *(В редакции Законов КР от 28 июля 2017 года N 162, 12 апреля 2019*



- года N 48 , 30 июля 2019 года N 109). <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354>.
16. Закон Кыргызской Республики «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников» от 7 августа 2004 года N 108. (В редакции Закона КР от 28 декабря 2006 года N 223). Информационно-правовая база ТОКТОМ, 2011.
  17. Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» 18 декабря 2008 года N 267 (в редакции Законов КР от 15 октября 2009 года N 277, 30 июня 2011 года N 67, 18 июля 2011 года N 110, 13 июля 2012 года N 110, 4 февраля 2013 года N 12, 13 декабря 2013 года N 220). Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про».
  18. Указ Президента КР «О новой государственной кадровой политике» от 30.09. 2021 г. [Электронный ресурс: // URL: [http://www.president.kg/ru/sobytiya/podpisannye\\_dokumenty/18511\\_ukaz\\_prezidenta\\_sadira\\_ghaparova\\_onovoy\\_gosudarstvennoy\\_kadrovoy\\_politike](http://www.president.kg/ru/sobytiya/podpisannye_dokumenty/18511_ukaz_prezidenta_sadira_ghaparova_onovoy_gosudarstvennoy_kadrovoy_politike).].
  19. Стратегия развития Государственной кадровой службы Кыргызской Республики. [Электронный ресурс: // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61710>].
  20. Положение об Агентстве Кыргызской Республики по делам государственной службы (утверждено постановлением Совета по госслужбе от 28 октября 2004 года N 1). [www http://online.adviser.kg](http://online.adviser.kg)
  21. Временное положение о порядке проведения аттестации государственных служащих Кыргызской Республики (утверждено Указом Президента КР от 24 октября 2005 года N 485). [www http://online.adviser.kg](http://online.adviser.kg)
  22. Положение о порядке присвоения классных чинов государственным служащим Кыргызской Республики (утверждено Указом Президента КР

от 24 октября 2005 года N 485) (Утратил силу). [www http://online.adviser.kg](http://online.adviser.kg).

23. РЕЕСТР политических и специальных государственных должностей Кыргызской Республики (В редакции указов и.о. Президента КР от 24 мая 2005 года УП N 189, 30 сентября 2005 года УП N 417, 10 октября 2005 года УП N 446. Утвержден Указом и.о. Президента КР от 21 апреля 2005 года N 130 (Утратил силу). На данный момент действует [Указ Президента КР от 31 января 2017 г. УП № 17 "Об утверждении Реестра государственных и муниципальных должностей КР"](#). **РЕЕСТР государственных и муниципальных должностей КР.** (В редакции Указов Президента КР от [9 февраля 2018 года УП № 21](#), [28 июня 2018 года УП № 145](#), [30 октября 2018 года УП № 218](#), [12 февраля 2020 года УП № 36](#), [10 апреля 2021 года УП № 85](#), [7 мая 2021 года УП № 135](#), [3 июня 2021 года УП № 249](#), [7 июня 2021 года УП № 257](#), [18 октября 2021 года УП № 465](#), [22 октября 2021 года УП № 476](#), [22 октября 2021 года УП № 477](#), [31 декабря 2021 года УП № 588](#)).  
Электронный ресурс: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/69262?cl=ru-ru>.

24. Национальная стратегия устойчивого развития КР на 2013-2017 гг. Указ Президента КР от 21 января 2013 года N 11 (Электронная ссылка: <http://patent.kg/index.php/ru/innovation/91-npa-innovatsii/1001-natsionalnaya-strategiya-ustojchivogo-razvitiya-kr-na-2013-2017-gg.html>)

25. Программа Правительства КР «Стабильность и достойная жизнь». (Утверждена постановлением ЖК от 23 декабря 2011 года N 1451-V). [www http://online.adviser.kg](http://online.adviser.kg).

26. Указ президента Кыргызской Республики от 31 октября 2018 года УП № 221. О национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 гг. Электронный ресурс: URL // загл. с экрана: <http://www.stat.kg/ru/ukaz-prezidenta-kyrgyzskoj-respubliki-o-nacionalnoj->

[strategii-razvitiya-kyrgyzskoj-respubliki-na-2018-2040-gody/](#). Газ. // "Эркин Тоо" от 2 ноября 2018 года N 91.

### Научная, учебная и специальная литература

27. Аристотель. Политика. [Текст] // Аристотель. Сочинения: в 4 томах. - М., 1983. - Т. 4. – 700 с.
28. Административное право зарубежных стран [Текст] / Учебник. - М., 2006.- С. 321.
29. Акунов, А.А. Госуправление Кыргызстана в транзитный период. [Текст] - Б., 1999. - 268 с.
30. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления. [Текст] – М.: Юридическая литература, 1997. – 400 с.
31. Ашин, Г.К. Элитология. [Текст] М.: МГИМО-Университет МИД России, 2005.
32. Баглай, Н.В. Конституционное право Российской Федерации [Текст] / Учебник / Н.В. Баглай. - М., 2009.- С.219.
33. Баласагуни Юсуф. Благодатное знание [Текст] . – М.: Прогресс, 1983. – 518с.
34. Барабашев, А.Г. Государственная служба в РФ: современное состояние, проблемы и перспективы, аналитический обзор направлений и содержания реформирования государственной службы в РФ [Текст] / Учебник / А.Г. Барабашев. - СПб., 2005. – С. 211.
35. Бельский, К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении: (Политологические аспекты): Учебное пособие. [Текст] М.: ВЮЗИ, 1990. 167 с.
36. Вебер, М. Избранные произведения. [Текст] – М.: Прогресс, 1990. – 764 с.

37. Бахрах, Д.Н. Государственная служба в России: пособие для вузов. [Текст] Велби- Проспект, 2009.-152с.
38. Бахрах, Д. Н., Хазанов, С.Д. Государственная администрация, ее органы и служащие (Автономия государственной администрации): [Текст] Учебное пособие / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов. - Екатеринбург, 1998. – С. 112.
39. Государственная служба в России: опыт организации и кадрового обеспечения [Текст] / Под общей ред. Н.П. Пищулина. - Н. Новгород, 1994. - 212 с.
40. Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие для вузов [Текст] / Отв. ред. А.В. Оболонский. – С. 213.
41. Гладышева А.Г., Иванова В.Н., Савченко Е.С. Муниципальная кадровая политика [Текст] / А.Г. Гладышева, В.Н. Иванова, Е.С. Савченко. - М., 2003. - 253 с.
42. Гэлбрейт, Дж. [Текст] Новое индустриальное общество. - М.: «Издательство АСТ», 2004. - 602 с.
43. Гвишиани Д.М. [Текст] Организация и управление / Д.М. Гвишиани. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2008. – 332 с.
44. Гибсон Дж. Л., Иванцевич Д.М., Доннел Д.Х. мл. Организации: поведение, структура, процессы[Текст] / Под ред. М.Э. Штернгарца. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 662 с.
45. Гончаров, В.В. Важнейшие понятия и концепции в современном управлении. [Текст] – М.: МНИИПУ, 1998. –176 с.
46. Джангарачева, М.К. Реформа государственного управления и государственная служба в переходный период (на материалах Кыргызстана). [Текст] - Бишкек, 2000.219 с.
47. Демин, А.А. Государственная служба. [Текст] / Учебное пособие / А.А. Демин. - М., 2002.  
- С. 54.

48. Зиманов. С.З. [Текст] Организация государственной службы в Республике Казахстан. – Алматы, 2008. - 224 с.
49. Зеркин Д. П., Игнатов В. Г. [Текст] Основы теории государственного управления. Курс лекций. – Ростов на Дону: ИЦ «Март», 2000. – 448 с.
50. Зиновьев, А. [Текст] // Коммунизм как реальность. (Социальная мысль России). - М., - 495 с.
51. Исакулов Е. Б. [Текст] Государственная служба как сфера социально-политической модернизации в РК: политологический анализ: моногр. / Е.Б. Исакулов . - Астана: "Самрук", 2008. - 260 с.
52. Исаенко А.И. [Текст] Кадры управления в корпорациях США. – М.: Наука, 2001. – 88 с.
53. История государственного управления России [Текст] / Под общей ред. В.Г. Игнатова. - 3-е изд. Ростов-н/Д Феникс. 2003. - 608 с.
54. История Киргизской ССР с древнейших времен до наших дней. [Текст] Т.1. - Фрунзе, 1984-1990.
55. Ильин В.В., Ахиезер А.С. [Текст] // Российская государственность: истоки, традиции, перспективы. - М.: Изд-во МГУ, 1997, - 384с.
56. Ковешников, Е.М. Конституционное право стран СНГ [Текст] / Е.М. Ковешников, М.Н. Марченко, Л.А. Стещенко. – М.: Изд. НОРМА–ИНФРА, 1999. – 446 с. – С. 217.
57. Койчуев Т., Мокрынин В., Плоских В. [Текст] / Кыргызы и их предки: Нетрадиционный взгляд на историю и современность. - Б., 1999. – с. 47.
58. Курманов, З. «Парламентаризм в Кыргызстане: первый опыт» [Текст] / З. Курманов, Г. Джакупова. – Б., 1998. – 200 с. – С. 126.
59. Кожошев К.Б. Шадыбеков А. [Текст] Основы местного самоуправления Кыргызской Республики: Учебное пособие. - Бишкек: «Шам», 2006. - 272 с.
60. Карташова, Л.В. [Текст] Управление человеческими ресурсами: учебник / Л.В. Карташова. - М.: Инфра-М, 2015. – С 175.

61. Комаровский В.С., Матвиенко Ю.И. [Текст] Политико-административное управление. - М.: Издательство РАГС, 2004. - 496 с.
62. Коваленко А.И. [Текст] // Советская национальная государственность. - Минск, 1983, - 157с.
63. Кибанов А.Я. [Текст] Управление персоналом в России: история и современность. / А.Я. Кибанов. – М.: ИНФРА-М, 2017.- С. 134.
64. Кульжамбекова А.Е. [Текст] Система кадровой работы в государственных органах Республики Казахстан/ А.Е. Кульжамбекова, Г.К. Сулейменова.- Астана: ТОО «Дэме», 2014. - 209 с.
65. Ленин В.И. [Текст] Полное собрание сочинений. – М.: Политиздат, 1980. Т. 32 – 672 с.
66. Лазарев Б. М. [Текст] Государственная служба, М.: Ин-т госуд. и права АН, 2005.- 185с.
67. Лашин А.Г. [Текст] Социалистическое государство в переходный период от капитализма к социализму. - М., 1962, 130с.
68. Лунев Б.М. [Текст] Теоретические проблемы государственного управления. - М.: Наука, 1974. - 247 с.
69. Матирко В. [Текст] // Проблемы кадровой политики. - М., 2003.- 107с.
70. Марченко М.Н. [Текст] Теория государства и права. - М., 2009. – 196 с.
71. Минеева, О.К. [Текст] Управление персоналом организации: технологии управления развитием персонала. / О.К. Минеева. - М.: ИНФРА-М, 2016. - 160 с.
72. Нурбеков, К. [Текст] История государства и права Киргизской ССР [Текст] / Учебник / К.Н. Нурбеков. - Фрунзе, 1965. - С.60.
73. Ноздрачев А.Ф. [Текст] Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. – М.: Статут, 1999. - 592 с.
74. Нерсесянц В.С. [Текст] Наш путь к праву от социализма к цивилизму. - М., 1992. - 349с.
75. Новокрещенов А.В. [Текст] Государственная кадровая политика/ А.В. Новокрещенов.- Новосибирск: СИУ РАНХиГС, 2014-223с.

76. Плоских С.В. [Текст] Партийная власть и интеллигенция в 60-80гг. 20 в. Вестник КРСУ. 2014. Т. 14. №9. – С. 154.
77. Островская В.Н. [Текст] Эволюция государственного управления в зарубежных странах. / В .Н. Островская, Е.Б. Дорина и др. - Ставрополь, 2014.-123с.
78. Оболонский А.В. [Текст] Бюрократия для XXI века? - М., 2002. - 168 с.
79. Охотский Е.В. [Текст] Государственная служба в Парламенте: отечественный и зарубежный опыт. - М., 2002. - 214 с.
80. Парсонс Т. [Текст] О структуре социального действия. М.: Академический Проект, 2000. - 880 с.
81. Политические процессы в условиях перестройки. [Текст] - М.: ИС РАН, 1991. - Вып. 2.
82. Пронников В.А., Ладанов И.Д. [Текст] Управление персоналом в Японии. – М.: Наука, 2001. - 207 с.
83. Пронкин, С.В., Петрунина, О.Е. [Текст] Государственное управление зарубежных стран [Текст] / Учебник / С.В. Пронкин, О.Е. Петрунина. - М.: Аспект Пресс, 2001. - С.192.
84. Нурдинова Ж.Т. Формирование и совершенствование политической системы в условиях модернизации казахстанского общества (проблемы теории и практики)» [Текст] /. Монография. - Алматы.: «Казак университеті». 2012.
85. Революционное богатство: [Текст] Элвин Тоффлер, Хейди Тоффлер. – СПб., 2007 г.- 576 с.
86. Райзберг Б., Лозовский Л., Стародубцева Е. [Текст] Современный экономический словарь. - М.: ИНФРА-М, 1997. – 246 с.
87. Розенбаум Ю.А. [Текст] Формирование управленческих кадров.– М., 1982. – 176 с.
88. Сморгунов, Л.В. [Текст] Государственная политика и управление. Концепции и проблемы государственной политики и управления. - М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. - 384 с.

89. Сморгунов, Л.В. [Текст] *Философия и политика*. М.: РОССПЭН, 2007. – 176 с.
90. Соловьёв, А.И. [Текст] *Политология: Политическая теория, политические технологии*. - М.: Аспект Пресс, 2003. – 294 с.
91. Скоробогатов И.Б. [Текст] *Совершенствование работы с кадрами в народном хозяйстве*. - М.: Политиздат, 1982. - С. 26.
92. Сулемов, В.А. [Текст] *Государственная кадровая политика в современной России: Теория, история, новые реалии / В.А. Сулемов*. Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. - 2-е изд., дораб. и доп. - М. : Изд-во РАГС, 2006. - 344 с.
93. *Словарь-справочник специальных терминов*. [Текст] /. - М., 2003. Изд. 2-е перераб. - С. 309.
94. Турчинов, А.И. [Текст] /. *Профессионализация кадровой политики: проблемы развития теории и практики*. – М.:Флинта, 1998 – 272 с.
95. *Трактат о взглядах жителей добродетельного города // аль-Фараби*. *Философские трактаты*. [Текст] /. - Алма-Ата: Наука, 1970, – 429 с.
96. Тогусаков, О.А. [Текст] /. *Родоплеменные идентичности кыргызов социально-философский анализ. Культурные и социально-политические проблемы*. – Бишкек - Варшава. 2011.
97. *Управление персоналом в системе государственной службы: Учебное пособие* [Текст] /. *Институт повышения квалификации государственных служащих РАГС при Президенте РФ* [Текст]. - М., 2017. –С. 218.
98. Черепанов, В.В. [Текст] / «*Основы государственной службы и кадровой политики*». – М., 2012.
99. Черепанов, В.В., Иванов В.П. [Текст] / «*Основы государственной службы и кадровой политики*» [Текст]. / *Учеб. пособие*. - М.: Юнити-Дана, 2007. – с. 344.
100. *Файоль А., Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г.* [Текст] / *Управление – это наука и искусство*. – М., 1992. – 351 с.



101. Фелифоров Н.А. [Текст] / Принцип демократического централизма в развитии социалистическом обществе / Фелифоров Н.А. - М., 1981. - 189 с.
102. Этнографические известия. Ч.3. [Текст] / - СПб., 1832. – 390 с.

### **Периодические издания:**

103. Афанасьев, Л.Т. // Советское общество: возникновение, развитие и исторический финал. [Текст] / Т.2. - М.: Взгляд, 1997. - 456 с.
104. Бутенко, А.П. // Взгляд философа на историю советского общества [Текст] / . - Л.: Лениздат, 1990. - 288 с.
105. Дьяченко, С.А. Перспективы дальнейшего развития законодательства о государственной службе. [Текст] / Молодежный аспект // Юрист. – 2003. – №10. – С.46–48.
106. Миляева, Л. [Текст] / Кадровая политика (методический инструментарий) // Высшее образование в России, 2006. - №1, -147с.
107. Наумов, С.Ю., Герасимова В. [Текст] / Государственная служба и кадровая политика // Власть, 2002, №2. - С.64.
108. Павлова, А.Е. [Текст] / Российский и зарубежный опыт оценки персонала / А.Е. Павлова // Проблемы современной науки и образования. – 2016. - № 22.
109. Сыдыкова, Л. [Текст] / Проблемы реформирования исполнительной власти и органов государственного управления в Кыргызской Республике [Текст] / Л.Сыдыкова. // Право и предпринимательство. –Б., 2000.- №5.- с.8.
110. Смирнова В. [Текст] / Процесс формирования политической элиты Казахстана // Россия и мусульманский мир. – 2007. – №11 (185). – С. 74.
111. Султанов К.С. [Текст] / Современные политические процессы. – Астана: Академия гос. службы при Президенте РК, 2004. – 156 с.

112. Тогусаков О.А. [Текст] / Особенности становления парламентской демократии в Кыргызстане: проблемы и перспективы. // Вестник ИФиППИ НАН КР, - Б., 2011, №3.
113. Тогусаков, О.А. [Текст] / Парламентская форма правления как основа демократии Аль-Фараби. Философско-политологический и духовно-познавательный журнал. - Алматы, 2012. № 3(39).
114. Шайхутдинов М.Е. [Текст] / Геополитика, глобалистика и теория национальной безопасности: методологические и прикладные аспекты. – Павлодар: ТОО НПФ «ЭКО», 2005. – 528 с.
115. Акунов, А.А. Многопартийность и демократия в Кыргызской Республике (историко-политологический анализ) [Текст] / А.А. Акунов. // Сб. статей. - Бишкек, 1996. - Вып. 1. - С. 10.
116. Шерипов Н.Т. [Текст] / Концептуальные основы и понятие государственной кадровой политики. // Наука и новые технологии, № 1-2. – Б., с. 320.

#### **Материалы семинаров и конференций:**

117. Верхайн Т. [Текст] / Развитие государственной службы и государственного управления в Центральной Азии // Реформа государственной службы: опыт переходных стран. Материалы «круглого стола» 16-17 ноября 2000 г. - Астана.
118. Кондаурова А.А. [Текст] / Методы оценки кадрового потенциала // Сборник научных трудов XI Международной научно-практической конференции. 2015. - С. 199.
119. О социальной природе и целеустремленности государственной кадровой политики. // Государственная кадровая политика: проблемы формирования и реализации. [Текст] / Материалы «круглого стола». Москва - Сыктывкар. 2009. С. 16-17.

### Авторефераты и диссертации:

120. Базарбай уулу Эрлан. [Текст] / Становление и развитие государственной службы Кыргызской Республики: историко-правовое исследование: дисс ... канд. юрид. наук: 12.00.01 - Екатеринбург, 2007. - 235 с.
121. Дуйсенов Э.Э. [Текст] / Правовые проблемы реформирования государственного управления (Республика Казахстан и Кыргызская Республика): дис. ... докт. юрид. наук. - Алматы, 2003. – 54 с.
122. Капаров С.Б. [Текст] / Модернизация государственной службы в Казахстане: политологический анализ: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. - Астана, 2009. – 30 с.
123. Латыпов Р.Ф. [Текст] / Государственная кадровая политика в постсоветской России: политические функции, модели, воздействие на эффективность политической власти: Диссер ... докт. полит. н. М.: РАГС 2007. - 473 с.
124. Михайленко, В.Н. [Текст] / Становление и приоритеты развития кадровой политики и государственной службы в Кыргызской республике: [Текст] / В.Н. Михайленко . Автореф. дис. . канд. юрид. наук. - Алматы, 2003. – С. 16.
125. Неверкевич Д. О. [Текст] / Влияние современного состояния занятости на формирование кадрового потенциала организаций: автореф. ... канд. экон. н. – М., - 2008. – 23 с.
126. Нуртазин. М.С. [Текст] / Социально-политические механизмы формирования института государственной службы в РК на региональном уровне: дисс. ... канд. социолог. наук. – Саратов: ПВАГС, 2009. – 228 с.

127. Полднев К.Ю. [Текст] / Социальная сущность государственной кадровой политики в органах власти и управления: дисс. ... канд. социолог. н. – М.: РАН, 2005. - 209 с.
128. Стариков Ю.Н. [Текст] / Государственная служба в РФ (теоретико-правовое исследование): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - Саратов, 1996. - 52 с.
129. Смирнова Н.В. [Текст] / Реформирование системы государственной службы Республики Казахстан в процессе политической модернизации (политологический анализ): автореф. ... канд. полит. наук. – Алматы, 2007. – 24 с
130. Садвакасова А.К. [Текст] / Социологический анализ развития государственной службы в Республике Казахстан: автореф. ... докт. социол. наук. – Астана: ЕНУ, 2008. – 44 с.
131. Турисбек А.З. [Текст] / Государственная служба в РК (проблемы теории и практики): дисс. ... докт. полит. наук. - Москва: РАН, 2011. – 521 с.
132. Досымбекова, Р.Ш. [Текст] / Государственная кадровая политика в правоохранительных органах в контексте социально-политической модернизации Казахстана: автореферат дис. ... докт. полит. наук: 23.00.02. – Б., 2014.

### **Электронные ресурсы:**

133. Американская система управления персоналом. [Электронный ресурс: URL // Режим доступа: <http://opersonale.ru/upravleniepersonalom/upravlenie-personalom-upravleniepersonalom/amerikanskaya-sistemaupravleniya-personalom-kakovy-glavnyeplyusy.html>.
134. Одним из первых решений президента С. Жапарова стало подписание Указа о новой государственной кадровой политике. [Электронный

- ресурс: URL // Режим доступа: <https://rus.azattyk.org/a/v-kyrgyzstane-vnedryayut-novye-printsipy-kadrovoy-politiki/31081505.html>.
135. Из интервью Председателя ГКС КР Абдрахмана Маматалиева «Азаттык» [Электронный ресурс: URL // Режим доступа: <https://rus.azattyk.org/a/v-kyrgyzstane-vnedryayut-novye-printsipy-kadrovoy-politiki/31081505.html>].
136. Из интервью Премьер-Министра КР У. Марипова «Азаттык» [Электронный ресурс: URL // Режим доступа: <https://rus.azattyk.org/a/v-kyrgyzstane-vnedryayut-novye-printsipy-kadrovoy-politiki/31081505.html>].
137. Указ Президента КР от 30 декабря 2016 года УП № 308 "О некоторых вопросах в сфере государственной и муниципальной службы". Электронный ресурс: URL // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354>.
138. Постановление Правительства КР от 14 декабря 2016 года № 674 "О вопросах обеспечения соблюдения законодательства в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы". Электронный ресурс: URL // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354>.
139. Отунбаева, Р. Реформа государственного управления: перспективы политического и социально-экономического развития Кыргызской Республики / Р. Отунбаева. Электронный ресурс: // URL: Режим обращения: URL: <http://www.time.kg/tochnoe-vremya/1310-prezident-roza-otunbaeva-prochitala-lekciyu-v-akademii-upravleniya-pri-prezidente-kr.html>.
140. Тюлегенов М., Турсункулова Б. Парламентаризм на электоральном рынке Кыргызстана: до и после 2010 г. // Электронный ресурс: // URL: Режим обращения: ICP policy research paper, 2015. # 1 (February). 14 с.
141. Пресс-служба Президента КР. Электронный ресурс: // URL: Режим обращения: <https://rus.azattyk.org/a/v-kyrgyzstane-nachal-deystvovat-novyy-osnovnoy-zakon/31238950.html>

142. Галиева, З. Основные этапы современной кыргызской государственности / З. Галиева. Электронный ресурс: // URL: Режим обращения: URL: [http://kghistory.akipress.org/unews/un\\_post:1666](http://kghistory.akipress.org/unews/un_post:1666).
143. Сайтбеков, А. М. Институциональное развитие политических систем Республики Казахстан и Кыргызской Республики: политико-правовой анализ [Текст] /. 23.00.02. - Б., 2018. Электронный ресурс: // URL: Режим обращения: <https://ru.calameo.com/books/0061242707ef18b461477>
144. Эсенбаев, А. Э. Президентские выборы в транзитный период политической системы Кыргызстана (2005-2011) // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология [Текст] /. 2017. Т. 17, Вып. 4. - С. 478. Электронный ресурс: // URL: Режим обращения: <https://cyberleninka.ru/article/n/prezidentskie-vybory-v-tranzitnyy-period-politicheskoy-sistemy-kyrgyzstana-2005-2011>.
145. Азизов, К. Конституция Кыргызской Республики 2007 года: президент и разделение властей. [Текст] // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 2.
146. Косаков С. К. Рассредоточение (разделение) государственной власти в Кыргызской Республике (политико-конституционный анализ). Электронный ресурс: // URL: Режим обращения: <https://articlekz.com/article/10257>.
147. Жумалиев, К. XXI век: институт президентства в Кыргызской Республике. [Текст] / / К. Жумалиев, Т. Ожукеева. – Б., 1998. - 175 с.
148. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. -изд-е., перераб. и доп. -М.: Норма; ИНФРА. -М.: 2010. - С. 152.
149. Стратегия-2040. Через 22 года кыргызстанцы будут получать \$ 600 [Электронный ресурс] // KAKTUS.MEDIA. – 2017. – Режим доступа: [http://kaktus.media/doc/362390\\_strategiia\\_2040\\_cherez\\_22\\_goda\\_kyrgyzstancy\\_bydyt\\_polychat\\_600.html](http://kaktus.media/doc/362390_strategiia_2040_cherez_22_goda_kyrgyzstancy_bydyt_polychat_600.html). – Доступ свободный.
150. Официальный сайт Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. – Режим доступа: <http://www.kenesh.kg/ru>. – Доступ свободный.

151. Официальный сайт Правительства Кыргызской Республики. – Режим доступа: <http://www.gov.kg/?lang=ru>. – Доступ свободный