

- «Эркин-Тоо», 2021. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/properties/ru-ru/112303/40>. – Загл. с экрана.
3. Указ Президента КР «О новой государственной кадровой политике» от 29.01.2021г. [Электронный ресурс]. – Бишкек, 2021. – Режим доступа: <http://www.president.kg/ru/arhiv/2021/1/29/>. – Загл. с экрана.
 4. РЕЕСТР политических и специальных государственных должностей Кыргызской Республики [Текст] (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 года УП № 17 «Об утверждении Реестра 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, 6 декабря 2019 года УП №168, 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, 26 февраля 2022 года УП № 64, 30 августа 2022 года УП № 297). – Бишкек, 2022.
 5. Дуйсенов, Э.Э. Правовые проблемы реформирования государственного управления (Республика Казахстан и Кыргызская Республика) [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук. / Э.Э. Дуйсенов. – Алматы, 2003. – 54 с.
 6. Американская система управления персоналом [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://operonale.ru/upravleniepersonalom/upravlenie-personalom-upravleniepersonalom/amerikanskaya-sistemaupravleniya-personalom-kakovy-glavnyeplyusy.html>. – Загл. с экрана.

DOI:10.54834/16945220_2023_1_169

Поступила в редакцию: 13.11.2022 г.

УДК: 342.591

*Дуйсенов Е.Э.**д.ю.н., профессор Казахского национ. универ. им. Аль-Фараби, Республика Казахстан**Пазылова М.Н.**аспирантка Межд. университета имени К.Ш. Токтомаматова,**Кыргызская Республика*

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА МАМЛЕКЕТТИК КЫЗМАТ ИНСТИТУТУН ӨНҮКТҮРҮҮ ЖАРАЯНЫНДАГЫ ЖАЛПЫ ТЕОРИЯЛЫК АСПЕКТТЕР

Бул жумушта изилдөөнүн предмети болуп Кыргыз Республикасында мамлекеттик кызмат институтун өнүктүрүү жараянындагы жалпы теориялык аспектер эсептелинет. Изилдөөнүн максаты - Кыргыз Республикасынын мамлекеттик кызмат системасындагы коомдук процесстерди талдоо жана натыйжалуу мамлекеттик башкаруунун жолдорун сунуштоо. Изилдөөлөрдө маалыматы талдоо, мамлекеттик башкаруу системасындагы уюштуруу методдору колдонулду. Кыргыз Республикасында мамлекеттик кызмат институтунун ишмердүүлүгүндө мамлекеттик аппаратты этап-этабы менен реформалоо зарылдыгы белгиленген. Изилдөөлөрдүн натыйжасында мамлекеттик кызматкерлерди тандоодо кесиптик даярдоо, сапатын жана алардын юридикалык жоопкерчилигин жогорулатуу чаралары сунушталган. Ошондой эле үзгүлтүксүз өз квалификациясын жогорулатуу, зарыл болгон укуктук жана башка атайын билимдерге ээ болууга тийиш болгон башкаруу ишин илимий уюштуруунун методдорун өздөштүрүүсү көрсөтүлгөн. Кыргыз Республикасында мамлекеттик кызмат институтун өнүктүрүү үчүн кадрдык потенциалды туура кесиптик даярдыкта жүргүзүү жана пайдалануу сунуштары берилген.

Негизги сөздөр: мамлекеттик башкаруу; мамлекеттик кызмат; мыйзамдуулук; социалдык жана коомдук көзөмөл; мамлекеттик кызматчынын юридикалык жоопкерчилиги.

ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В данной работе предметом исследования является общетеоретические аспекты развития

института государственной службы в Кыргызстане. Целью исследования является анализ общественного процесса в системе государственной службы Кыргызской Республики и выработка рекомендаций по эффективному государственному управлению. На основе анализа полученных результатов, даны рекомендации поэтапного реформирования государственного аппарата Кыргызской Республики с учетом преемственности кадров высокой. Предложена необходимость повышения качества профессиональной подготовки кадров государственной службы и их юридической ответственности. Практическая значимость представлена во владении методами научной организации управленческого труда, где госслужащий должен обладать необходимыми правовыми и другими специальными знаниями, непрерывно повышать свою квалификацию. Даны рекомендации для развития института государственной службы в Кыргызской Республике с учетом эффективного использования профессиональной подготовленности кадрового потенциала.

Ключевые слова: государственное управление; государственная служба; правовое государство; социальный и общественный контроль; юридическая ответственность государственного служащего.

GENERAL THEORETICAL ASPECTS OF THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF PUBLIC SERVICE IN THE KYRGYZ REPUBLIC

In this paper, the subject of the study is the general theoretical aspects of the development of the institute of public service in Kyrgyzstan. The purpose of the study is to analyze the social process in the civil service system of the Kyrgyz Republic and to develop recommendations for effective public administration. Based on the analysis of the results obtained, recommendations are given for the gradual reform of the state apparatus of the Kyrgyz Republic, taking into account the continuity of high-level personnel. The necessity of improving the quality of professional training of civil service personnel and their legal responsibility is proposed. Practical significance is represented in the possession of methods of scientific organization of managerial work, where a civil servant must have the necessary legal and other special knowledge, continuously improve their qualifications. Recommendations are given for the development of the institute of public service in the Kyrgyz Republic, taking into account the effective use of professional training of personnel potential.

Keywords: public administration; public service; legal state; social and public control; legal responsibility of a civil servant.

Одной из первостепенных задач является подготовка госслужащих способных работать в современных политических и экономических условиях. Управление требует способностей к комплексному, системному и прогностическому видению общественных явлений, процессов, отношений в Кыргызской Республике (КР). Так, госслужащие должны добиваться реализации норм Конституции КР [1], принятых законов, государственных программ и концепций [2], актов Президента и Правительства, устранять все, что мешает стабилизации общества, поддерживать тенденции экономического подъема, добиваться решения неплатежей (возврат кредитов), выплаты зарплаты и пенсий, усиление борьбы с преступностью, неисполнительностью, коррупцией, ущемлением прав и свобод.

Госорганы сами должны научиться исполнять издаваемые ими акты. По мнению российского автора Д.М. Овсянко, акты эти не должны противоречить и оставлять пробелы в регулировании государством общественных отношений. Особенно должна быть отлажена деятельность госорганов, принимающих нормативно-правовые акты (НПА) и контролирующих их исполнение [3].

Следует идти по пути преобразования и реорганизации госаппарата с целью его оптимизации, с тем, чтобы он в полной мере справлялся со своими задачами и функциями. Необходимо своевременно освобождаться от лиц, не справляющихся со своими должностными обязанностями.

Сформировавшиеся в условиях административно-командной системы традиции, знания, умения и навыки руководителей и специалистов, в современных условиях, стали тормозом проводимых политических, экономических и правовых реформ.

В условиях перехода к рыночной экономике госслужащим необходимо поддерживать престиж госслужбы, поскольку правильное использование кадрового потенциала государства следует рассматривать в качестве одной из приоритетных общегосударственных задач. Кроме того, законодательство должно обеспечивать стабильность правового положения госслужащего, его способность вести дела при возможной смене политических лидеров. Чиновники должны

быть ориентированы на решение неотложных и долговременных проблем государства и общества. Сама же смена политических руководителей не должна дестабилизировать работу госаппарата.

В указанной связи Дуйсенов Э.Э. отмечает, что одной из актуальных проблем является создание высокопрофессионального управленческого аппарата, не только независимого от политических веяний, но и устойчивого против коррупции, поскольку даже единичные факты подрывают репутацию, доверие со стороны граждан и эффективность госслужбы [4].

К госслужащим предъявляются новые требования, исходя из которых, государственные должности должны замещать люди, которые могут действовать в условиях новых экономических отношений.

Реформа госслужбы актуализируется происходящими преобразованиями, что предполагает изменение во всех сферах жизни, а главное – коренную перестройку отношений собственности и системы власти. Поэтому реформа госслужбы проходит как часть комплексного преобразования законодательства и госаппарата, ориентированных на защиту прав и свобод в демократическом государстве. Иначе говоря, реформа госуправления и госслужбы является составной частью Административной реформы, проводимой и по настоящее время в Кыргызстане.

Как известно, в советский период закона о госслужбе не было, поскольку КПСС не могла разделять власть с госструктурами. В тот период детально регламентировалась лишь госслужба в Вооруженных Силах и органах внутренних дел. Порядок комплектования должностей госслужащих определялся Конституциями союзных республик, законами о Советах министров и о местных советах народных депутатов, в постановлениях и ряде других НПА. В них также определялись конкретные органы и должностные лица правомочные решать вопросы комплектования должностей госслужащих. В советский период подбор кадров осуществлялся с учетом политических, деловых и личных качеств. Более того, ввиду отсутствия достаточной нормативно-правовой базы вопросы продвижения по службе решались по усмотрению руководства. Закономерным результатом этого «усмотрения» явилось отсутствие специализации и профессионализма госслужащих. Цель этого деления состояла в том, чтобы весь объем работы по комплектованию должностей госслужащих распределить между конкретными органами с учетом важности должностей, так как в номенклатуре отражался уровень квалификации и профиль подготовки специалиста. Главное состоит в том, что этот принцип позволял установить персональную ответственность [5].

Осуществляя и реализовывая кадровую политику, парторганы определяли номенклатурные должности, на которые, в связи с их особой значимостью в политическом, хозяйственном или социально-культурном отношении, необходимо было ставить людей, способных проводить в жизнь политику компартии. Таким образом, обеспечивалась руководящая и направляющая роль КПСС в государстве и обществе.

Начиная с 1991 г. функционирование госаппарата не соответствовало задачам осуществления реформ, а в его деятельности была видна не только некомпетентность, неэффективность, но и прямое неисполнение законов, актов Президента, Правительства и др. органов власти.

Наиболее острыми проблемами, которые необходимо детализировать, являются:

1. Слабая профподготовленность, некомпетентность значительной части госслужащих в правовых, кадровых и экономических вопросах. В целом профессионализм остается невысоким. Есть основания предполагать, что качественное состояние персонала госуправления ниже не только по сравнению с тем, которое требуется в условиях политических, экономических и правовых реформ, но даже и по сравнению с уровнем советского периода. Также стоит отметить, что нет единой действенной системы подбора кадров для органов исполнительной власти, сохраняется необоснованная сменяемость кадров, что дестабилизирует госслужбу.

2. Организационная нестабильность государственных структур. Начиная с 1991 г. в госаппарате происходят структурные преобразования, поскольку Административная реформа предполагает децентрализацию власти, сокращение органов власти, характерные для

экономических методов регулирования. Однако, преобразования госаппарата не имели под собой научно-теоретических, экономических и организационно-правовых основ, что приводило к увеличению аппарата, его бюрократизации, дублирующих органов, увеличению штатов. Как показывает зарубежный опыт реформ, сокращение госаппарата направлено на повышение зарплаты чиновникам, за счет высвобождаемых штатов, что способствует повышению качества и эффективности работы госслужащих. Это, безусловно, даст положительный результат проводимой в стране реформы государственного управления и государственной службы;

3. Значительная коррумпированность госаппарата также явилась тормозом на пути проводимых реформ. Должностные лица различных госорганов способствуют противоправной деятельности коммерческих структур, принимают от них различные услуги, занимаются предпринимательской деятельностью сами, что затрудняет проведение экономических реформ, дестабилизирует политическую обстановку, подрывает авторитет власти. Коррупция ущемляет конституционные права и свободы, подрывая демократические устои и правопорядок, дискредитирует деятельность всего госаппарата и выхолащивает принципы законности. Взятничество становится нормой и ставит под угрозу национальные интересы и безопасность КР. Изобличение коррупции в госслужбе стало важнейшим условием нравственного оздоровления общества. В указанной связи, по мнению Дуйсенова Е.Э., актуализируется дальнейшая разработка антикоррупционного законодательства для создания реальной правовой преграды негативному явлению [4, с. 52].

4. Снижение служебной дисциплины в госорганах явилось следствием оргмероприятий, недостаточной личной заинтересованности госслужащих в результатах своей деятельности, ослабления требовательности со стороны руководителей. В ряде случаев законы, акты Президента и Правительства игнорируются и просто не выполняются. Меры ответственности за нарушения законности применяются крайне редко. Недостаточной является и реакция руководителей госорганов на критику со стороны СМИ. Многим служащим присущи бюрократизм, формальное выполнение должностных обязанностей. Однако, на текущий момент в КР созданы реальные предпосылки для качественного улучшения ситуации в связи с внесенными новациями в Закон КР «О государственной службе» [6]. Нельзя не отметить и того, что в силу в своих должностных обязанностей госслужащие должны своевременно реагировать на жалобы и заявления граждан, что также является одним из показателей служебной дисциплины. Однако, предложения, заявления и жалобы остаются без внимания, т.е. не выполняются положения Закона КР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан».

5. Падение престижа госслужбы стало заметным явлением, в силу чего наблюдается безразличие, слабая мотивация в результатах своей служебной деятельности из-за невысокой зарплаты и неопределенности в будущем, непрочности служебного положения.

В последние годы, после неоднократного повышения зарплаты госслужащим этот процесс снизился. Однако, существенная разница в доходах служащих госорганов и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, создает угрозу для госаппарата, связанную с возможным переходом высококвалифицированных специалистов в предпринимательские структуры. Во многих развитых странах попасть на госслужбу не просто, а находиться на госслужбе престижно из-за высокой оплаты труда. У нас же пока большая часть госслужащих не дорожат своими местами, всячески стараются извлечь пользу из занимаемого положения, порой нарушая закон.

6. Отсутствие должного идеологического обеспечения госслужбы негативно сказалось на всем ее функционировании. Так, процесс деидеологизации общества и госаппарата явился одной из причин распространения таких негативных явлений, как взяточничество, коррупция, протекционизм, незаконное занятие предпринимательской деятельностью. Признается и актуализируется потребность в системе идеологического обеспечения проводимых в стране реформ. Основы новой идеологии заложены в истории кыргызского государства (заповеди Манаса) и в политико-правовых документах суверенного Кыргызстана. Это Конституция КР и законодательные акты страны. Без стройной системы идеологического обеспечения Административная реформа обречена на провал. Причем новая идеология должна

проповедовать обще социальные ценности и не замыкаться узконациональными интересами. Ведущая роль в идеологической работе должна принадлежать пропаганде правовых знаний, что позволит преодолеть правовой нигилизм, воспитывать у чиновников уважение к закону.

7. Недостаточность и не системность нормативно-правового регулирования кадровой работы госорганов явилась одной из основных причин, снизивших эффективность усилий по укреплению государственности. В значительной мере это можно объяснить отсутствием до 1998 г. единой политики в области работы с кадрами, отсутствием координации работой на центральном и местном уровнях госуправления. Процесс административной реформы, реформы госуправления и госслужбы, децентрализация органов власти неизбежно будут вести к ликвидации (реорганизации) не оправдывающих себя госорганов и их аппаратов, а также сокращению штата госорганов. Следовательно, надо предвидеть и дальнейший рост количества высвобождаемых госслужащих. А их социальную защиту должно взять на себя государство.

Еще одной проблемой, которую необходимо разрешить до конца, является отсутствие четкой регламентации должностных обязанностей и прав госслужащих, что создает условия для самовольных действий. Кроме того, из-за отсутствия действенного механизма контроля за соблюдением прав госслужащих имеют место многочисленные случаи нарушения законодательства о труде, их дисциплинарной и материальной ответственности.

Одной из актуальных проблем, требующей своего разрешения, являются недостатки в организационном обеспечении, укомплектовании и техническом оснащении госорганов. Качественный состав персонала этих органов нуждается в улучшении, поскольку на многих должностях находятся лица, не имеющие соответствующей подготовки и опыта работы.

Низкая техническая оснащенность кадровых служб госорганов районного уровня, не позволяет им с должной эффективностью решать многие задачи, а именно:

- вести статучет кадров;
- обосновывать финансовые и материальные затраты на содержание госаппарата;
- анализировать эффективность работы по подбору и расстановке кадров.

Повсеместный процесс компьютеризации, подключение к мировой системе internet уже дают положительные результаты и в работе с кадрами. Однако, в этом направлении предстоит еще провести большую работу. Еще одной проблемой, объективно «тормозящей» процесс реформы госслужбы является отсутствие юридических служб. Отсюда проистекает и масса вопросов, связанных с нарушениями законности, неграмотностью правоприменения.

Выводы:

1. Выявлено, что в Кыргызстане на текущий момент остались некоторые проблемы в сфере госслужбы. Попытки решить совокупность проблем посредством частичных изменений отдельных аспектов функционирования госаппарата оказались неэффективными, поскольку осуществлялись бессистемно;

2. Определено, что в Кыргызстане концепция реформирования госуправления и госслужбы позволила в определенной степени последовательно и системно разрешать основные проблемы госуправления и госслужбы в условиях политических, экономических и социальных реформ.

Список литературы:

1. Конституция Кыргызской Республики (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 г. (Введена в действие Законом КР от 5 мая 2021г) [Электронный ресурс] // Нормативные правовые акты «Конституция КР». – Бишкек: Печатные издания Республиканские газета «Эркин-Тоо», 2021. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.
2. Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 27 октября 2021 года № 125 (в редакции Законов КР от 18 января 2022 года №4, 6 июня 2022 года №41) [Электронный ресурс] // Нормативные правовые акты. – Бишкек: Печатные издания Республиканские газета «Эркин-Тоо», 2021. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/properties/ru-ru/112303/40>. – Загл. с экрана.
3. **Овсянко, Д.М.** Государственная служба РФ [Текст] / Д.М. Овсянко. – М., 1996. – 33 с.

4. **Дуйсенов, Э.Э.** Правовые проблемы реформирования государственного управления (Республика Казахстан и Кыргызская Республика [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук / Э.Э. Дуйсенов. – Алматы, 2003. – 54 с.
5. Единая номенклатура должностей служащих [Текст]: Бюллетень Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы. – М., 1967. - № 11. – Режим доступа: https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_6635.htm. – Загл. с экрана.
6. Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 27 октября 2021 года № 125 (в редакции Законов КР от 18 января 2022 года №4, 6 июня 2022 года №41) [Электронный ресурс] // Печатные издания Республиканские газета «Эркин-Тоо». – Бишкек, 2021. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/properties/ru-ru/112303/40>. – Загл. с экрана.

DOI:10.54834/16945220_2023_1_176

Поступила в редакцию: 13.11.2022 г.