

На правах рукописи

ШЕРИПОВ НУРЛАН ТУРГАНБЕКОВИЧ

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
(АДМИНИСТРАТИВНО – ПРАВОВОЕ
ИССЛЕДОВАНИЕ)**

**Специальность -
12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук**

ТЮМЕНЬ – 2011

Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права
Института государства и права ГОУ ВПО «Тюменский государственный
университет»

Научный консультант: Заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор
Севиюгин Виктор Егорович

Официальные оппоненты: Заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор
Бахрах Демьян Николаевич

доктор юридических наук, профессор
Юсупов Виталий Андреевич

доктор юридических наук, профессор
Головко Владимир Владимирович

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Российский университет
дружбы народов»

Защита диссертации состоится 22 октября 2011 г. в 10 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет» по адресу: 62 50 03, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, зал заседаний Совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан «___» 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук,
профессор



В. Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Как отмечают сегодня не только ученые и практики, но и представители высших органов государственной власти, признаками социально-политической ситуации, сложившейся в Кыргызстане в последние годы, являются недостаточная стабильность политической системы, недостаточная эффективность системы госуправления, ослабление внимания к вопросам обороны и безопасности, глубокое проникновение коррупции во все сферы деятельности государства. В этих условиях особую актуальность приобретает вопрос реформирования всей системы государственного управления - в том числе института государственной службы, - способной осуществлять действия, адекватные уровню новых угроз.

Неотъемлемой частью осуществляемой в настоящее время в Кыргызстане административной реформы является продолжение реформы государственной службы. Позитивные изменения в этой сфере начали интенсивно осуществляться на основе принятия Закона Кыргызской Республики от 11 августа 2004 года №114 «О государственной службе» и создания Агентства Кыргызской Республики по делам государственной службы. В указанном нормативном правовом акте было предусмотрено проведение целого спектра преобразований, целью которых является создание современной высокоэффективной государственной службы. От развития системы государственной службы во многом зависят результаты экономического, политического и социально-культурного реформирования Кыргызстана, его становление как действительно социального, демократического и правового государства.

В условиях перехода к парламентской форме правления в Кыргызской Республике, основанной на принципах многопартийности и конкуренции политических программ, модернизация института государственной гражданской службы становится стратегически важным условием обеспечения общественно-политической стабильности, динамичного социально-экономического развития, суверенитета и национальной безопасности страны.

Государственным гражданским служащим предстоит осуществлять реализацию политики Жогорку Кенеша КР и Правительства КР при парламентарной форме правления, оставаясь при этом стабильным госаппаратом при всякой смене правительства, обеспечивать бесперебойную работу органов исполнительной власти, высокое качество оказания государственных услуг физическим и юридическим лицам.

Целью реализации намеченных и проводимых мероприятий является кардинальное повышение эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, совершенствование нормативно-правовой базы государственной службы, устранение недостатков в регулировании государственно-служебных отношений, оптимизация затрат на государственную службу и развитие ее ресурсного обеспечения.

К числу актов, на основе которых осуществляется реформирование государственной службы, относятся, прежде всего, Закон КР от 11 августа 2004 г. №114 «О государственной службе», Закон КР от 7 августа 2004 года №108

«О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников» и ряд подзаконных нормативных правовых актов. В названных актах содержится много новых административно-правовых категорий и понятий, правильное понимание и толкование которых имеет как теоретическое, так и практическое значение.

Основное внимание в ходе реформы государственной гражданской службы уделяется формированию ее комплексной нормативно-правовой базы, способной в полной мере обеспечить выполнение задач, возложенных на государственную гражданскую службу, и функций, присущих органам, в которых осуществляется государственная гражданская служба, в соответствии с Конституцией КР и общепринятыми принципами и нормами международного права.

Необходимо отметить, что до настоящего времени в законодательстве КР отсутствуют понятия «государственная гражданская служба» и «государственная правоохранительная служба». Отсутствие в нормативном обороте понятия «государственная правоохранительная служба» не означает, что эта служба — явление для Кыргызстана принципиально новое. В царской России, где Кыргызстан являлся частью империи, действовало детально разработанное законодательство о государственной службе, составной частью которого являлось полицейское право. В СССР не было закона о государственной службе, но детально регулировалось прохождение службы в Вооруженных силах и в органах внутренних дел, действовали указы о присвоении классов чинов, рангов и специальных званий в некоторых отраслях управления.

Представленная диссертационная работа является первым в республике диссертационным исследованием, посвященным проблемам формирования организационных и правовых основ государственной гражданской службы как института административного права и, в частности, вопросам, которые возникли в связи с принятием Закона КР от 11 августа 2004 года №114 «О государственной службе». В настоящее время, когда на повестке дня остро стоит вопрос о формировании в Кыргызстане стройной, внутренне непротиворечивой и, что наиболее важно, эффективной системы органов исполнительной власти, развитие гражданской службы в качестве института административного права имеет исключительно важное значение: гражданский служащий приобретает специальный административно-правовой статус; развиваются, получают законодательное закрепление многие вопросы прохождения гражданской службы, что крайне важно для повышения ее престижа; вводится система управления гражданской службой.

Между тем многие вопросы, принципиально важные для формирования действенной, внутренне непротиворечивой правовой основы отечественной гражданской службы, остаются пока нерешенными. В частности, в Кыргызской Республике ни в законодательстве, ни в доктрине административного права к настоящему времени четко не определены правовая сущность и содержание

самого понятия «гражданская служба», не разработана прозрачная и понятная схема отбора и продвижения кадров на гражданской службе. Кроме того, в новых условиях нуждаются в уточнении и развитии правовые гарантии социальной защиты гражданских служащих, административная ответственность гражданского служащего, требуется тщательное рассмотрение правовой природы и сущности организации и управления институтом гражданской службы, особого внимания заслуживают многие проблемные вопросы организации и правового регулирования прохождения гражданской службы (поступления, перемещения и продвижения, обучения, присвоения классовых чинов, аттестации, резерва кадров, декларирования имущества служащих и др.).

Согласно предоставленной ГКС КР информации по состоянию на 1 января 2011 года, в целом по республике число госслужащих в КР составляет 17 тысяч 829 человек: численность фактически замещенных политических государственных должностей составляет – 375; численность служащих, замещающих специальные государственные должности, составляет – 474; численность служащих, замещающих административные государственные должности составляет – 16980¹. И, конечно же, требуют рассмотрения правовые основы деятельности шестнадцати тысяч девяти сот восьмидесяти административных государственных служащих республики.

Следует отметить, что в становлении и развитии государственной гражданской службы суверенного Кыргызстана в настоящее время существуют определенные проблемы. Они способны привести к значительному ухудшению кадрового состава, что неизбежно отразится на эффективности деятельности госорганов и в целом государства. Среди этих проблем можно выделить: отсутствие целостной системы государственной службы; коррупцию в системе госслужбы; слабую работу по резерву кадров в госорганах; неэффективность деятельности госорганов; непоследовательность кадровой политики в сфере гражданской службы, выражающуюся в высокой текучести кадров, что обусловлено наличием неэффективной системы отбора, аттестации и служебного продвижения кадров; снижение профессионализма госслужащих из-за оттока наиболее квалифицированных кадров из госорганов в международные организации или частные фирмы; злоупотребление должностными полномочиями; несоблюдение процедуры конкурсного отбора, порядка проведения аттестации, присвоения классовых чинов гражданским служащим; недостатки действующего законодательства о госслужбе; низкие темпы освоения госаппаратом новейших информационных технологий; сохраняющийся высокий уровень протекционизма, регионализма, трайбализма и других негативных явлений в сфере госслужбы; отсутствие целенаправленной работы по вопросам устранения дублирования функций госорганов, оптимизации численности госслужащих, бюрократических издержек; слабое внедрение механизмов взаимодействия госорганов с институтами

¹ Информация о численности работников, занятых в органах государственного управления по состоянию на 1 января 2011 года. Данные приведены без учета правоохранительных, силовых структур и муниципальных служащих. // Государственная кадровая служба Кыргызской Республики. г. Бишкек.

гражданского общества на принципах партнерства, установления эффективного контроля над сферой госслужбы; отсутствие научно обоснованной кадровой политики по формированию, профессиональному развитию и рациональному использованию потенциала гражданских служащих; бессистемность и использование устаревших подходов в кадровой деятельности госорганов и, как следствие, дефицит высококвалифицированных управленцев с прогрессивным мышлением, в целом низкое качество профессионального состава госслужащих; неразвитость системы профессионального развития и обучения госслужащих, которая не отличается устойчивостью и планомерностью, а также слабо связана с потребностями госслужбы; низкую мотивацию служебной деятельности госслужащих; отсутствие действенных стандартов служебной этики, определяющих нравственную позицию и поведение госслужащих, призванных создать барьеры конфликтам интересов и злоупотреблениям в госорганах; слабую научную и информационно-аналитическую базу для выработки концептуальных направлений в сфере госслужбы и кадровой политики; отсутствие опыта функционирования системы гражданской службы в условиях парламентаризма и др.

Очевидно, что ни административная реформа, ни реформа гражданской службы не имеют реальных шансов на успех, если не будут иметь под собой серьезного научного фундамента, базироваться на новейших достижениях современной правовой науки, прежде всего - науки административного права. Диссертационное исследование нацелено на то, чтобы внести соответствующий вклад в дело построения такого фундамента в части, касающейся гражданской службы.

Настоящее исследование проблем правового регулирования, организации и прохождения гражданской службы является первым исследованием подобного рода, которое проводится в условиях новых реалий, если иметь в виду, прежде всего, принятие Закона КР от 11 августа 2004 года №114 "О государственной службе", где вырисовывается контур института гражданской службы.

Хотя в указанном Законе не упоминается термин «гражданская служба», по сути этот Закон посвящен регламентации института гражданской службы. Несмотря на отсутствие в государственно-служебном законодательстве термина «гражданская служба», мы решили использовать именно этот термин. Так как: во-первых, мы предлагаем модель Кодекса государственной службы, где рассматривается общевидовая классификация госслужбы; во-вторых, в предлагаемом Кодексе комплексно отрегулирована гражданская служба; в-третьих, учитывая законодательный опыт России и других развитых стран мира, в целях четкого отграничения от других видов службы и в отечественной науке, и в практике необходимо использовать понятие «гражданская служба».

Развитие организационно-правовых и нормативных основ гражданской службы на современном этапе государственного строительства имеет одно принципиально важное значение: принято концептуальное решение развивать гражданскую службу как публично-правовой институт. Таким образом,

подводится черта в давней дискуссии между представителями административно-правовой науки и представителями науки трудового права о природе и принадлежности института гражданской службы. Выбор законодателя сделан в пользу административного права. Гражданская служба будет регулироваться, главным образом, специальным административным законодательством, тогда как трудовое законодательство будет применяться subsidiarily.

Все сказанное позволяет сделать вывод, что исследование института гражданской службы в настоящее время **актуально** как в теоретическом, так и в практическом плане. С теоретической точки зрения оно обусловлено необходимостью научно-теоретического осмысления и нормативного оформления в новых условиях целой серии административно-правовых дефиниций и положений, связанных с деятельностью гражданских служащих в государственных органах, а с практической — необходимостью создания научно обоснованной системы правового обеспечения гражданской службы Кыргызской Республики.

Степень научной разработанности проблемы. Необходимо отметить, что основу теоретико-методологических подходов к изучению государственной службы для кыргызских ученых составляют труды российских ученых.

Развитие государственной службы Российской империи и ее законодательного регулирования в дореволюционной России неоднократно становились предметом научного исследования правоведов государственной (юридической) школы: И.Е. Андреевского, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, А.В. Романовича - Славатинского, А.И. Елистратова и других.

После 1917 года вопросы государственной службы не вписывались в коммунистическую идеологию, и, по мнению одного из административистов 20-х гг. А. Колесникова, госслужба вполне могла регламентироваться «правилами Кодекса законов о труде». И не было «решительно никаких оснований для того, чтобы создавать особые правила о советской службе».

Вопрос о государственной службе долгое время не поднимался в советской правовой науке. Лишь в конце 1940-х - начале 1950-х годов в советской науке административного права появляются работы С.С. Студеникина, Ц.Я. Ямпольской, посвященные вопросам госслужбы.

В Российской Федерации понятие, сущность, принципы, организационно-правовые основы государственной службы, статус госслужащего и особенности прохождения госслужбы исследовали в своих трудах известные ученые-правоведы: Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, В.В. Волошина, Б.Н. Габричидзе, А.А. Демин, В.П. Иванов, А.В. Оболонский, Д.М. Овсянко, К.А. Титов, Ю.Н. Стариков, С.В. Манохин, А.В. Гусев и др.

В России многие теоретико-правовые вопросы государственной службы, проблемы правового регулирования и организации государственной службы, административно-правовые проблемы государственной службы освещаются в докторских диссертационных исследованиях известных ученых-правоведов Ю.Н. Старилова, Н.М. Казанцева, Д.Н. Овсянко и др.

Необходимо отметить, что в Российской Федерации до мая 2003 г. государственная гражданская служба не была в правовом аспекте обособлена, и ее контуры юридически только намечались. В связи с этим с 2003 г. в России стали появляться первые диссертационные работы, посвященные исследованию правового регулирования, организации и прохождения государственной гражданской службы, правового положения гражданского служащего (работы А.А. Гришковца, В.А. Козбаненко, С.П. Минасян, И.Н. Сурманидзе, О.В. Исаевой и др.).

В последние годы важный вклад в детализацию общей проблематики исследуемого института внесли докторские диссертации российских ученых-правоведов, рассматривающие: И.Р. Гимаев - становление и развитие государственной и муниципальной службы в РФ; И.А. Дякина - служебное право как комплексную отрасль права; А.В. Гусев - государственную гражданскую службу РФ: проблемы правового регулирования; Е.Г. Крылова - формирование системы государственной службы РФ в контексте реализации концепции правового государства; А.М. Артемьев - государственную правоохранительную службу: системные свойства, функции, правовое обеспечение; С.Е. Чаннов - административно-правовую модель регулирования служебных отношений в РФ: понятие и основные черты; Р.Д. Курбанов - совершенствование организационно-правовых основ государственной гражданской службы РФ.

Некоторые исследования на сегодняшний день посвящены отдельным видам государственной службы, предусмотренным Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации». В числе изданных монографий и научных статей, рассматривающих, в частности, текущие проблемы государственной службы и государственной гражданской службы, следует назвать, прежде всего, работы Д.Н. Бахраха, А.А. Гришковца, И.В. Кулешова, А.Ф. Ноздрачева, Д.М. Овсянко, Л.Я. Соколова, А.М. Тарасова.

Появляются научные работы, посвященные проблемам государственной службы в Казахстане. Так, подробно освещаются правовые вопросы государственной службы в работе казахстанского ученого, профессора В.Н. Уварова «Государственная служба». В своей монографии в сравнении с зарубежными примерами рассматривает казахстанскую модель государственной службы А. Байменов - первый руководитель такого нового государственного органа, как Агентство по делам государственной службы РК. Дальнейшие пути развития и реформирования государственного управления исследуются в работах казахстанских ученых О. Волох, А. Ишмухамедовой, П. Крепак, Л. Жанузаковой, Е. Жалбурова, И. Пустоваловой.

Кроме того, необходимо отметить труды блестящих деятелей правовой науки и юридического образования Казахстана: С.С. Сартаева, С.З. Зиманова, В.А. Кима, М.Т. Баймаханова, Г.С. Сапаргалиева, чья роль в создании фундамента казахстанского права, в разработке научно-теоретических основ государственности поистине огромна.

Следует отметить, что в юридической науке Республики Казахстан по проблемам государственной службы защищены множество диссертаций. В

частности, есть защищенные диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. Жалбурова Е.Т., Турисбек Айнур Заутбеккызы, Кегембаевой Ж.А., Культемировой Л.Т. и др.

Также следует отметить проведенную под руководством академика НАН РК Г.С. Сапаргалиева комплексную научно-исследовательскую работу «Правовые проблемы государственной службы в Республике Казахстан» коллектива авторов в 1996 гг. и 2001гг.

В Советском Кыргызстане определенный вклад в изучение истории становления его госаппарата внесли труды доктора юридических наук, профессора К. Нурбекова.

На данный момент в Кыргызстане исследованию государственной службы и законодательства о государственной службе посвящены диссертационные исследования только четырех ученых-правоведов: Э.Э. Дуйсенова, Н.Б. Мурзаибраимова, В.Н. Михайленко и Базарбай уулу Эрлана.

В докторской диссертации Э.Э. Дуйсенова изучаются правовые проблемы госуправления РК и КР; в кандидатской диссертации Н.Б. Мурзаибраимова исследуются правовые проблемы формирования и совершенствования государственной службы в КР; в кандидатской диссертации В.Н. Михайленко рассматриваются становление и приоритеты развития кадровой политики и государственной службы в КР; в кандидатской диссертации Базарбай уулу Эрлана в историко-правовом аспекте рассматривается становление и развитие государственной службы суверенной КР.

Опубликованные работы исследователей-юристов Ч.И. Арабаева, Э.Дж. Бейшембиева, В.Н. Михайленко, Л.Ч. Сыдыковой, С.А. Алымкулова, Т.А. Тюлегенова, Н.Т. Шерипова, посвященные исследованию разных аспектов организационно-правовых основ госслужбы, основ правового положения госслужащего и реформирования законодательства о государственной службе КР, заслуживают особого внимания и имеют большое практическое значение.

Анализ текущего состояния изученности проблем организации и правового регулирования государственной службы в Кыргызстане позволяет выделить, прежде всего, три аспекта: во-первых, полное отсутствие в науке административного права Кыргызстана монографических работ, посвященных комплексному административно-правовому исследованию института государственной гражданской службы; во-вторых, отсутствие работ, посвященных исследованию правоохранительной и военной службы; и, в-третьих, появление в последние годы небольшого количества монографий и определенного количества научных статей, свидетельствующих о повышении интереса ученых-юристов к проблемам государственной службы в целом.

С учетом вышесказанного автор представленного диссертационного исследования видит свою задачу в том, чтобы провести анализ проблем организации, управления, прохождения, практической деятельности и всего массива нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность гражданской службы, и, прежде всего, Закона КР от 11 августа 2004 года №114 «О государственной службе», который пока комплексно не осмыслен учеными-юристами; выявить стоящие перед гражданской службой проблемы

организационно-правового характера, а также попытаться сформулировать предложения, нацеленные на более эффективное функционирование института гражданской службы.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования, организации и прохождения государственной гражданской службы Кыргызской Республики.

Предметом диссертационного исследования является научный анализ административно-правового института государственной службы, прежде всего его гражданской составляющей, методов и правовых форм, применяемых при регулировании государственно-служебных отношений, организации, управления, прохождения гражданской службы, практики и значения гражданской службы в государстве.

Целью диссертационного исследования является комплексный анализ правового регулирования, организации и прохождения гражданской службы в условиях проведения в Кыргызской Республике административной реформы и реформы государственной гражданской службы, а также внесение научно обоснованных предложений по решению наиболее важных организационно-правовых проблем гражданской службы.

Цель исследования определила необходимость решения следующих **задач**:

- 1) изучение, в целом, института государственной службы, в особенности - ее гражданской составляющей, ее формирование и развитие законодательства КР о гражданской службе;
- 2) изучение зарубежного законодательства и законодательства КР о гражданской службе в динамике его развития, а также практики его применения;
- 3) научный анализ концептуальных подходов, выработанных в юридической науке, преимущественно в науке административного права, о правовой природе, месте и роли гражданской службы;
- 4) с авторской позиции предложение модели гражданской службы, оптимально отвечающей реалиям современного периода государственного строительства в КР, когда происходит становление суверенного государства;
- 5) изучение государственной должности и принципов гражданской службы;
- 6) исследование проблем, возникающих при организации и управлении системой гражданской службы в государственном строительстве КР;
- 7) научный анализ проблем, возникающих при формировании резерва кадров, обучении кадров, декларировании имущества гражданских служащих. Также рассмотрение проблем коррупции в системе гражданской службы;
- 8) научный анализ проблем, возникающих в связи с приемом, аттестацией, присвоением классов чинов, ротацией, продвижением и освобождением гражданских служащих;
- 9) выработка рекомендаций и конструктивных предложений по устранению выявленных автором проблем, возникающих при правовом регулировании, организации, управлении и прохождении гражданской службы.

Методологической основой исследования является системный подход к анализу объекта исследования — правоотношениям, складывающимся по поводу организации и функционирования государственной гражданской службы Кыргызской Республики, также в исследовании использованы общенаучные (социологический, системно-структурный, сравнительный) и частно-научный методы познания социально-политических и социально-правовых явлений и процессов (сравнительно-правовой, историко-правовой, ретроспективной реконструкции).

В процессе исследования использован ряд научных методов: системный, сравнительно-правовой, историко-правовой, институциональный, дескриптивный, правовой герменевтики и деонтической логики.

В качестве специально-юридических методов исследования активно использовались методы историко-правового и формально-юридического анализа, метод интерпретации правовых концепций и нормативных правовых актов, метод правового прогнозирования и др.

Теоретическую основу диссертации представляют относящиеся к теме исследования юридические, философские, политологические, исторические, экономические, социологические труды, работы по науке управления.

Философско-правовую основу исследования составили идеи и концепции, изложенные в учениях таких мыслителей, как Аристотель, Платон, Ж. Воден, Бозций, М. Вебер, Г. Гегель, Т. Гоббс, В. Гумбольдт, Д. Локк, Н. Макиавелли, Ш. Монтескье, В.И. Ленин.

В процессе подготовки диссертации была изучена научная и учебная литература по общей теории государства и права, отраслевым юридическим наукам (прежде всего — по административному, конституционному (государственному), трудовому праву). При проведении исследования использовались сочинения российских дореволюционных правоведов А.С. Алексеева, В.М. Грибовского, Н.М. Коркунова, Б.Н. Чичерина и др., изучавших систему государственного управления в России и, в частности, деятельность государственных служащих.

При проведении исследовательской работы автор руководствовался положениями, изложенными в произведениях российских административистов Г.В. Атаманчука, И.Л. Бачило, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, Б.Н. Габричидзе, П.Г. Городецкого, А.А. Гришковца, К.Ф. Гуценко, М.Н. Еропкина, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, М.А. Ковалева, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, В.М. Манохина, А.Ф. Ноздрачева, А.В. Оболонского, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попова, Ю.А. Розенбаума, Н.Г. Салищевой, П.П. Сергуна, Ю.Н. Старилова, С.С. Студеникина, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой, Б.В. Россинского и др., которые составили теоретический фундамент диссертации.

Помимо названных авторов, теоретическую основу представленного исследования составили труды российских, казахстанских и кыргызских ученых-юристов С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, Ч.И. Арабаева, А.А. Арабаева, М.В. Баглая, Э.Ж. Бейшембиева, А.Т. Боннера, А.Б. Венгерова, Э.Э. Дуйсенова, И.А. Исаева, Е.Н. Козловой, О.Е. Кутафина, М.В. Краснова, К.К. Керезбекова, О.Д. Кима, С.К. Косакова, В.В. Лазарева, М.Н. Марченко, Н.А. Михалевой, Г.А.

Мукамбаевой, А.С. Пиголкина, Г.С. Сапаргалиева, С.С. Сартаева, В.Е. Севрюгина, Л.Я. Соколова, Р.Т. Тургунбекова, К.М. Осмоналиева и др.

Параллельно с произведениями представителей административно-правовой науки в диссертации также анализировались произведения российских и кыргызских представителей науки трудового права (Н.Т. Михайленко, К.С. Раманкулова, К.Н. Гусева, С.А. Иванова, А.Ф. Нуритдиновой, В.М. Лебедева, Р.З. Лившица, В.Н. Толкуновой, Л.А. Чикановой, В.Ш. Шайхатдинова).

Существенно обогатили теоретические положения диссертации работы таких зарубежных специалистов по административному праву, управлению, менеджменту, как М. Альберт, Г. Бребан, Ж. Недель, В. Вильсон, Р. Драго, Л. Дюги, М. Мескон, Д. Осборн, Старосьцьяк, Ф. Тэйлор, Ф. Хедоури, Ж. Шевалье.

В диссертации также анализируются выступления, интервью и подготовленные на их основе публикации современных политиков, государственных деятелей и администраторов-практиков, причастных к реформированию государственной службы Кыргызской Республики (Р.И. Отунбаева, А.А. Акаев, К.С. Бакиев, И.В. Чудинов, Ч.И. Арабаев, А. Керимкулов, А.М. Рыскулбеков, Н. Токтоматов, А.Б. Болотбаев и др.).

Значительное внимание в диссертации уделялось анализу зарубежного опыта правового регулирования прохождения и организации гражданской службы. Были изучены нормативные правовые акты о гражданской службе Великобритании, Германии, США, Франции, Японии, Казахстана и России.

Источниковая и эмпирическая база исследования. Выбор темы исследования обусловил необходимость использования всей совокупности имеющихся источников. Их условно можно разделить на 4 группы: а) нормативные правовые акты; б) литература и периодическая печать по теме исследования; в) архивные материалы; г) документы официального делопроизводства.

Особую группу материалов исследования составили нормативные правовые акты Кыргызской Республики в сфере госслужбы в период 1991-2010 гг. Широко использовано в работе и законодательство советского периода с 1917 г. по 1991 г. Одним из важнейших источников в исследовании являлась специальная литература и периодическая печать. Важными носителями информации явились фонды двух архивов: Президента Кыргызской Республики и госорганов. Привлечение архивных материалов позволило использовать неопубликованные ранее данные, касающиеся развития института гражданской службы на территории КР. В работе широко иллюстрируются документы официального делопроизводства, в частности, неопубликованные письма, справки и отчеты госорганов по исследуемой теме. Так, в работе использованы документы официального делопроизводства Администрации Президента КР, Аппарата Правительства КР, центрального аппарата и структурных подразделений Государственной кадровой службы КР и других госорганов.

Научная новизна исследования. Восполняя пробел в административно-юридической науке, диссертационное исследование является первым в Кыргызской Республике комплексным монографическим административно-

правовым исследованием, в котором в русле современных концептуальных подходов рассматривается институт государственной гражданской службы в КР.

1. В диссертации проведен комплексный анализ понятий «государственная служба» и «гражданская служба», показана ее сложность, многогранность и связь с другими административно-правовыми категориями, а также сформулировано авторское определение и рассмотрено содержание этих понятий.

2. Изучено понятие, сущность государственной должности и основополагающие принципы гражданской службы. Внесены предложения по новой общевидовой классификации государственной службы.

3. Комплексно исследована система управления гражданской службой Кыргызстана. Выявлены общие тенденции, проблемные аспекты организации и управления гражданской службой КР. На основе положений Закона КР «О государственной службе» от 11 августа 2004 г. предложена модель органа по управлению гражданской службой и ее трехзвенная система управления.

4. Проанализирована административная реформа и реформа института гражданской службы Кыргызстана. Исследовано реформирование института гражданской службы в зарубежных странах, в том числе проведен сравнительно-правовой анализ государственно-служебного законодательства КР и РФ и уточнены пути развития государственно-служебного законодательства.

5. Сделаны выводы об оптимальном соотношении публично-правовых и частноправовых методов в правовом регулировании института гражданской службы, которые позволят добиться построения эффективной государственной службы. Выдвигается и обосновывается предложение увеличения административно-правовых норм при регулировании института гражданской службы, расширяющее использование императивного метода регулирования государственно-служебных отношений.

6. Впервые исследованы правовые аспекты прохождения гражданской службы Кыргызстана. В частности, комплексно исследованы правоотношения, возникающие в связи с приемом, аттестацией, присвоением классов чин, ротацией, продвижением, обучением и освобождением гражданских служащих. Выявлены общие тенденции, проблемные аспекты прохождения служащими гражданской службы КР.

7. Предложены совершенно новые составы административных правонарушений в области законодательства о государственной гражданской службе.

8. Комплексно исследованы актуальные вопросы борьбы с коррупцией в системе гражданской службы республики.

9. Раскрыта роль гражданской службы в решении государственных задач на основе конкретного административно-правового материала. Предложены правовые и организационные средства, которые способны решить проблемы, возникающие при организации и прохождении гражданской службы. Выявлены организационно-правовые проблемы резерва кадров и декларирования

имущества гражданских служащих. Комплексно исследованы теоретические и практические проблемы совершенствования гражданской службы и предложены пути их устранения.

10. Предложена модель Кодекса о государственной службе, регламентирующего основы госслужбы и - комплексно - гражданскую службу.

11. Введен в научный оборот ряд ранее не исследованных документов государственного архива и текущего архива республики.

Эмпирические исследования, лежащие в основе теоретических выводов, отражают реальную, достоверную и наиболее актуальную информацию в сфере функционирования государственно-служебного законодательства КР.

Проведенная исследовательская работа позволит определить наиболее оптимальные пути развития и дальнейшего функционирования государственной гражданской службы Кыргызской Республики с учетом характерных особенностей республики.

Теоретическая и практическая значимость. Теоретическая и практическая значимость исследования определяется необходимостью повышения эффективности деятельности гражданских служащих и совершенствования государственно-служебного законодательства КР.

Теоретическая и практическая значимость проводимого исследования заключается в том, что предполагаемые в нем выводы могут быть задействованы:

- при совершенствовании государственно-служебного законодательства;
- при проведении административной реформы и реформы гражданской службы;
- при использовании для дальнейших теоретических исследований в сфере правового регулирования, организации и прохождения гражданской службы;
- при совершенствовании института резерва кадров и декларирования имущества гражданских служащих;
- при организации и совершенствовании основ организации, системы управления и прохождения гражданской службы;
- при совершенствовании правового регулирования гражданской службы;
- при организации и совершенствовании деятельности гражданских служащих по противодействию коррупции в сфере гражданской службы;
- при совершенствовании системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих;
- в учебном процессе при чтении лекций, написании учебников, учебных пособий по дисциплинам «Конституционное право», «Административное право», «Правовое регулирование государственной службы» для студентов высших и специальных средних профессиональных учебных заведений;
- в разработке государственных программ по развитию и совершенствованию государственной гражданской службы.

Текст диссертации служит восполнению пробелов по теме научного исследования в правовой литературе.

Результатом диссертационного исследования являются следующие выносимые автором на защиту основные **положения**:

1. Выдвигается вывод о том, что государственная служба — это один из основных видов деятельности государства по формированию кадрового состава госоргана и правовому регулированию деятельности государственных служащих, занимающих государственные должности в госоргане, получающих постоянное финансовое вознаграждение и реализующих функции государственных органов для обеспечения целей, задач государства. Специфический статус государственной службы обусловлен его публично правовой природой и определяется главным образом традиционными различиями между административным и трудовым правом. С учетом стоящих общегосударственных задач, диспозитивные способы в регулировании правоотношений в государственной службе должны со временем освобождать место для императивного регулирования.
2. Проведен сравнительно-правовой анализ государственно-служебного законодательства Кыргызстана и России. Для законодательства Кыргызстана в плане рецепции весьма интересны российские нормы, посвященные регламентации гражданской службы. Также рассмотрены организационно-правовые основы гражданской службы ведущих европейских стран, США и Японии. Обосновывается вывод о том, что Кыргызстан в процессе реформирования гражданской службы воспринимает наиболее положительные аспекты систем гражданской службы развитых зарубежных стран. Но некоторые прогрессивные положения зарубежных моделей гражданской службы еще не учтены в законодательстве КР.
3. Исследованы принципы государственной гражданской службы. В них выявлен ряд недостатков, а также внесены конкретные предложения по усовершенствованию принципов государственной гражданской службы. Предлагаются новые 4 принципа: целостности госслужбы; взаимосвязи гражданской и муниципальной службы; качественного предоставления государственных услуг; ответственного и этического поведения гражданских служащих. Рассматривается понятие и правовая природа государственной должности. Обосновывается и доказывается целесообразность введения 4 видов должностей на госслужбе: политических, административных, специальных, патронатных должностей.
4. Предлагается модель проекта Кодекса государственной службы КР. Соискателем разработана общая структура Кодекса, предложено значительное количество авторских разработок материальных и процессуальных правовых норм, как регулирующих общие концептуальные положения данного кодифицированного акта, так и редакции особенной части Кодекса. К наиболее значимым нововведениям можно отнести: понятие государственной службы; систему и организацию государственной службы; понятие и виды государственных должностей; понятие и принципы гражданской службы; управление в системе гражданской службы; институт статс-секретаря; государственного резерва кадров; декларирования имущества гражданских служащих; прохождение гражданской службы;

- поступление, ротацию, служебное продвижение, обучение, оценку, временное замещение и прекращение службы.
5. Выдвигается вывод о том, что государственная служба состоит из государственной гражданской, военной, правоохранительной и дипломатической служб. Гражданская служба - вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан КР по обеспечению исполнения функций государства на государственных должностях государственной гражданской службы в государственных органах. Государственная гражданская служба - вид государственной службы, представляющий собой деятельность граждан на государственных гражданских должностях, не относящихся к военной, правоохранительной и дипломатической службам.
 6. Определяется понятие, признаки и основные характеристики управления системой гражданской службы, раскрываются основные тенденции и недостатки в современной системе управления гражданской службой. Даются конкретные предложения реформирования системы управления гражданской службой, определения правового статуса и функций уполномоченного органа в сфере государственной службы. Предлагается закрепить правовой статус Государственной кадровой службы КР в качестве государственного комитета по делам государственной службы. Предлагается упразднить Совет по государственной службе и создать Общественный наблюдательный совет с участием представителей гражданского общества и академических кругов при уполномоченном органе госслужбы.
 7. Обосновывается положение, что для наиболее оперативного и эффективного управления системой гражданской службы необходимо внедрить следующую структуру управления: уполномоченный орган госслужбы – статс-секретари госорганов – службы управления персоналом госорганов. Доказывается необходимость увеличения и усиления полномочий уполномоченного органа госслужбы, статс-секретарей госорганов, служб управления персоналом госорганов. Предлагается комплекс организационно-правовых мер по преобразованию отдела кадров в службы управления персоналом госорганов, что может повлечь за собой преобразование кадровых подразделений из технического органа в эффективный инструмент кадровой политики.
 8. Предлагаются положения по организационно-правовому развитию института статс-секретарей, усилению реальных организационных и правовых механизмов, предусматривающие выполнение статс-секретарем только прямых обязанностей, связанных с организацией работы по повышению эффективности деятельности государственных органов и обеспечению стабильности кадров в госоргане. Также в целях обеспечения единой кадровой политики в системе государственной службы, деполитизации управления в условиях многопартийности и обеспечения преемственности в органах государственной власти следует предусмотреть возможность учреждения должности статс-секретаря в Аппаратах Жогорку

- Кенеша КР, Верховного суда КР, Правительства КР и в правоохранительных, фискальных государственных органах.
9. Выдвигается вывод о том, что сама система административной госслужбы должна основываться на принципах учета системы заслуг (merit system). Определяется понятие и выделяются этапы прохождения гражданской службы. Обоснован ряд научно-практических рекомендаций по пересмотру норм законодательства о гражданской службе, регулирующих порядок ее прохождения. Доказывается необходимость отказа от проведения тестирования на полиграфе при приеме на госслужбу, проведении конкурса на замещение вакантной административной государственной должности, аттестации и ротации госслужащих, служебного расследования.
 10. Проведен комплексный анализ проблемных аспектов, возникающих при поступлении на гражданскую службу. Исследованы недостатки, существующие в законодательстве и на практике, по конкурсному отбору гражданских служащих; разрабатываются конкретные положения, направленные на усовершенствование конкурсных процедур гражданской службы. Автором предлагается конкурс из следующих этапов: 1) конкурс документов; 2) компьютерное тестирование; 3) практическое задание; 4) тестирование для определения личностных качеств (управленческие навыки, стратегическое видение, умение работать в команде, степень конфликтности, лидерские качества, аналитические способности и другие); 5) собеседование. Обосновывается необходимость включения в состав конкурсной комиссии независимого эксперта и представителя гражданского общества в обязательном порядке.
 11. Выявлены недостатки в проведении аттестационных процедур в госорганах, и предлагается качественно улучшить систему проведения оценки деятельности служащего путем введения системы оперативной оценки деятельности гражданских служащих вместо действующей системы аттестаций. Выявлены недостатки в законодательстве и на практике, которые допускаются при присвоении классных чинов. Предлагается отменить классные чины. Обосновывается положение о том, что необходимо реализовывать систему служебного продвижения. Условия продвижения по службе должны обеспечиваться на основе сочетания: автоматизма повышения по службе со стажем службы, способностями и заслугами на основе объективной оценки; организации постепенного, последовательного, нормативно регулируемого служебного продвижения с индивидуальным планированием карьерного восхождения.
 12. Исследована система обучения гражданских служащих. Доказывается целесообразность реформирования системы подготовки, переподготовки, повышения квалификации госслужащих и повышения статуса уполномоченного органа госслужбы как единого органа в сфере обучения госслужащих и изменения структуры. Анализ проблем и возможностей системы обучения гражданских служащих позволил обозначить следующие стратегические приоритеты: формирование эффективной системы управления; укрепление институциональных возможностей системы

обучения; повышение уровня и качества обучения; создание устойчивого механизма ресурсного обеспечения; нормативно-правовое обеспечение системы обучения.

13. Выявлены организационно-правовые проблемы формирования и функционирования резерва кадров на гражданской службе. Предлагается вместо существующего Национального резерва кадров создать Государственный резерв кадров и упразднить внутренний резерв кадров. Выдвигается вывод о том, что следует улучшить систему прозрачности деятельности гражданских служащих (декларирование). Выделяется система организационно-правовых мер по развитию института декларирования в КР.
14. Впервые комплексно исследуется институт временного заместительства и прекращения гражданской службы. Исследованы проблемы незаконных освобождений от занимаемых должностей гражданских служащих по инициативе администрации государственного органа и назначения в качестве исполняющих обязанности лиц без прохождения ими процедуры конкурсного отбора на вакантные административные государственные должности. Предлагается комплекс организационно-правовых мер по усовершенствованию института временного заместительства и прекращению гражданской службы.
15. Предлагаются составы новых видов административных правонарушений - административные правонарушения в области законодательства о государственной гражданской службе: нарушение мер финансового контроля, нарушение правил конкурсных процедур при поступлении на государственную службу, нарушение правил процедур аттестации и квалификационного экзамена при прохождении государственной службы, нарушение правил внутриведомственной и межведомственной ротации, оценки и присвоения классов чинных государственных служащих, непредоставление или несвоевременное предоставление соответствующих сведений уполномоченному органу по делам государственной службы, необоснованное неисполнение актов по итогам мониторинга соблюдения законодательства КР о государственной службе уполномоченного органа по делам государственной службы.
16. Впервые исследуются сущность и этапы административной реформы в Кыргызской Республике. В итоге комплексного исследования выявляются недостатки в проведении реформы системы государственного управления и вносятся конкретные предложения по развитию административной реформы во взаимодействии с реформой гражданской службы.
17. Выявлены недостатки и проблемные аспекты в вопросах борьбы с коррупцией в системе гражданской службы. Предлагаются конкретные административно-правовые механизмы противодействия коррупции в системе гражданской службы республики: предупреждение коррупции должно будет осуществляться путем выявления и устранения условий и причин, создающих и провоцирующих коррупцию, в нормативно-правовых актах, других правоустанавливающих документах, а также в процедурах и деятельности госорганов; совершенствование антикоррупционного

законодательства; повышение уровня гарантий социальной защиты; внедрение в законодательство четких механизмов привлечения к юридической ответственности госслужащих; повышение правосознания и формирование среди граждан страны идеологии категоричной нетерпимости к проявлениям коррупции; совершенствование деятельности общественных наблюдательных советов при госорганах; формирование административно-правового механизма, который позволит обеспечить информационную прозрачность процесса принятия общественно значимых решений в госорганах.

18. Определяются основные теоретические и практические проблемы в современной гражданской службе. Для решения установленных проблем соискателем предлагается: усиление административно-правовой науки в республике для развития теории госслужбы, что, в свою очередь, позитивно повлияет на развитие практических аспектов госслужбы; совершенствование нормативно-правовой базы госслужбы путем усиления и увеличения норм административно-правового регулирования и в то же время уменьшения норм частного-правового характера; принятие нового Кодекса государственной службы КР; жесткое пресечение и предупреждение проявления коррупции, трайбализма, регионализма и родственных связей среди госслужащих; совершенствование материальной и нематериальной мотивации госслужащих; усиление идеологической работы в среде госслужащих; внедрение современных информационных технологий; усиление значения юридических и кадровых служб государственных органов республики в принятии решений по кадровым вопросам; совершенствование деятельности госслужащих по работе с обращениями граждан; минимизация партийного влияния на гражданской службе и др.

Апробация и внедрение результатов диссертации. Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета.

Результаты диссертационного исследования реализуются в нормотворческой работе. Основные идеи, сформулированные теоретические положения восприняты в работе ряда специализированных групп, в которых соискатель участвовал в качестве профессионального эксперта. В частности, он активно участвовал в гармонизации законодательства о местном самоуправлении (2001), разработке проекта Концепции реформирования государственной службы КР (2009), разработке проекта Концепции модернизации государственной службы КР (Распоряжение Руководителя Администрации Президента КР от 11.08.2010. №58) (2010) и разработке проекта Закона КР «О государственной службе КР» (2008, 2009 гг.). Автором подготовлены и направлены в Жогорку Кенеш КР проекты Законов «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «О государственной службе», «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «Кодекс об административной ответственности», «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «Таможенный кодекс». По распоряжению руководства ГКС КР соискателем

разработано Положение «Об информационной системе управления человеческими ресурсами».

Диссертант, являясь членом Центральной Комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, активно участвует в развитии и совершенствовании административного и государственно-служебного законодательства КР. Соискатель возглавляет направление деятельности по разработке нормативных правовых актов в ЦИК КР, активно участвует в совершенствовании нормативно-правовой базы государственной службы в аппарате ЦИК КР и развитии организационно-правовых основ деятельности всех уровней избирательных комиссий.

Диссертант, будучи Координатором Евросоюза по административному праву и процессу КР, активно участвовал в развитии и совершенствовании административного и государственно–служебного законодательства КР.

Диссертант являлся членом Межведомственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов при Правительстве КР, где участвовал в развитии национального законодательства.

Также автор неоднократно привлекался проектом GSAK/GTAK, финансируемым Всемирным банком, в качестве национального консультанта по проблемам госуправления к разработке тестовых заданий для проведения конкурсов административных госслужащих министерств промышленности, энергетики и топливных ресурсов, сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, транспорта и коммуникаций, госагентства по охране окружающей среды и лесного хозяйства.

В диссертационном исследовании обобщенно изложены результаты многолетнего изучения важнейших проблем и разнообразных аспектов развития института государственной гражданской службы, связанных с этим актуальных теоретико-правовых и прикладных аспектов формирования и практики применения законодательства в данной сфере общественных отношений. Их апробация получила освещение в научной и периодической печати, материалах международных, республиканских и межвузовских конференций, на круглых столах, а также на научно-практических семинарах в КР, РФ и США, на которых автор выступал с научными докладами и сообщениями. В частности, в международных, всероссийских, республиканских научно-практических конференциях и семинарах по темам: «Добросовестному управлению – прочную правовую основу» г. Ош (ноябрь 2004 г.); «Актуальные проблемы административного права» г. Бишкек (март 2006 г.); «Актуальные проблемы административного права» г. Екатеринбург (ноябрь 2007 г.); «Научно-правовое обеспечение устойчивого социально-экономического развития КР на современном этапе» г. Бишкек (ноябрь 2007 года); «Конституционно-правовые проблемы административной реформы в КР» г. Бишкек (апрель 2008 года); «Актуальные вопросы права в XXI веке» г. Москва (сентябрь 2008 г.); «Актуальные проблемы современного административного права» г. Екатеринбург (октябрь 2008 г.); "Право на защиту прав и свобод человека и гражданина (к 15-летию Конституции РФ и 60-летию принятия Всеобщей декларации прав человека)" г. Москва (декабрь 2008 г.); «Открытый

мир» г. Вашингтон и Солт-Лейк-Сити США (июнь 2009); «Административное право в условиях финансового, экономического кризиса» г. Екатеринбург (октябрь 2009 г.); «Проблемы административного права в условиях модернизации деятельности органов государственной власти» г. Екатеринбург (октябрь 2010 г.); «Подготовка и переподготовка государственных и муниципальных служащих в условиях модернизации политической системы и реформирования государственного управления» г. Бишкек (декабрь 2010 г.) и др.

Многие положения, раскрываемые в диссертации, внедрены в научно-педагогическую деятельность соискателя при разработке и чтении лекций по дисциплинам «Конституционное право», «Административное право», «Таможенное право», «Государственная служба», «Правовое регулирование государственной и муниципальной службы» в учебных аудиториях студентов и магистрантов факультета подготовки таможенных и юридических кадров ИИМОП КНУ им. Ж. Баласагына, магистратуры ЦМАНОП КНУ им. Ж. Баласагына, департамента права ИЦПС КНУ им. Ж. Баласагына, программы права ЦРЧР КНУ им. Ж. Баласагына, Юридического института КНУ им. Ж. Баласагына, Высшей школы дипломатии и международного права Международного университета Кыргызстана, магистратуры Дипломатической академии МИД КР, магистратуры, заочного и вечернего отделения Академии управления при Президенте КР, вечерне-заочного юридического факультета Ошского государственного юридического института, Института истории Кыргызского государственного университета им. И. Арабаева. Необходимо отметить, что по инициативе и при разработке соискателя дисциплина «Государственная служба» внедрена в учебный план и в настоящее время преподается для студентов 5 курса очного отделения Юридического института и магистрантов очного и заочного отделений магистратуры КНУ им. Ж. Баласагына.

Также материалы диссертации автор использовал в докладах, сообщениях и выступлениях на лекционных и практических занятиях для госслужащих Аппарата Жогорку Кенеша, Араванской, Карасуйской райгосадминистраций Ошской области, «Северной» железнодорожной таможни ГТК, налоговой инспекции г. Ош, ГКНиС и муниципальных служащих Ленинской райадминистрации г. Бишкек и мэрии г. Ош.

Широкое применение в практической деятельности госслужащих и теоретическом обучении студентов республики находит учебное пособие «Конституционное право КР», изданное автором в 2010 г. с грифом МОН КР, учебник «Таможенное право КР», изданный автором в 2006 г. с грифом МОН КР, а также учебное пособие и учебник «Административное право КР», изданные в 2007, 2008 и 2009 гг. с грифом МОН КР (на государственном и официальном языках).

Основные научные положения, выводы и практические рекомендации автора отражены в 68 научных статьях в научных журналах России, Казахстана и Кыргызстана, 2 монографиях, 4 учебниках и 2 учебных пособиях общим объемом более чем в 220 п.л.

Структура исследовательской работы. Структура диссертационной работы определяется особенностями избранной темы. Она состоит из введения, четырех глав (пятнадцати параграфов), заключения, списка литературы и актов внедрения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В первой главе - **«Теоретико-методологические и правовые основы государственной службы в Кыргызской Республике»**, состоящей из четырех параграфов, исследованию подверглось понятие и содержание института государственной службы, исследованы правовые аспекты государственной службы в свете конституционной реформы в Кыргызской Республике, проведен сравнительно-правовой анализ государственно-служебного законодательства Кыргызской Республики и зарубежных стран, а также рассматривается институт государственной должности и принципы гражданской службы как основа организации гражданской службы КР.

Диссертант полагает, что в настоящее время в правовой науке существует множество определений дефиниции «государственная служба». Это связано с тем, что к институту государственной службы имеют непосредственное практическое отношение несколько отраслей права – конституционное, административное и трудовое. Представители каждой отрасли права предлагают свою теоретическую конструкцию по определению понятия государственной службы. В частности, если подытожить исследованные в работе определения данного понятия, то в настоящее время в кыргызской и российской правовой науке госслужба рассматривается как политико–правовой институт, средство госуправления, вид деятельности, система госорганов, совокупность общественных отношений и специфическая разновидность служебной трудовой деятельности.

Учитывая публично–правовые начала института государственной службы, можно утверждать, что **государственная служба** — это один из основных видов деятельности государства по формированию кадрового состава государственного органа и правовому регулированию деятельности государственных служащих, занимающих государственные должности в госорганах, получающих постоянное финансовое вознаграждение и реализующих функции государственных органов для обеспечения целей, задач государства.

Соискатель считает, что одним из результатов его работы явилось обоснование и предложение кодификации института государственной службы в виде разработки Кодекса государственной службы КР (далее - Кодекс ГС). Соискателем разработана общая структура Кодекса, предложена авторская версия содержания глав и статей общей и особенной частей кодекса. Предложено значительное количество авторских разработок в области материальных и процессуальных правовых норм, как регулирующих общие концептуальные положения данного кодифицированного акта, так и редакции особенной части Кодекса.

Принципиальной новеллой Кодекса ГС станет тот факт, что впервые дается развернутое понятие о государственной гражданской службе как виде государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях в государственном органе по обеспечению исполнения функций государства.

Кодекс ГС должен быть первым системообразующим кодифицированным законом государственной гражданской службы как особого самостоятельного вида государственной службы. Кодекс ГС определяет предмет деятельности гражданских служащих, принципы организации государственной гражданской службы, управление и порядок прохождения гражданской службы, порядок учреждения организационной структуры государственной гражданской службы – систему должностей, а также обязанности, подотчетность и ответственность гражданских служащих с тем, чтобы их действия были предсказуемыми, регламентируемыми.

Диссертант, проанализировав конституционное законодательство, пришел к следующим выводам. При регулировании государственной службы Конституция выполняет роль источника основополагающих норм-принципов. Конституционный принцип народовластия – ключевой для понимания сущности государственной службы. По конституционному предназначению государственная служба есть один из инструментов осуществления государственной власти, единственным источником которой является народ.

В целях реализации эффективной государственной кадровой политики КР для обеспечения преемственности, стабильности и независимости профессиональной государственной службы, привлечения на госслужбу квалифицированных кадров, создания стимулов для более эффективного и добросовестного выполнения госслужащими своих обязанностей, усиления институциональных мер по управлению госслужбой для осуществления единой государственной политики в сфере госслужбы на базе ГКС КР необходимо образовать государственный комитет по делам государственной службы Кыргызской Республики с закреплением статуса в Постановлении ЖК КР «Об определении структуры Правительства Кыргызской Республики» в качестве центрального исполнительно-распорядительного органа госуправления.

Уполномоченный орган государственной службы КР должен быть центральным исполнительно-распорядительным органом государственного управления, входящим в состав Правительства КР в качестве государственного комитета и осуществляющим функции разработки межотраслевой политики, функции регулирования, координации, надзора и контроля, оказания услуг, поддержки и иные функции в соответствии с законодательством КР. Тем более изменение правового статуса ГКС будет соответствовать новой редакции Конституции КР, где при Президенте госорганы не предусматриваются.

В диссертации автором проводится сравнительно-правовой анализ государственно-служебного законодательства Кыргызстана и зарубежных стран. В частности, сравниваются два основных Закона в сфере государственно-служебного законодательства КР: первый – Закон КР «О государственной службе» от 30 ноября 1999 года №132; второй - Закон КР «О

государственной службе» от 11 августа 2004 года №114. Далее проведен сравнительно-правовой анализ государственно-служебного законодательства КР и РФ. И в результате сравнительного анализа диссертант приходит к выводу о том, что для законодательства Кыргызстана в плане рецепции весьма интересны российские нормы, посвященные регламентации гражданской службы.

Также соискатель исследует развитие и функционирование института гражданской службы в развитых зарубежных государствах. Кыргызская Республика в процессе реформирования государственной службы восприняла наиболее сильные стороны и достоинства зарубежных систем организации работы государственного аппарата. В то же время мы считаем, что некоторые позитивные положения зарубежных моделей государственной службы мало учтены или еще не учтены в отечественном законодательстве.

Особое внимание в работе уделяется изучению института должности гражданской службы, которая содержит основную функцию, выполняемую гражданским служащим. Автор дает совершенно новую видовую классификацию должностей государственной службы.

По мнению диссертанта, в проект Кодекса ГС необходимо ввести следующие виды государственных должностей государственной службы:

- **политическая государственная должность** - государственная должность, назначение (избрание) и освобождение от которой производится в установленном законодательством порядке, предусмотренная реестром политических и специальных государственных должностей КР, связанная с принятием политико-определяющих решений и с определением круга полномочий, установленных для них Конституцией, конституционными законами, законами КР и иными нормативными правовыми актами КР;

- **специальная государственная должность** - государственная должность, замещаемая на профессиональной основе, процедура назначения (избрание) на которую и освобождение от которой осуществляется в установленном законодательством порядке с установленными для этой должности сроком, объемом полномочий на принятие решений и производство действий судебного, контрольно-надзорного, аудиторского или иного характера в соответствии с Конституцией, конституционными законами, законами и иными нормативными правовыми актами КР;

- **административная государственная должность** - должность в государственном органе, замещаемая на профессионально-карьерной и конкурсной основе, с установленным для нее объемом полномочий и ответственности по осуществлению задач и функций госоргана, определенных Конституцией, законами и иными нормативными правовыми актами КР;

- **патронатная государственная должность** - должность в государственном органе, связанная с непосредственным обеспечением деятельности лица, занимающего политическую или специальную государственную должность. Подбор лиц на замещение патронатной государственной должности осуществляется госслужащим, занимающим политическую или специальную государственную должность, самостоятельно

вне конкурсного отбора с определением для них функциональных обязанностей. Назначение на замещение патронатной государственной должности и освобождение от нее осуществляются в установленном порядке должностным лицом, наделенным правом нанимать работников.

Диссертант доказывает, что следует предусмотреть обязательное наличие младших должностей в госорганах КР. Так, в некоторых госорганах отсутствуют младшие госдолжности. Руководители госорганов специально не предусматривают младшие госдолжности с целью большего выделения финансовых средств из госбюджета на старшие, главные и высшие административные должности. Конечно, это негативно влияет на поступление в госслужбу молодых претендентов без стажа, так как выпускникам вузов закрывается доступ для поступления на госслужбу в некоторые государственные органы. Поэтому требуется скорейшее внесение изменений в Реестр государственных должностей с целью предусмотреть обязательное наличие младших должностей во всех государственных органах КР.

Также на современном этапе реформирования госслужбы, на наш взгляд, ГКС совместно с Правительством должны разрабатывать и внедрять новые стандарты и форматы работы госслужащих. К примеру, следует вводить типовые квалификационные требования и должностные регламенты госслужащих повсеместно во всех госорганах страны. Это позволит повысить эффективность исполнения госслужащим должностных обязанностей, обеспечить его права, определить ответственность за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей, а также способствовать де бюрократизации госаппарата, предотвращению злоупотреблений и коррупции.

Следует отметить, что введение должностных регламентов госслужащего в российское законодательство и его использование в правоприменительной практике доказало свою состоятельность.

Далее диссертант выделяет принципы гражданской службы. Он определяет их как основополагающие черты, сущностные характеристики, важное содержание и значение службы в государственных органах, основные идеи организации и функционирования службы в государственных органах.

Диссертантом выявлен ряд недостатков и внесены конкретные предложения по усовершенствованию принципов гражданской службы. Предлагаются новые 4 принципа: целостности госслужбы; взаимосвязи гражданской и муниципальной службы; качественного предоставления госуслуг; ответственного и этического поведения гражданских служащих.

В целях реализации принципа качественного предоставления госуслуг в каждом министерстве, госкомитете и административном ведомстве, по мнению соискателя, должна быть разработана Методика формирования единого систематизированного Реестра (перечня) государственных услуг, предоставляемых госорганами Кыргызской Республики и его подведомственными организациями. Данная Методика должна быть разработана с целью составления единого перечня государственных платных или бесплатных услуг посредством выявления на предмет полезности и

отсутствия навязывания государственным органом услуг обществу, устранения дублирования предоставляемых государственных услуг и их соответствия критериям, определения наиболее важных направлений деятельности государственных органов по удовлетворению общественных потребностей и создания условия для разработки стандартов государственных услуг.

Во второй главе исследования - **«Правовое обеспечение организации гражданской службы в Кыргызской Республике»** - диссертантом исследованы правовые и организационные аспекты управления гражданской службой, правовая природа статс-секретаря как эффективного института организации гражданской службы, организационно-правовые проблемы резерва кадров и декларирования имущества гражданских служащих, а также обучение кадров как инструмент организации гражданской службы.

Диссертантом определяются понятие, признаки и основные характеристики управления системой гражданской службы, раскрываются основные тенденции и недостатки в современной системе управления гражданской службой. Даются конкретные предложения реформирования системы управления гражданской службой, определения правового статуса и функций уполномоченного органа в сфере государственной службы.

В результате анализа деятельности Совета по госслужбе соискателем предлагается упразднить Совет по госслужбе и создать Общественный наблюдательный совет с участием представителей гражданского общества и академических кругов при уполномоченном органе госслужбы.

Следует отметить, что в республике новый уполномоченный орган в сфере госслужбы стал не только простым исполнителем принятых решений в сфере госслужбы Президента, ЖК и Правительства КР, но и основным инициатором новых демократических реформ в сфере государственной службы. Государственная кадровая служба (далее-ГКС) с 2005 года смогла обеспечить переход республики на конкурсно-карьерную модель государственной службы, которая вобрала в себя позитивные элементы зарубежных систем. В частности, ГКС смогла добиться определенных позитивных результатов в обеспечении прозрачности и внедрении механизма конкурсного отбора при приеме на государственную службу.

Но в организации деятельности ГКС КР имеется ряд основных проблем: бюрократизм; принятие решений на безальтернативной основе; наличие конфликта интересов; несоответствующий уровень квалификации кадров; низкая эффективность работы; несвоевременный мониторинг результатов принятых решений либо их отсутствие; несоответствие нормативной правовой базы государственной службы реалиям времени; отсутствие командной работы и узкая отраслевая направленность действий; отток квалифицированных кадров в бизнес-среду из-за недостаточной системы повышения мотивации; отсутствие мотивации кадров на повышение эффективности работы; отсутствие норм организационной культуры; недостаточная социальная защищенность.

В результате комплексного исследования деятельности и правовой основы ГКС диссертант приходит к мнению, что основными задачами уполномоченного органа госслужбы должны быть: разработка и реализация

государственной кадровой политики в сфере госслужбы; совершенствование системы управления госслужбы; создание и организация системы мотивации госслужащих; разработка и реализация государственной политики по вопросам информационно-коммуникационных технологий в сфере госслужбы; создание единой государственной информационной системы тестирования; создание и управление информационными ресурсами в сфере госслужбы; совершенствование системы подбора кадров на госслужбу; формирование и развитие государственного резерва кадров госслужбы; совершенствование системы обучения кадров на госслужбе; создание и организация системы оценки деятельности госслужащих; совершенствование системы выявления и предупреждения возникновений и проявлений коррупции; контроль за обеспечением прав и законных интересов госслужащих и исполнением Кодекса ГС.

Исследуя правовые и организационные аспекты управления гражданской службой в Кыргызской Республике и зарубежных странах, соискатель предлагает авторские способы улучшения организации гражданской службы, в частности ГКС: необходимо усилить координацию ГКС внедрения Информационной системы управления человеческими ресурсами (ИСУЧР); есть целесообразность определения ГКС в качестве органа, уполномоченного проводить функциональный анализ в госорганах; следует усилить работу по определению согласия в перемещении кадров, занимающих административные должности; есть целесообразность усиления работы ГКС по контролю в проведении оценки административных госслужащих; необходимо усилить работу по правовому обучению руководителей структурных подразделений госорганов; ГКС должна изучить международный опыт противодействия коррупции в госаппарате и предложить пути его совершенствования.

Проекты нормативных правовых актов в сфере государственного управления и государственной службы необходимо согласовывать с ГКС.

Обосновывается положение, что для наиболее оперативного и эффективного управления системой гражданской службы необходимо внедрить следующую структуру управления гражданской службой: уполномоченный орган госслужбы – статс-секретари госорганов – службы управления персоналом госорганов. Доказывается необходимость увеличения и усиления статуса и функций уполномоченного органа госслужбы, статс-секретарей госорганов, служб управления персоналом госорганов. Предлагается комплекс организационно-правовых мер по преобразованию отдела кадров в службы управления персоналом госорганов, что может повлечь за собой преобразование кадровых подразделений из технического органа в эффективный инструмент кадровой политики.

Служба управления персоналом должна быть образована в целях формирования, развития и профессионального совершенствования кадрового ресурса государственного органа и подотчетна статс-секретарю. Служба управления персоналом должна быть отдельным структурным подразделением госоргана и взаимодействовать с уполномоченным органом госслужбы по вопросам исполнения законодательства в сфере госслужбы. Руководители

госорганов должны утверждать положение о кадровой службе и должностные регламенты их сотрудников в соответствии с Типовым положением и должностным регламентом, разрабатываемым уполномоченным органом.

В диссертации автором разрабатываются и предлагаются к реализации основные задачи и функции, которые должны стоять перед Службой управления персоналом госоргана.

В настоящее время в этой иерархии налаживается эффективное взаимодействие ГКС со статс-секретарями. Но есть определенные проблемы с кадровыми службами госорганов, так как во многих госорганах вообще отсутствуют отдельные кадровые подразделения. Следует отметить, что кадровые службы госорганов играют лишь техническую роль, не имеют значения в управлении госслужбой и работают весьма неэффективно. Об этом свидетельствуют многочисленные итоги мониторинга деятельности госорганов, проведенного ГКС КР. Конечно, ситуацию кардинально следует исправлять.

Большой проблемой на практике является не соответствующее установленным требованиям распределение обязанностей между руководителями и статс-секретарями государственных органов.

В целях обеспечения единой кадровой политики в системе государственной службы, деполитизации управления в условиях многопартийности и обеспечения преемственности в органах государственной власти важно предусмотреть возможность учреждения должности статс-секретаря в Аппаратах Жогорку Кенеша КР, Верховного суда КР, Правительства КР и в правоохранительных, фискальных государственных органах.

С учетом значимости института статс-секретарей в обеспечении качественного состава и эффективности деятельности аппарата государственных органов необходимо продолжить работу по совершенствованию оценки результативности деятельности статс-секретарей, процедур и критериев их отбора.

В соответствии с принципом равного доступа граждан на государственную службу автор предлагает законодательно запретить практику назначения лиц, исполняющих обязанности статс-секретарей, до проведения конкурса на высшую административную государственную должность.

В настоящее время в государственном строительстве суверенного Кыргызстана институт статс-секретарей играет позитивную роль в проведении государственной политики в сфере государственной службы и обеспечении стабильности, преемственности кадров в госорганах. В ходе научного исследования института статс-секретаря в зарубежных странах и в КР соискатель выделяет ряд проблем организационно-правового характера рассматриваемого объекта. Предлагаются способы совершенствования данного институционального механизма: возложить на статс-секретаря дополнительные функции по координации законотворческой работы в сфере деятельности госоргана; усилить меры, направленные на повышение квалификации и

образовательного, профессионального уровня статс-секретарей; усилить реальные организационные и законодательные механизмы, предусматривающие подотчетность и ответственность статс-секретаря перед ГКС; усилить реальные организационные и законодательные механизмы, предусматривающие выполнение статс-секретарем только прямых обязанностей, связанных с организацией работы по повышению эффективности деятельности государственных органов и обеспечению стабильности и преемственности кадров в госоргане.

Статс-секретарь государственного органа должен назначаться на высшую административную государственную должность по результатам конкурса и освобождаться по представлению ГКС Премьер-министром КР, так как на практике часто встречаются случаи конфликтной ситуации с участием первого руководителя и статс-секретаря. В настоящее время существует уязвимость статусного положения статс-секретаря. Сейчас назначение статс-секретаря после прохождения всех процедур осуществляется с согласия руководителя госоргана. Конечно же, получив согласие руководителя, статс-секретарь становится как бы обязанным руководителю госоргана. Соответственно руководитель госоргана лично может инициировать освобождение статс-секретаря, и такие попытки имели место в Министерстве здравоохранения КР, Министерстве юстиции КР.

Формирование двух типов резерва кадров, Национального и Внутреннего, показало свою несостоятельность. Возникло противоречие – какой из них имеет приоритет при выдвижении кадров. В законодательстве необходимо четко разработать организационно-правовые основы и механизмы работы резерва кадров.

Внутренний резерв кадров существует в госорганах лишь формально. Как показывают статданные, весьма невелико количество выдвиженцев - резервистов на госслужбу. Также не в полной мере используются возможности Национального резерва кадров. К сожалению, многие статс-секретари не проявляют заинтересованности в привлечении на административную государственную службу членов НРК. В НРК не проводится целенаправленной работы по обучению, повышению квалификации, развитию личностных и профессиональных качеств членов НРК.

В настоящее время существует острая необходимость создания действенного резерва кадров. Вместо изжившего себя Национального резерва кадров и в целях устранения дублирования в формировании резерва кадров необходимо создать Государственный резерв кадров госслужбы при ГКС.

По мнению диссертанта, система резерва кадров госслужбы должна состоять только из государственного резерва кадров государственной службы. Внутренний резерв кадров госорганов следует упразднить, так как данный институт показал свою несостоятельность.

Государственный резерв кадров государственной службы КР – группа специально сформированных и подготовленных лиц, претендующих на замещение государственных должностей, формируемая в порядке, установленном нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Государственный резерв кадров формируется в целях создания и рационального использования подготовленного кадрового потенциала в системе государственной службы посредством проведения конкурса из числа государственных и муниципальных служащих, представителей бизнеса, научных кругов и гражданского общества.

Государственный резерв кадров должен состоять из резерва кадров на политические должности и резерва кадров на старшие, главные и высшие административные должности. Лица, состоящие в Государственном резерве кадров, имеют преимущественное право при замещении политических и административных государственных должностей.

Работа с Государственным резервом кадров должна состоять в следующем: обучение лиц, зачисленных в Государственный резерв кадров, осуществляется в сфере государственного управления и менеджмента; ротация государственных служащих, зачисленных в Государственный резерв кадров, осуществляется в пределах данного государственного органа, а также на равнозначные должности в других государственных органах; состав Государственного резерва кадров публикуется в СМИ.

В целях эффективного функционирования госрезерва соискателем предлагается нормативный правовой акт «Порядок формирования и организации работы с Государственным резервом кадров», который разработан в соответствии с законодательством КР и регламентирует вопросы формирования и функционирования Государственного резерва кадров КР.

В ходе развернутого исследования правового обеспечения организации гражданской службы Кыргызской Республики автор приходит к выводу о том, что декларирование доходов является одним из важнейших инструментов, позволяющих создать систему открытости и прозрачности доходов высших должностных лиц госслужбы, их подотчетности и ответственности перед общественностью. Также оно является действенным механизмом участия гражданского общества в деле осуществления контроля над государственным сектором. Далее диссертант предлагает модернизировать систему декларирования доходов и имущества государственных служащих посредством: внедрения электронного формата предоставления декларации; персонификации сдачи декларации; предоставления деклараций только политическими, специальными и высшими административными государственными служащими.

ГКС должна статистически заниматься не только сбором деклараций, но также анализом достоверности сведений, указываемых в декларации о доходах и имуществе государственных служащих. ГКС совместно с Генеральной прокуратурой КР, ГКНС, СФР КР, СФП КР, МВД КР должны предусмотреть: разработку функциональной модели механизма проверки сведений, указанных в декларации об имуществе и доходах государственных служащих, а также их близких родственников; разработку проектов нормативно-правовых актов, предусматривающих порядок проверки сведений, указанных в декларации об имуществе и доходах государственных служащих, а также их близких родственников; проведение обучения ответственных сотрудников

государственных органов, взаимодействующих при проведении проверки сведений, указанных в декларации.

ГКС необходимо внедрение механизма по обмену информацией о доходах и имуществе государственных служащих между уполномоченными государственными органами для проведения соответствующего анализа.

Весьма актуальным вопросом службы в госорганах являются недостатки в вопросах обучения и повышения квалификации государственных служащих.

В ходе развернутого анализа системы обучения и повышения квалификации госслужащих автор констатирует, что госорганы не проводят плановой и системной работы по обучению и повышению квалификации своих сотрудников; основная часть обучающих курсов и семинаров, в которых участвуют госслужащие, проводится за счет средств международных доноров; существующие при ряде министерств и ведомств учебные центры имеют слабую материально-техническую базу и недостаточно квалифицированный преподавательский состав, не существует единой методологии и стандартов обучения, отсутствует единая координация деятельности данных центров; обучение госслужащих не имеет системы управления, слабо связано с потребностями ведомств, нет механизмов оценки результатов повышения квалификации, а также четких принципов финансирования; многие госорганы не уделяют должного внимания вопросу обучения своих сотрудников, часто предусмотренные законом на это средства не выделяются.

Диссертант доказывает, что необходимо во всех областных центрах создать учреждения по повышению квалификации государственных служащих, которые, соответственно, будут расположены по всей территории республики. Так как только два учреждения, расположенные в г. Ош и г. Бишкек, не успевают активно участвовать в обучении госслужащих из регионов. В этом аспекте весьма интересен пример РФ. В России в каждом субъекте федерации существует филиал РАГС, который играет основную роль в переподготовке и повышении квалификации государственных служащих.

Анализ ситуации, проблем и возможностей системы обучения государственных служащих, ее базовых и вспомогательных процессов, соотнесение этих данных с поставленной целью позволили обозначить следующие стратегические приоритеты: реформирование системы переподготовки и повышения квалификации госслужащих; формирование эффективной системы управления; укрепление институциональных возможностей системы обучения; повышение уровня и качества обучения; создание устойчивого механизма ресурсного обеспечения; нормативное правовое обеспечение системы обучения.

Диссертант отмечает, что в целях улучшения системы обучения госслужащих есть целесообразность: повышения статуса ГКС как единого органа в сфере обучения госслужащих и изменения структуры; создания централизованной системы финансирования обучения госслужащих (аккумуляция финансовых средств на счете ГКС); введения нормы о координации деятельности госорганов и образовательных организаций по вопросам обучения госслужащих; создания системы мотивации обучения

госслужащих; закрепления полномочий по координации с ГКС программ обучения госслужащих за рубежом; возложения на ГКС функции по координации донорской помощи в сфере обучения госслужащих; укрепления институциональных возможностей системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих; усиления проведения научных исследований в области госуправления и госслужбы; усиления роли Академии управления при Президенте КР, которая должна реализовывать основную миссию – повышение квалификации и переподготовка госслужащих. При этом Академия управления реализует госзаказ, сформированный ГКС.

ГКС должен формировать госзаказ и осуществлять отбор образовательных организаций для реализации госзаказа на конкурсной основе: на обучение госслужащих по магистерским программам по направлению «Государственное управление», «Юриспруденция»; на повышение квалификации и переподготовку госслужащих.

Автор в результате комплексного исследования обучения госслужащих подчеркивает целесообразность укрепления институциональных возможностей системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих: оценка эффективности и результативности обучения госслужащих; разработка государственных образовательных стандартов переподготовки и повышения квалификации госслужащих и создание конкурентной среды среди образовательных организаций; разработка и утверждение критериев и методики оценки эффективности и результативности обучения госслужащих; сеть образовательных организаций как важный институциональный элемент системы обучения государственных служащих требуют дальнейшего укрепления.

Диссертант обосновывает необходимость разработки механизма оценки эффективности обучения и предлагает закрепить нормативно сам этот принцип, а также принцип эффективности функционирования всей системы обучения госслужащих. Для этого целесообразно также создание системы мотивации самих госслужащих в повышении своей квалификации, в постоянной работе над собой.

В третьей главе - **«Правовые и организационные аспекты порядка прохождения гражданской службы в Кыргызской Республике»** - исследованию подвергаются порядок прохождения и проблемы поступления на гражданскую службу, аттестация и служебное продвижение гражданских служащих, проблемные аспекты присвоения классовых чинов гражданским служащим, а также временное замещение и прекращение гражданской службы.

Проведенный соискателем анализ подходов ученых-правоведов в определении механизма прохождения государственной службы, отечественного законодательства и практики в этой сфере приводит к выводу о том, что в кадровой политике Кыргызстана в определенной мере используются трибалистические, родственные и верноподданнические критерии подбора кадров, что не способствует укреплению потенциала гражданской службы и повышению ее имиджа в глазах народа. В этой связи представляется

необходимой реализация именно комплексного подхода при конкурсном отборе кандидатов на государственные должности.

В итоге проведения анализа и мониторинга по соблюдению требований законодательства в сфере государственной службы при поступлении на государственную службу в Чуйской, Нарынской областных госадминистрациях, Сокулукской райгосадминистрации, в центральном аппарате и структурных подразделениях Госкоммиграции, Нацстаткомитета, Минздрава, Минтранспорта и др. госорганов автором выявлены определенные проблемы правового и организационного характера. В частности, соискателем отмечаются недостатки, наиболее часто встречающиеся на практике: нарушение госорганами принципов объективности, прозрачности и непрерывности проведения конкурсов; допускается проведение конкурсов в госорганах только в форме собеседования либо вообще в форме бланчного тестирования или устного экзамена, что запрещено законодательством; составление слабого уровня тестовых вопросов, которые повторяются из конкурса в конкурс; утечка конфиденциальной информации по тестовым заданиям; неправильное составление протоколов проведения конкурсов, где невозможно узнать, оценивалось ли соответствие конкурсантов предъявляемым квалификационным требованиям; отсутствие перечня нормативных правовых актов, включенных в тестовые задания, а главное - не рассчитано пороговое значение, устанавливаемое на уровне 50 процентов от общей суммы баллов, в связи с чем невозможно выяснить, по каким критериям конкурсанты допускались на этап собеседования; продолжают неправильные замещения должностей госслужащих внутри одной категории равнозначных административных должностей; проводятся конкурсы на замещение вакантных административных должностей, если даже претендент является единственным кандидатом, подавшим документы для участия в конкурсе; наблюдается несоблюдение процедуры конкурсного отбора; назначения на вакантные административные государственные должности без конкурса либо до проведения конкурса; воспрепятствование проведению конкурсов и др.

В связи с существующими правовыми проблемами, обнаруживаемыми при поступлении на государственную службу, автором вносятся конкретные предложения по совершенствованию конкурса и устранению выявленных нарушений. Конкурс должен состоять из следующих этапов: 1) конкурс документов; 2) компьютерное тестирование; 3) практическое задание; 4) тестирование для определения личностных качеств (управленческие навыки, стратегическое видение, умение работать в команде, степень конфликтности, лидерские качества, аналитические способности и другие) в отношении государственных служащих, занимающих старшие, главные и высшие административные государственные должности; 5) собеседование.

Доказывается необходимость отказа от проведения тестирования на полиграфе при приеме на госслужбу, проведении конкурса на замещение вакантной административной государственной должности, аттестации и ротации государственных служащих, служебного расследования. Также при

конкурсных процедурах положительно повлияет на отбор госслужащих усиление конкурсов разными формами конкурсных методик, сбор данных о конкурсанте с предыдущих мест работы или учебы, решение практических задач, тестирование для определения личностных качеств, обязательное участие в собеседовании профессионального психолога и др. Целесообразно использовать другие способы контроля знаний при поступлении: оценку по проектам, написание рефератов и программ, экспертный опрос, матричный метод, письменные задания и т. д. Кроме выявления профессиональных знаний и навыков претендента на госслужбу необходимо в процесс тестирования и собеседования внедрить способы проверки патриотизма, честности и принципиальности. Конкурсы следует проводить путем непосредственного участия граждан через филиалы Центра тестирования ГКС, расположенные в каждом районном центре, или режиме он-лайн через Интернет путем регистрации заполнения анкеты и т.д. Необходимо обратить внимание статс-секретарей на слабый уровень компетентности членов аттестационно-конкурсных комиссий и повысить их ответственность за деятельность возглавляемых ими комиссий. Следует устранить воспрепятствование проведению конкурсов в госорганах. Необходима разработка единой методики проведения собеседования для минимизации субъективного подхода при вынесении решения. Для проверки профессиональных и личностных качеств лиц, впервые поступающих на госслужбу, целесообразно устанавливать испытательный срок. Пересмотреть состав аттестационно-конкурсной комиссии, исключив госслужащих, занимающих должности как «исполняющие обязанности». Разрабатывать варианты тестовых заданий, периодически их обновляя, тем самым предупреждая конфликт интересов. Необходимо ввести норму в Положение о включении в состав аттестационно-конкурсной комиссии в обязательном порядке независимого эксперта и представителя гражданского общества. Это, конечно, содействовало бы проведению конкурсов на более высоком качественном, объективном и принципиальном уровне.

Диссертант в результате анализа приходит к выводу, что необходимо разработать механизмы: привлечения на госслужбу молодых специалистов с зарубежным образованием, профессионалов из сферы бизнеса, международных и неправительственных организаций, их мотивации путем увеличения размера зарплаты, в том числе за счет средств Фонда поддержки госслужащих при ГКС КР; формирования и эффективного использования базы данных лиц, получивших международное образование, обучающихся в зарубежных учебных заведениях, и пополнения госрезерва кадров; введение соответствующих групп должностей в штатах госорганов с целью трудоустройства наиболее успешных выпускников отечественных и зарубежных вузов, получивших образование в сфере государственного и муниципального управления и юриспруденции, но не имеющих опыта работы.

В итоге проведения анализа и мониторинга по соблюдению требований законодательства в сфере госслужбы при аттестации государственных служащих в Чуйской, Нарынских областных государственных администрациях, Сокулукской райгосадминистрации, в центральном аппарате и структурных

подразделениях Госкоммиграции, Госналогслужбы, Нацстаткомитета, Минздрава, Минтранспорта и др. госорганов выявлены определенные проблемы правового и организационного характера.

Процедура проведения аттестации госслужащих в некоторых госорганах в настоящее время носит «поборнический характер», т.к. под видом проведения аттестации некоторые руководители госорганов избавляются от неудобных и не «отметившихся» госслужащих. Исключение процедуры прохождения аттестации гражданских служащих и внедрение процедуры оперативной оценки позволит решить проблему повышения эффективности и прозрачности государственной гражданской службы.

Соискатель обосновывает предложение о том, что вместо действующей системы аттестации раз в три года необходимо внедрить оперативную (текущую) оценку гражданских служащих по уровню эффективности выполнения должностных обязанностей, функций и степени достижения определенных результатов. При этом следует определить критерии оценки деятельности (результативности) гражданских служащих.

Возможность проведения аттестации в текущей практике на гражданской службе ограничивается большими промежуточными интервалами. Такая периодичность формальной оценки деятельности не позволяет определить индивидуальный вклад госслужащего в достижение целей и реализацию стратегических планов госоргана на определенный период, а также не предоставляется возможность корректировки процесса достижения результатов на промежуточном этапе. В итоге аттестаций навыки управления качеством работы и ее улучшение остаются ограниченными; вместо этого упор делается на правоприменение и проверки.

Соискателем предлагается проект нормативного правового акта «Порядок и условия проведения оценки деятельности гражданских служащих».

Диссертантом обосновывается необходимость введения в государственно-служебное законодательство термина «Служебное продвижение на государственной службе», так как в настоящее время в правовом регулировании процесса прохождения государственной службы большим недостатком является неурегулированность служебного продвижения.

Служебное продвижение на гражданской службе представляет собой процесс служебного роста госслужащего, занимающего административную государственную должность.

Система служебного продвижения должна основываться на профессиональных достижениях и заслугах госслужащего с учетом образования, опыта работы, повышения уровня квалификации и результатов оценки деятельности. Условия продвижения по службе должны обеспечиваться на основе сочетания: автоматизма повышения по службе со стажем службы, способностями и заслугами на основе объективной оценки; организации постепенного, последовательного, нормативно регулируемого служебного продвижения с индивидуальным планированием карьерного восхождения.

Соискатель отмечает, что служебное продвижение должно осуществляться путем назначения госслужащего без прохождения конкурсного отбора на замещение административной должности, которая на одну категорию выше, чем замещаемая им ранее, внутри одной группы государственных должностей; которая относится к первой категории в следующей группе, если до назначения он занимал административную должность, относящуюся к последней категории предшествующей группы.

Критерием для подразделения государственных служащих являются и квалификационные разряды (звания, классы, чины, ранги).

Проведенный диссертантом анализ практики присвоения классных чинов госслужащим республики показал большое количество недостатков и ошибок. В частности, на практике встречаются случаи необоснованного присвоения классных чинов. Серьезные нарушения действующего законодательства обнаружены почти во всех госорганах по присвоению классных чинов. Зачастую руководители завышают классный чин, положенный госслужащим по должности, либо присваивают классные чины служащим, которые, согласно Реестру административных госдолжностей КР, вообще не являются госслужащими. В ходе мониторинга выявлено: некоторым госслужащим присвоены классные чины с завышением на 1-2 ступени, что не соответствует Положению о порядке присвоения классных чинов государственным служащим КР. Имеется практика присвоения классных чинов госслужащим, временно замещающим госдолжности «на период отпуска по уходу за ребенком». Также в некоторых госорганах присваивают классные чины сотрудникам, занимающим административно-технические должности.

На основе анализа присвоения классных чинов в госслужбе делается вывод о том, что в существующей системе присвоения классных чинов нет четкого механизма присвоения классных чинов, соответствия уровня подготовки госслужащих квалификационным требованиям, предъявляемым к соответствующим государственным должностям. С учетом опыта других развитых стран мира предлагается упразднение классных чинов. Финансовые средства, предназначенные для выплаты надбавок за классный чин, должны быть направлены на увеличение заработной платы в зависимости от результатов деятельности государственного служащего.

В Законе КР «О государственной службе» вопросы временного замещения не рассматриваются. И в настоящее время продолжается практика назначений без проведения конкурсного отбора с формулировкой «исполняющие обязанности до проведения конкурса» в нарушение норм статей 24, 25 Закона КР «О государственной службе», согласно которым назначение госслужащего исполняющим обязанности по вакантной должности не допускается, и на практике используют норму Трудового кодекса, где предусмотрено возложение исполнения обязанностей по должности временно отсутствующего работника на другого работника, не являющегося штатным заместителем. Причем в нарушение статьи 74 Трудового кодекса КР, согласно которой "Продолжительность временного замещения не может превышать

3 месяцев. Назначение работника исполняющим обязанности по вакантной должности не допускается", наблюдаются случаи необоснованного продления трудовых договоров в некоторых госорганах.

В результате исследования вышеуказанных проблем диссертант предлагает ввести в Кодекс ГС нормы, регламентирующие временное замещение вакантной административной должности на гражданской службе.

Также автором рассматривается прекращение госслужащим службы, которая предусматривает исключение госслужащего из перечня лиц, занимающих в госоргане штатную государственную должность госслужбы. В данном случае в работе дается авторская интерпретация правового регулирования данного процесса. В частности, предлагается корректировка нормативных положений в данной сфере путем введения в Кодекс ГС соответствующих норм.

Актуальной проблемой гражданской службы является незаконное освобождение от занимаемых должностей госслужащих в государственных органах республики по инициативе администрации государственного органа.

В результате анализа гражданских дел с 2003 по 2008 гг., связанных с исковыми заявлениями о восстановлении на работе и выплат денежных пособий в пользу истцов, диссертантом выявлено то обстоятельство, что большинство дел были решены в пользу истцов. В итоге рассмотренных дел можно отметить, что на практике имеется много фактов по трудовым спорам, и в большинстве своем данные дела решаются не в пользу госорганов. Основной причиной является несоблюдение законодательства КР руководителями государственных органов.

В четвертой главе - **«Административная реформа и реформа гражданской службы в Кыргызской Республике: состояние и перспективы развития»** - комплексно рассматривается реформа госуправления в КР и излагается авторская концепция в отношении теоретических и практических проблем совершенствования гражданской службы, способов борьбы с коррупцией в гражданской службе.

Соискатель критически анализирует организационно-правовые основы и деятельность Администрации Президента и отмечает, что в настоящее время открывается исключительная возможность решительно изменить функции и структуру Аппарата Президента, чтобы она эффективно выполняла свои прямые задачи: осуществляла поддержку деятельности главы государства согласно новой Конституции. Организованный таким образом Аппарат Президента будет эффективным рабочим органом независимо от объема полномочий, имеющихся в распоряжении Президента.

Результаты и опыт реформ, проводимых в КР, показывают, что серьезным тормозом для ускоренного и качественного экономического и социального прогресса страны является сохранение системы государственного управления, не в полной мере отвечающей требованиям времени.

Несмотря на то, что в основном уже заложены правовые основы формирования организационных структур исполнительной власти, по-

прежнему имеет место неустойчивость архитектуры системы государственного управления. За последние годы она много раз подверглась изменениям.

Кроме того, структура новых органов власти, как правило, формируется в отсутствие четкой политики развития соответствующей сферы. Это приводит к нерациональному распределению потенциала при выполнении поставленных задач и к некачественной разработке и реализации инструментов политики.

В разные периоды административной реформой занимались то вместе, то по отдельности и Администрация Президента, и Аппарат Премьер-министра. Каждая из этих структур порой имела полярные точки зрения как на саму реформу, так и на механизмы и темпы ее реализации. В итоге под «административную реформу» списывали непродуманные действия власти по реформированию госуправления.

Из-за отсутствия унифицированной институциональной иерархии органов государственного управления наблюдается несоответствие многих институтов государственного управления их статусу. Так, отдельные министерства по размеру штатной численности, уровню выполняемых работ и типу функциональной деятельности больше соответствуют уровню агентств. И наоборот, многие агентства и госкомиссии выполняют функции министерств.

До сих пор не разработаны единые критерии распределения функций между органами государственной власти, что приводит к конфликту интересов в работе всей системы и становится основой для сохранения узковедомственных интересов, преобладающих над проведением государственной политики. Отсутствие утвержденного единого базового стандарта внутренней организации госоргана приводит к тому, что во многих организациях нет в наличии базовых отделов (по юридическим вопросам, по разработке отраслевой/региональной политики и программ, по подготовке проектов бюджета для их реализации, а также по работе с персоналом и других), которые могли бы наряду с аналогичными отделами в других учреждениях одинаково и адекватно, в пределах закрепленных полномочий, сопровождать и реализовывать государственную политику. Кроме того, смена руководителей практически всегда сопровождается изменениями в структуре и кадровом составе соответствующих органов, что приводит к их неустойчивости, потере преемственности в проводимой политике.

Количество госслужащих не соответствует функциям, исполняемым госорганами: имеют место как их необоснованно излишняя численность, так и дефицит кадров в отдельных структурах. Применение устаревших норм для определения потребностей в рабочей силе снижает возможность ведомств повышать результативность своей деятельности за счет использования меньшего количества работников. В системе государственной службы слабо внедряются принципы прозрачной и равноправной конкуренции, что отражается на общем уровне профессионализма государственных служащих.

Диссертант обосновывает точку зрения на то, что все функции органов исполнительной власти должны быть распределены по следующим типам: Разработка государственной политики (стратегии, концепции развития, законопроекты, постановления и другие акты Правительства, ведомственные нормативные акты); Регулирование (лицензирование, сертификация, аккредитация и т.п.); Координация, надзор и контроль; Поддержка (кадровая работа, юридические, финансово-экономические службы, пресс-службы); Услуги.

Приватизация и децентрализация функций, ранее выполнявшихся государством, является еще одним мощным фактором оптимизации функций государства. Услуги, имеющие рынок, должны постепенно передаваться профессиональным ассоциациям, частным структурам, которые будут оказывать их на платной основе.

В связи с этим необходимо определить принципы и порядок делегирования полномочий, передачи управленческих функций министерств и административных ведомств органам МСУ, а также механизм контроля над их осуществлением.

Штатное расписание государственного органа должно быть основано на реальной рабочей нагрузке сотрудников по выполнению функций, определенных в Положении о государственном органе.

На современном этапе развития госслужбы существуют актуальные вопросы теоретического и практического характера, требующие своего рассмотрения и решения. В частности, существуют следующие проблемы: неразработанность понятий «государственная гражданская служба» и «государственная правоохранительная служба», слабо развитый научный уровень в теории госслужбы КР; низкий уровень идеологического обеспечения службы в госорганах республики; соотношение публичного и частного права в регулировании института госслужбы; низкий уровень воспитательно-профилактической работы среди служащих в госорганах; определенные недостатки в материально-техническом обеспечении госорганов; проявление трайбализма, регионализма и родственных связей среди госслужащих страны; низкий уровень взаимодействия с гражданским обществом; отсутствие единой государственной информационной системы; неудовлетворительная работа с обращениями граждан; использование гражданскими служащими административного ресурса в партийных интересах; низкая мотивация деятельности госслужащих; сложность и непроработанность механизма привлечения к юридической ответственности гражданских служащих за несоблюдение государственно-служебного законодательства.

Для решения вышеназванных проблем в системе государственной службы республики целесообразно принять ряд мер, в частности: усиление административно-правовой науки в республике для развития теории госслужбы, что, в свою очередь, позитивно повлияет на развитие практических аспектов госслужбы; совершенствование нормативно-правовой базы госслужбы путем усиления и увеличения норм административно-правового регулирования, и в то же время уменьшения норм частного-правового характера; принятие

нового Кодекса государственной службы КР; жесткое пресечение и предупреждение проявления трайбализма, регионализма и родственных связей среди госслужащих страны; совершенствование материальной и нематериальной мотивации госслужащих; усиление идеологической работы в среде госслужащих; внедрение современных информационных технологий; усиление значения юридических и кадровых служб госорганов республики в принятии решений по кадровым вопросам; внедрение в госорганы единой государственной информационной системы в сфере госслужбы; совершенствование деятельности госслужащих по работе с обращениями граждан и др.

В процессе научной работы над диссертацией автором предлагается добавить новую главу в особенную часть КАО КР «Административные правонарушения в области законодательства КР о государственной гражданской службе». Им предлагается новые составы административных правонарушений, которые помогут совершенствованию административного законодательства, совершенствованию деятельности ГКС КР в деле обеспечения соблюдения законности в сфере госслужбы. Они следующие: нарушение мер финансового контроля, нарушение правил конкурсных процедур при поступлении на государственную службу, нарушение правил процедур аттестации и квалификационного экзамена при прохождении государственной службы, нарушение правил внутриведомственной и межведомственной ротации, оценки и присвоения классов чинov государственным служащим, непредоставление или несвоевременное предоставление соответствующих сведений уполномоченному органу по делам государственной службы, необоснованное неисполнение актов по итогам мониторинга соблюдения законодательства КР о государственной службе уполномоченного органа по делам государственной службы.

В диссертации предпринята попытка определить и проанализировать причины существования такой глобальной проблемы государственной службы Кыргызской Республики, как коррупция в рядах госслужащих.

В качестве причин коррупции в госорганах диссертантом указываются: низкий уровень оплаты труда госслужащих; слабый контроль процесса приема на госслужбу «кадров», которые заражены только идеей личного обогащения, то есть невозможность выявления будущих «потенциальных коррупционеров» при приеме на госслужбу; низкий уровень организации ведомственного и иного контроля в госорганах; низкий уровень организации превентивной работы по предупреждению должностных преступлений в госорганах; сложность и бессистемность структуры исполнительной власти, наличие множества недостаточно четко определенных административных процедур; наличие необоснованно большого количества различного рода разрешительных процедур; неадекватность прав, обязанностей и ответственности госслужащих, всех участников вертикальных административно-правовых отношений; необеспечение госорганами информационной прозрачности процесса принятия общественно значимых решений.

Для борьбы с вышеназванными проблемами в системе государственной службы республики диссертант предлагает ряд срочных мер по противодействию коррупции в государственных органах республики, в частности: принятие нормативного правового акта «Кодекс профессиональной этики государственных служащих Кыргызской Республики», Закона КР "Основы антикоррупционной политики"; введение нового состава административных правонарушений «административные коррупционные правонарушения» в качестве главы в КАО КР; предупреждение коррупции должно будет осуществляться путем выявления и устранения условий и причин, создающих и провоцирующих коррупцию, в нормативно-правовых актах, других правоустанавливающих документах, а также в процедурах и деятельности государственных органов; совершенствование антикоррупционного законодательства; повышение заработной платы, повышение уровня материально-бытового обеспечения и гарантий социальной защиты; внедрение в законодательство четких механизмов привлечения к юридической ответственности госслужащих; усиление превентивной работы по предупреждению должностных преступлений в госорганах; усиление ведомственного и иного контроля в госорганах; усиление роли службы собственной безопасности в госорганах; усиление работы по правовой подготовке госслужащих; повышение правосознания и формирование среди граждан страны идеологии категоричной нетерпимости по отношению к проявлениям коррупции; совершенствование деятельности общественных наблюдательных советов при госорганах; формирование административно-правового механизма, который позволил бы обеспечить информационную прозрачность процесса принятия общественно значимых решений в госорганах.

В заключении подводятся итоги исследования, излагаются основные выводы в соответствии с задачами, поставленными во введении работы, вносятся конкретные предложения по совершенствованию института государственной службы и государственно–служебного законодательства.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих работах соискателя:

I. Монографии:

1. Государственная служба Кыргызской Республики: теоретические и правовые проблемы: Монография. – Екатеринбург: Изд. УИЭУиП, 2009 г. - 25 п.л.
2. Служба в таможенных органах Кыргызской Республики: особенности и проблемы: Монография. - Ош: Пролайн, 2005 г. - 11,3 п.л.

II. Учебники, учебные пособия:

3. Конституционное право Кыргызской Республики (с рекомендацией МОН КР): Учебное пособие. - Бишкек: Эркин – Тоо, 2010 г. - 20 п.л.
4. Административное право Кыргызской Республики (с рекомендацией МОН КР). 2-е издание: Учебник. - Бишкек: Изд. Эркин – Тоо, 2009 г. - 32 п.л.
5. Кыргыз Республикасынын административдик укугу (с рекомендацией Коллегии МОН КР): Окуу китеп. - Бишкек: Эркин – Тоо, 2009 г. - 32 п.л.

6. Административное право Кыргызской Республики (с рекомендацией МОН КР): Учебник. - Бишкек: Эркин – Тоо, 2008 г. - 32 п.л.
7. Административное право Кыргызской Республики (с рекомендацией МОН КР): Учебное пособие. - Бишкек: Эркин – Тоо, 2007 г. - 19 п.л.
8. Таможенное право Кыргызской Республики (с рекомендацией МОН КР): Учебник. Бишкек: Изд. КНУ им. Ж. Баласагына, 2006 г. - 28,3 п.л.

III. Научные статьи:

а) опубликованные в периодических изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации

9. Реформа государственного управления Кыргызской Республики: современное состояние и перспективы // Государство и право. – Москва, 2011. №3. - С.95-104. - 0,6 п.л.
10. Конкурсные процедуры в государственной службе Кыргызской Республики: организационно–правовые проблемы // Российский юридический журнал. – Екатеринбург, 2010. №5. - С.61-64. - 0,2 п.л.
11. Государственная служба Кыргызстана: вопросы теории и практики // Государство и право. – Москва, 2009. №10. - С.52-59. - 0,6 п.л.
12. Проблемные аспекты присвоения классных чинов государственным гражданским служащим Кыргызстана // Вестник Московского университета МВД России. – Москва, 2009. №10. - С.90-92. - 0,2 п.л.
13. Агентство по делам государственной службы Кыргызской Республики // Российский юридический журнал. – Екатеринбург. 2009. - С.129-135. - 0,4 п.л.
14. Понятие и особенности государственной правоохранительной службы в Кыргызской Республике // Закон и право. – Москва, 2009. №6. - С.71-74. - 0,2 п.л.
15. Национальный резерв кадров государственной службы Кыргызстана // Закон и право. – Москва, 2009. №3. - С.108-110. - 0,2 п.л.
16. Проблемы конкурсного отбора на государственную службу в Кыргызской Республике и пути их решения // Вестник Академии экономической безопасности МВД РФ. – Москва, 2009. №6. - С.61-66. - 0,4 п.л.
17. Конституционные основы государственной службы Киргизии // Вестник Московского университета МВД РФ. – Москва, 2009. №1. С.153-155. - 0,2 п.л.
18. Теоретические и нормативные предпосылки определения понятия государственной службы в Кыргызской Республике // Закон и право. – Москва, 2009. №5. - С.103-105. - 0,2 п.л.
19. Принципы государственной службы в законодательстве Кыргызской Республики // Закон и право. – Москва, 2009. №4. - С.112-116. - 0,4 п.л.
20. Организационно-правовые проблемы обучения служащих на государственной службе Кыргызстана // Закон и право. – Москва, 2009. №9. – С. 107-109. - 0,2 п.л.

21. Прекращение служебных отношений на государственной службе Кыргызской Республики // Закон и право. – Москва, 2009. №8. – С. 99-101. - 0,2 п.л.
22. Актуальные вопросы борьбы с коррупцией в системе государственной службы Кыргызской Республики // Российский юридический журнал. – Екатеринбург, 2009. №6. – С. 126-135. - 0,6 п.л.
23. Статс-секретарь - новый институт государственной службы // Вестник Московского университета МВД России. – Москва, 2008. №6. – С. 182-184. - 0,2 п.л.
24. Проблемы развития системы государственной службы // Российский юридический журнал. – Екатеринбург, 2008. №5. – С. 85-90. - 0,4 п.л.
25. Проблемы совершенствования службы в таможенных органах Кыргызской Республики // Закон и право. – Москва, 2007. №3. – С. 30-33. - 0,2 п.л.
26. Законодательство Кыргызской Республики в сфере государственной службы // Российский юридический журнал. – Екатеринбург, 2006. №2. – С. 80 – 85. - 0,4 п.л.

**б) статьи, опубликованные в иных рецензируемых изданиях,
в том числе и в странах СНГ**

27. Правовые проблемы прохождения государственной службы в Кыргызской Республике // Вестник КНУ им. Ж. Баласагына. – Бишкек, 2010. Серия 1. Выпуск 3. – С. 298-303. – 0,4 п.л.
28. Административная юстиция Кыргызской Республики: современное состояние и перспективы // Вестник КГТУ: Материалы Международной научно-практической конференции «Нугаевские чтения». – Казань; КГТУ, 2010. – с. 14-21. – 0,5 п.л.
29. Разновидности избирательных систем // Вестник КГТУ: Материалы Международной научно-практической конференции «Нугаевские чтения». – Казань; КГТУ, 2010. – с. 33-40. – 0,5 п.л.
30. Понятие и общая характеристика должностных преступлений в КР // 2010. Социальные и гуманитарные науки. – Бишкек, 2010. №1-2. - С. 79-87. - 0,5 п.л.
31. Декларирование доходов и имущества государственных служащих в Кыргызской Республике // Вестник Академии экономической безопасности МВД РФ: Материалы международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного права». – Москва, 2009. - С.90-95. - 0,4 п.л.
32. Сущность военной службы как особого вида государственной службы // Военно-юридический журнал. – Москва, 2009. №6. - С. 17-21. - 0,3 п.л.
33. Цели, задачи и приоритетные направления государственной кадровой политики в Кыргызстане // Наука и новые технологии. – Бишкек, 2009. №1-2. – С. 74-77. - 0,3 п.л.
34. Концептуальные основы и понятие государственной кадровой политики // Наука и новые технологии. – Бишкек, 2009. №1-2. – С. 77-81. - 0,3 п.л.

35. Правовая характеристика служебных прав государственных служащих // Вестник Института философии и права НАН КР. "Современность: философские и правовые проблемы". – Бишкек, 2009. - С. 321-325. 0,3 п.л.
36. Соотношение публичного и частного права в правовом регулировании государственной службы Кыргызской Республики // Вестник Института философии и права НАН КР. "Современность: философские и правовые проблемы". – Бишкек, 2009. - С. 325-330. - 0,3 п.л.
37. Административная ответственность государственных служащих в Кыргызской Республике: правовые основы и практика их применения // Вестник УИЭУП РФ: Материалы международной научно-практической конференции 21 апреля 2009 года «Общество в условиях финансового кризиса: экономика, политика, право». – Екатеринбург, 2009. №1(2). - С. 76-96. - 1,2 п.л.
38. Правовые гарантии социальной защиты государственных служащих в Кыргызской Республике // Вестник УИЭУП РФ: Материалы международной научно-практической конференции 30 октября 2009 года «Административное право в условиях финансового, экономического кризиса». – Екатеринбург, 2009. №4(9). - С. 69-80. - 0,8 п.л.
39. Дисциплинарная ответственность госслужащих в КР // Вестник КГЮА. – Бишкек, 2008. №3-4. - С. 155-160. - 0,5 п.л.
40. Аттестация государственных гражданских служащих в Кыргызской Республике // Вестник КРСУ. – Бишкек, 2008. №3-4. - С. 155-160. - 0,5 п.л.
41. Субъекты и объекты государственной кадровой политики в Кыргызской Республике // Известия ВУЗов. – Бишкек, 2008. №6. – С. 85-90. - 0,5 п.л.
42. Правовая природа и особенности обязанностей служащих, связанных с пребыванием на госслужбе // Известия ВУЗов. – Бишкек, 2008. №6. – С. 85-90. - 0,5 п.л.
43. Государственная служба США и Японии: сравнительно-правовой анализ // Социальные и гуманитарные науки. – Бишкек, 2008. №7-8. - С. 150-157. - 0,5 п.л.
44. Административно-правовой статус государственных служащих // Вестник УИЭУП РФ: Материалы международной научно-практической конференции 30 октября 2008 года «Актуальные проблемы современного административного права». – Екатеринбург, 2008. №12. – С. 76-83. - 0,5 п. л.
45. Служебное продвижение и перемещение на государственной службе Кыргызской Республики // Известия ВУЗов. – Бишкек, 2008. №9. – С. 57-59. - 0,3 п. л.
46. Правовой институт государственной службы: правовая природа и сущность // Известия ВУЗов. – Бишкек, 2008. №7. – С. 90-95. - 0,5 п.л.
47. Понятие юридической ответственности государственных служащих Кыргызской Республики (в соавторстве с аспиранткой Маматазизовой Э. К.) // Социальные и гуманитарные науки. – Бишкек, 2008. №10. - С. 155-160. - 0, 2 п.л.
48. Развитие государственно-служебного законодательства Кыргызской Республики // Вестник КГЮА: Материалы международной научно-

- практической конференции: «Научно-правовое обеспечение устойчивого социально-экономического развития Кыргызской Республики на современном этапе». – Бишкек, 2007. – С. 154 – 160. - 0,4 п.л.
- 49.«Мамлекеттик кызмат жонундо» мыйзам коррупцияга каршы кандай кызмат корсотуудо? // Кыргыз Туусу. – Бишкек, 2007. 29-31 мая. №40. – С. 13. - 0,1 п.л.
- 50.Госслужащий: без права на ошибки // Слово Кыргызстана. – Бишкек, 2007. 11 июля. №71. – С. 7. - 0,1 п.л.
- 51.Башкалар мамлекетти кандай башкарышат? // Кыргыз Туусу. – Бишкек, 2007. 4-6-сентября. №68. – С. 5. - 0,1 п.л.
- 52.Понятие и модели правительства в зарубежных государствах и в Кыргызской Республике: сравнительно-правовой анализ // Наука и новые технологии. – Бишкек, 2007. №3-4. – С. 71-74. - 0,2 п.л.
- 53.Законопроектная деятельность Правительства Кыргызской Республики // Наука и новые технологии. – Бишкек, 2007. №3-4. – С. 74-77. - 0,2 п.л.
- 54.Организационные формы работы Правительства Кыргызской Республики // Социальные и гуманитарные науки. – Бишкек, 2007. №1-2. - С. 150-155. - 0,4 п.л.
- 55.Правовое положение аппарата правительства в Кыргызской Республике // Социальные и гуманитарные науки. – Бишкек, 2007. №1-2. - С. 155-160. - 0,4 п.л.
- 56.Принцип стабильности и принцип профессионализма в государственной службе Кыргызской Республики // Социальные и гуманитарные науки. – Бишкек, 2007. №3-4. - С. 155-160. - 0,4 п.л.
- 57.Обеспечение равного доступа граждан Кыргызской Республики к государственной службе // Социальные и гуманитарные науки. – Бишкек, 2007. №5. - С. 155-160. - 0,4 п.л.
- 58.Основы правового статуса органов финансовой полиции Кыргызской Республики // Наука и новые технологии. – Бишкек, 2007. №5. – С. 74-77. - 0,3 п.л.
- 59.Кыргыз Республикасында мамлекеттик кызмат түшүнүгү жана уюштуруу негиздери // Социальные и гуманитарные науки. – Бишкек, 2007. №7-8. - С. 155-160. - 0,4 п.л.
- 60.Поощрения и гарантии для госслужащего Кыргызской Республики // Социальные и гуманитарные науки. – Бишкек, 2007. №7-8. - С. 155-160. – 0,4 п.л.
- 61.Сравнительно-правовой анализ правовых гарантий социальной защиты служащих таможенных органов Кыргызстана, России и Казахстана (в соавторстве с к.ю.н., доц. Базарбай уулу Эрланом) // Высшая школа Казахстана. – Алматы, 2006. №1. – С. 220-225. - 0,2 п.л.
- 62.Актуальные проблемы государственной службы на современном этапе // Сборник статей и тезисов Республиканской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного права КР». Бишкек, 2006. – С. 27 – 39. - 0,8 п.л.

63. Понятие государственной службы в кыргызском и российском правоведении // Наука и новые технологии. – Бишкек, 2006. №3-4. – С. 71-74. - 0,3 п.л.
64. Содержание понятия «служащий» в органах Финансовой полиции КР // Известия ВУЗов. – Бишкек, 2006. №5-6. – С. 71-74. - 0,3 п.л.
65. Принципы организации службы в таможенных органах Кыргызской Республики // Известия ВУЗов. – Бишкек, 2005. №1. – С. 172-177. - 0,4 п.л.
66. К вопросу о понятии, цели, задачах и функциях службы в таможенных органах Кыргызской Республики // Вестник КНУ: Труды ИЦПС. Выпуск 4. Гуманитарно-экономические и естественные науки. Серия 6. – Бишкек, 2005. - С. 37 – 45. - 0,7 п.л.
67. Особенности приема на службу и аттестации служащих таможенных органов Кыргызской Республики (в соавторстве с Базарбай уулу Эрланом) // Социально – гуманитарные науки. – Бишкек, 2005. №1. – С. 160 – 165. - 0,2 п.л.
68. Проблемные аспекты правоограничений служащих таможенных органов Кыргызской Республики (в соавторстве с Базарбай уулу Эрланом) // Социальные и гуманитарные науки. – Бишкек, 2005. №2. - С. 150-155. - 0,2 п.л.
69. Служба в таможенных органах как особый вид государственной службы Кыргызской Республики // Вестник КГЮА. – Бишкек, 2005. №1. – С. 44-47. - 0,3 п.л.
70. Понятие и содержание правового статуса сотрудников таможенных органов Кыргызской Республики // Известия ВУЗов. – Бишкек, 2005. №3. - С. 111-116. - 0,4 п.л.
71. Эволюция государственной службы Кыргызской Республики (в соавторстве с Базарбай уулу Эрланом) // Известия ВУЗов. – Бишкек, 2005. №4. – С. 85-90. - 0,2 п.л.
72. Проблема коррупции в таможенных органах Кыргызской Республики и пути ее решения // Вестник КГУ им. И. Арабаева. Выпуск 5а. Общественные науки. Серия 1. – Бишкек, 2005. - С. 167 - 170. - 0,3 п.л.
73. Уголовно-процессуальная и административно-процессуальная деятельность таможенных органов Кыргызской Республики // Вестник ОшГУ. Серия общественно-гуманитарных наук. – Ош, 2004. Выпуск 5. – С. 108-111. - 0,2 п.л.
74. Оперативно-розыскная деятельность таможенных органов Кыргызской Республики // Вестник ОшГУ. Серия общественно-гуманитарных наук. – Ош, 2004. Выпуск 5. – С. 104-108. - 0,3 п.л.
75. Квалификационные разряды в таможенной системе // Вестник Института философии и права НАН КР: "Современность: философские и правовые проблемы": Материалы 9 научно-теоретической конференции. – Бишкек, 2004. - с. 321-328. - 0,4 п.л.
76. Ответственность должностных лиц таможенных органов Кыргызской Республики // Сборник материалов Международной научно-практической конференции “Добросовестному управлению – прочную правовую основу”. ЮРИ КГЮА. – Ош, 2004. - С. 157-165. - 0,6 п.л.

ШЕРИПОВ Нурлан Турганбекович
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
(АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ
ИССЛЕДОВАНИЕ)

Подписано в печать 20.08.2011 г.
Формат 60 х 84 1/16
Усл. печ. л. 2,93. Заказ № 357. Тираж 100 экз.

Издательство НВПОУ УИЭУП
620026, г. Екатеринбург, ул. Луначарского, 194.