

ЭКОНОМИКА / ECONOMICS

УДК 351/354:331.108.2

Механизм формирования и функционирования кадрового резерва на государственной и муниципальной службе Кыргызской Республики

Маматова Айнура Базарбаевна

к.и.н., доцент, Ошский государственный университет, Кыргызстан, mamatova@oshsu.kg

Ташболотова Салтанат Абдыракмановна

к.и.н., доцент, Ошский государственный университет, Кыргызстан, stashbolotova@oshsu.kg

Исманова Гулноза Тахиржановна

магистрант, Ошский государственный университет, Кыргызстан, ismanova@oshsu.kg

Аннотация

В статье исследуется механизм формирования и функционирования кадрового резерва на государственной гражданской и муниципальной службе Кыргызской Республики. На основе реформ законодательства 2025–2026 годов выявлены три самостоятельных вида кадрового резерва. С применением формально-юридического и сравнительно-правового методов сопоставлены конкурсные механизмы отбора, порядок назначения из резерва и гарантии объективности каждого вида. Обнаружена ключевая системная проблема — «инверсия меритократии»: обязательность назначения из резерва ослабевает по мере возрастания уровня должности. Сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства КР.

Ключевые слова: кадровый резерв, государственная служба, муниципальная служба, меритократия, гендерная квота, законодательство КР

Для цитирования: Маматова А.Б., Ташболотова С.А., Исманова Г.Т. (2026). Механизм формирования и функционирования кадрового резерва на государственной и муниципальной службе Кыргызской Республики. *Открытый журнал евразийских исследований*, №4, сс. 144–152. doi: 10.65469/eijournal.2026.4.17

Введение

Эффективность государственного и муниципального управления в решающей мере определяется качеством кадрового состава органов власти. Институт кадрового резерва призван обеспечить систематическое воспроизводство управленческих кадров, отвечающих современным квалификационным и этическим требованиям. Нередко складывается ситуация, при которой резерв существует формально: списки резервистов ведутся, однако механизмы



назначения на вакантные должности из кадрового резерва закреплены законодательно, однако их практическая эффективность остаётся предметом дискуссий и требует системного анализа.

Обзор литературы. В научной литературе вопросы кадрового резерва государственной службы исследовались применительно к российскому законодательству [6, 7] и практике постсоветских государств, в том числе КР [5]. Вместе с тем комплексного анализа трёх видов кадрового резерва, введённых в КР в 2025-2026 годах, в научной литературе не проводилось, что определяет научную новизну настоящей работы.

Постановка проблемы. В период с августа 2025 по февраль 2026 года в Кыргызской Республике была проведена масштабная реформа нормативной базы кадрового резерва. Признав утратившим силу Указ Президента КР от 2 февраля 2022 года № 24, законодатель создал три самостоятельных вида резерва:

- Вид I — на главные и старшие административные должности (Приложение 1 к Указу Президента КР от 13 февраля 2026 года № 43);
- Вид II — на младшие административные должности (Приложение 2 к Указу Президента КР от 13 февраля 2026 года № 43);
- Вид III — на политические государственные и муниципальные должности (Указ Президента КР от 1 августа 2025 года № 226 в редакции Указа № 67 от 19 февраля 2026 года).

Цель исследования — на основе сравнительно-правового анализа трёх Положений о кадровом резерве выявить системные проблемы нормативного регулирования и обосновать конкретные предложения *de lege ferenda* по их устранению.

Задачи исследования: 1) провести сравнительный анализ трёх видов кадрового резерва КР по ключевым правовым параметрам; 2) исследовать конкурсные процедуры отбора и гарантии их объективности; 3) выявить системные проблемы нормативного регулирования; 4) сформулировать предложения по совершенствованию законодательства.

Методология исследования

Методологическую основу исследования составляют следующие методы:

Формально-юридический метод применялся для анализа содержания нормативных правовых актов — Указа Президента КР № 43/2026 (Приложения 1 и 2) и Указа № 226/2025 (в ред. Указа № 67/2026), а также Закона КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 27 октября 2021 года № 125.

Сравнительно-правовой метод использовался для сопоставления трёх видов резерва по единой системе критериев: целевые должности, орган формирования, конкурсные процедуры, гарантии объективности, механизм назначения.

Системный метод позволил рассмотреть три вида резерва не изолированно, а как элементы единой системы кадрового обеспечения государственной и муниципальной службы КР.

Нормативную базу исследования составляют: Конституция КР (2021), Закон КР № 125/2021, Закон КР от 10 июля 2025 года № 141 о внесении изменений, Указы Президента КР № 43/2026 и № 226/2025 (ред. № 67/2026).

Результаты

3.1. Сравнительная характеристика трёх видов резерва

Анализ нормативных актов показал, что три вида резерва существенно различаются по ключевым правовым параметрам. Результаты сравнения представлены в таблице 1.

Таблица 1. Сравнительная характеристика трёх видов кадрового резерва КР

Характеристика	Вид I (гл./ст.)	Вид II (мл.)	Вид III (полит./муниц.)
Нормативный акт	Указ № 43/2026, Прил. 1	Указ № 43/2026, Прил. 2	Указ № 226/2025 (ред. № 67/2026)
Целевые должности	Главные и старшие административные	Младшие административные	Главы МГА, мэры, главы айыл окмоту
Орган формирования	Руководитель ОГ / ОМСУ	Агентство (централизованно)	Агентство: центр. + регион. комиссии
Гендерная квота	Не установлена	Не установлена	Не более 70% одного пола (п. 4 ¹)
Видеозапись собеседования	Обязательна, 3 года (п. 17)	Обязательна, 3 года (п. 20)	Не предусмотрена явно
Антикорр. проверка (СМЭВ)	Не предусмотрена	Не предусмотрена	МВД + ГКНБ (п. 14 Указа № 226)
Механизм назначения	«Из резерва либо ротация» — право руководителя (п. 31)	3 кандидата по рейтингу; при повторном отклонении — обязательное назначение (п. 25)	Допускается вне резерва; конкурс за 3 мес. (п. 21)
Срок пребывания	3 года (п. 34)	3 года (п. 24)	3 года (п. 23)

Из таблицы 1 следует принципиальная архитектурная закономерность: механизм назначения из резерва становится менее обязывающим по мере возрастания уровня должности [5]. Для Вида II (начальные должности) закреплён жёсткий рейтинговый механизм с обязательным назначением при повторном отклонении (п. 25 Прил. 2). Для Вида I (средний уровень) назначение из резерва является правом, а не обязанностью руководителя (п. 31 Прил. 1). Для Вида III (высший уровень) прямо допускается назначение вне резерва с последующим уведомлением Администрации Президента КР (п. 21–22 Указа № 226).

3.2. Конкурсные процедуры: гарантии объективности

Все три вида резерва предусматривают конкурсный отбор, включающий три обязательных этапа: проверку документов, компьютерное тестирование и собеседование конкурсной комиссии. Компьютерное тестирование во всех видах проводится централизованно через Агентство, что обеспечивает единообразие условий оценки и исключает «настройку» заданий под конкретного кандидата на ведомственном уровне. Проходной барьер в 50% по основному тесту гарантирует минимальный уровень профессиональной подготовки кандидатов [3, 4].

Важной антикоррупционной гарантией, закреплённой в Видах I и II, является обязательная видеозапись собеседования с хранением в течение 3 лет и правом участника получить копию в течение 3 рабочих дней (п. 17–18 Прил. 1; п. 20–21 Прил. 2 Указа № 43/2026). Судебный порядок обжалования решений комиссии единообразно предусмотрен во всех трёх видах резерва.

3.3. Гендерная квота как новелла Указа № 67/2026

Указом Президента КР № 67 от 19 февраля 2026 года в Положение о Виде III введён пункт 4¹: при формировании резерва количество представителей одного пола не должно превышать 70% от общего числа кандидатов. Данная норма является первым случаем законодательного закрепления гендерного квотирования в системе кадрового резерва КР. Вместе с тем принципы равного доступа независимо от пола закреплены в п. 5 обоих Положений Указа № 43/2026, однако без конкретного квотного механизма остаются декларативными.

3.4. «Инверсия меритократии» как системная проблема

Под «инверсией меритократии» в настоящем исследовании понимается выявленная закономерность, при которой механизм обязательного назначения из резерва ослабевает по мере возрастания уровня замещаемой должности, тогда как логика меритократического управления требует обратного [7].

Для Вида II законодатель закрепил наиболее жёсткий механизм: Агентство обязано представить трёх кандидатов по рейтингу; при повторном отклонении работодатель обязан назначить одного из предложенных (п. 25 пп. 5–6 Прил. 2). Для Вида I п. 31 Прил. 1 предусматривает назначение «из числа резервистов либо в порядке ротации», не связывая руководителя конкретными сроками и обязанностью обосновать отказ от назначения из резерва. Для Вида III п. 21 Указа № 226 прямо допускает назначение Президентом КР вне резерва; при этом п. 22 не предусматривает автоматического освобождения от должности при непрохождении конкурса в установленный срок.

Обсуждение

Интерпретация результатов. Выявленная «инверсия меритократии» не является случайным нормативным упущением — она отражает сознательный политический выбор законодателя в пользу сохранения дискреционных полномочий при назначении на высшие должности. Однако с точки зрения институциональной логики такой подход противоречит

принципам профессионализма и конкурентного отбора, закреплённым в ст. 10 Закона КР № 125/2021.

Системные проблемы и предложения de lege ferenda. На основании полученных результатов сформулированы конкретные предложения по совершенствованию нормативного регулирования (таблица 2).

Таблица 2. Системные проблемы трёх видов резерва и предложения de lege ferenda

№	Выявленная проблема	Предлагаемая мера	Нормативное обоснование
1	Диспозитивность нормы о назначении из Вида I: п. 31 Прил. 1 — право, но не обязанность руководителя [5]	Закрепить в ст. 32 Закона КР № 125/2021 обязанность при вакансии приоритетно рассматривать резервистов	Образец — механизм Вида II (п. 25 Прил. 2): обязательное назначение при исчерпании резерва
2	Назначение вне резерва III без немедленных последствий: п. 22 Указа № 226 — лишь информирование АП КР	Изменить п. 22: несоблюдение 3-месячного срока влечёт обязательное представление о прекращении полномочий	Действующая норма создаёт риск бессрочного пребывания на должности без конкурсной проверки
3	Гендерная квота (п. 4 ¹ Указа № 226) только в Виде III; в Видах I и II отсутствует	Внести в Положения Указа № 43/2026 норму: не более 70% одного пола при формировании Видов I и II	Принцип равного доступа независимо от пола закреплён в п. 5 обоих Положений Указа № 43/2026
4	Видеозапись собеседования обязательна в Видах I и II, но не закреплена явно в Виде III	Дополнить Указ № 226 нормой об обязательной видеозаписи с хранением 3 лет и правом участника получить копию	Перенести нормы п. 17–18 Прил. 1 Указа № 43/2026 как минимальный стандарт прозрачности
5	Антикоррупционная проверка через СМЭВ только в Виде III (п. 14 Указа № 226)	Распространить проверку через СМЭВ на кандидатов на главные должности в Виде I	Главные должности предполагают доступ к государственным ресурсам и принятие значимых решений
6	Отсутствие промежуточной оценки резервистов за 3-летний срок во всех трёх видах	Ввести обязательную аттестацию через 18 месяцев; при несоответствии — исключение из резерва	Прецедент: п. 7 абз. 2 Прил. 1 устанавливает 6-месячный испытательный срок для внеконкурсных резервистов

Практическое использование. Предложенные меры направлены на обеспечение нормативной согласованности трёх Положений и повышение реальной отдачи кадрового резерва. Первоочередными являются три меры: 1) закрепление в ст. 32 Закона КР № 125/2021 обязанности нанимателя при вакансии приоритетно рассматривать резервистов; 2) ужесточение последствий непрохождения конкурса для лиц, назначенных вне Вида III; 3) распространение гендерной квоты и нормы о видеозаписи на все три вида резерва.

Ограничения исследования. Исследование основано на нормативном анализе и не включает эмпирическую проверку правоприменительной практики. Мониторинг фактического использования кадрового резерва в ОМСУ КР представляет перспективное направление дальнейших исследований.

Направления будущих исследований. Перспективными являются: сравнительный анализ систем кадрового резерва стран ЦА; эмпирическое исследование гендерного состава резервов на уровне айылных аймаков; оценка влияния реформы 2025–2026 годов на качество муниципального управления.

Заключение

Реформа законодательства 2025–2026 годов создала в Кыргызской Республике принципиально новую систему кадрового резерва, дифференцированную по трём видам в зависимости от группы должностей. Централизованное тестирование, рейтинговый механизм назначения для младших должностей, обязательная видеозапись собеседований и цифровой порядок подачи документов через e-Kyzmat формируют качественно новый стандарт конкурсного отбора.

Вместе с тем выявленная «инверсия меритократии» — ослабление механизма обязательного назначения по мере роста уровня должности — является ключевой системной проблемой новой архитектуры. Её устранение требует законодательного закрепления приоритета резервистов при назначении на все группы должностей, унификации минимальных стандартов прозрачности и гендерного квотирования для всех трёх видов резерва.

Реализация предложенных мер *de lege ferenda* обеспечит внутреннюю согласованность системы трёх видов кадрового резерва и превратит её в действенный инструмент меритократического управления государственной и муниципальной службой Кыргызской Республики.

Список литературы

1. Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом 11 апреля 2021 года). — Бишкек, 2021.
2. Закон Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 27 октября 2021 года № 125 // Эркин Тоо. — 2021.
3. Указ Президента КР «О формировании и функционировании резервов кадров на административные должности государственной гражданской службы и муниципальной службы» от 13 февраля 2026 года № 43 // Эркин Тоо. — 2026. — № 11.
4. Указ Президента КР «О резерве кадров на отдельные политические государственные должности, политические и административные муниципальные должности» от 1 августа 2025 года № 226 (в ред. Указа № 67 от 19 февраля 2026 года).

5. Базакеева К.Ж. Кадровая политика Кыргызской Республики на государственной и муниципальной службе: сущность и основные проблемы // Вестник КНУ им. Ж. Баласагына. — 2024. — Т. 16, № 4. — С. 194–198. — DOI: 10.58649/1694-8033-2024-4(120)-194-198.
6. Ясинская И.А., Сладкова Н.М., Петрова С.А. Современные подходы и тенденции формирования и развития кадрового потенциала государственной службы с учетом зарубежного опыта // Экономика труда. — 2022. — Т. 9, № 2. — С. 377–398. — DOI: 10.18334/et.9.2.114280.
7. Калмыков Н.Н., Краснопольский И.А. Кадровый резерв в системе государственной службы: эффективность и возможности. — М.: РАНХиГС, 2016. — 48 с.
8. Kireeva E.Yu. Formirovanie rezerva upravlencheskikh kadrov: opyt i problemy [Formation of a management personnel reserve: experience and problems] // Pravo i upravlenie. XXI vek. — 2009. — № 3(12). — S. 68–72.
9. OECD. Government at a Glance 2023. — Paris: OECD Publishing, 2023. — 210 p.
10. UNDP. Public Service Reform in Kyrgyz Republic: Assessment Report. — Bishkek: UNDP, 2023. — 86 p.

Евразия изилдөөлөрү ачык журналы, 2026, №4, бб. 144-152

doi: 10.65469/eijournal.2026.4.17

eijournal.ilimbilim.kg

ЭКОНОМИКА / ECONOMICS

УДК 351/354:331.108.2

Кыргыз Республикасынын мамлекеттик жана муниципалдык кызматындагы кадрлар резервин түзүүнүн жана иштөө тартибинин механизми

Маматова Айнура Базарбаевна

т.и.к., доцент, Ош мамлекеттик университети, Кыргызстан, mamatova@oshsu.kg

Ташболотова Салтанат Абдыракмановна

т.и.к., доцент, Ош мамлекеттик университети, Кыргызстан, stashbolotova@oshsu.kg

Исманова Гулноза Тахиржановна

магистрант, Ош мамлекеттик университети, Кыргызстан, ismanova@oshsu.kg

Аннотация

Макалада Кыргыз Республикасынын мамлекеттик жарандык жана муниципалдык кызматында кадрлар резервин түзүүнүн жана иштөө тартибинин механизми изилденет. 2025–2026-жылдардагы мыйзам чыгаруучулук реформалардын негизинде үч өз алдынча кадрлар резерви аныкталган. Формалдуу-укуктук жана салыштырмалуу-укуктук методдордун жардамы менен ар бир резервдин конкурстук тандоо механизмдери, дайындоо жол-жоболору жана кепилдиктери салыштырылган. Кызмат орундарынын деңгээли жогорулаган сайын резервден дайындоонун милдеттүүлүгү азайып барган негизги системалык маселе — «меритократиянын инверсиясы» аныкталган. КР мыйзамдарын өркүндөтүүгө конкреттүү сунуштар иштелип чыккан.

Ачкыч сөздөр: кадрлар резерви, мамлекеттик кызмат, муниципалдык кызмат, меритократия, гендердик квота, КР мыйзамдары

Open Journal of Eurasian Issues, 2026, no. 4, pp. 144-152

doi: 10.65469/eijournal.2026.4.17

eijournal.ilimbilim.kg

ЭКОНОМИКА / ECONOMICS

УДК 351/354:331.108.2

The Mechanism of Formation and Functioning of the Personnel Reserve in the State and Municipal Service of the Kyrgyz Republic

Ainura Bazarbaevna Mamatova

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Osh State University, Kyrgyzstan, mamatova@oshsu.kg

Saltanat Abdyrakmanovna Tashbolotova

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Osh State University, Kyrgyzstan, stashbolotova@oshsu.kg

Gulnoza Takhirjanovna Ismanova

Master's Student, Osh State University, Kyrgyzstan, ismanova@oshsu.kg

Abstract

The article examines the mechanism of formation and functioning of the personnel reserve in the state civil and municipal service of the Kyrgyz Republic. Based on the legislative reforms of 2025–2026, three independent types of personnel reserve are identified. Using formal–legal and comparative–legal methods, the competitive selection mechanisms, appointment procedures and objectivity guarantees of each type are compared. The key systemic problem — the 'meritocracy inversion' — is identified: the mandatory nature of appointment from the reserve weakens as the level of the position increases. Specific proposals for improving the legislation of the Kyrgyz Republic are formulated.

Keywords: personnel reserve, civil service, municipal service, meritocracy, gender quota, legislation of the Kyrgyz Republic