

*Базарбай уулу Э., Шерипов Н.*

**ПОНЯТИЕ ДОЛЖНОСТИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

*E. Bazarbai uulu, N. Sheripov*

**THE NOTION OF POSITIONS IN THE CIVIL SERVICE LEGISLATION OF THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК:347-89

*В данной статье говорится о понятийном аппарате термина «должность». Рассматривается законодательство о государственной службе Кыргызской Республике с точки зрения понятия государственной должности.*

*This article refers to the conceptual framework of the term "post." Considered civil service legislation of the Kyrgyz Republic in terms of the concept of public office.*

Конечно же, при определении понятия госдолжности необходимо показать связь государственной должности со структурой и компетенцией государственного органа.

Если же обратиться к литературе, то здесь мы, в первую очередь, обнаружим дискуссию об определении базового понятия государственной службы – понятия «государственная должность». В частности, неоспоримая заслуга в деле теоретической разработки понятия «государственная должность» принадлежит русским дореволюционным государствоведом (А.Д. Градовскому, Б.Н. Чичерину), а также советским административистам (В.М. Манохину, И.Н. Пахомову, Ю.М. Розенбауму), чьи работы отличались добротным анализом юридической сущности государственной должности.

В настоящее время в юридической литературе имеются различные определения понятия должности. Так, например, анализируя статус государственной должности, в том числе особенности статуса должности гражданской службы, российский ученый-правовед А.А. Гришковец выделяет следующие, существенные, на его взгляд, элементы структуры должности: [2, с. 78] 1) часть компетенции государственного органа, в котором учреждена должность государственной службы; 2) совокупность полномочий, предоставленных для реализации компетенции; 3) структурная единица (в том числе первичная) аппарата государственного органа, в котором учреждена должность государственной службы; 4) статус связующего звена между компетенцией и структурой государственного органа; 5) совокупность обязательных квалификационных требований, призванных обеспечить необходимый по должности уровень профессиональной подготовки (образование, наличие опыта и практических навыков).

С организационной точки зрения должность представляет собой определенную структурную единицу, находящуюся в системе государственной службы. В этом смысле должность является независимой от самого государственного служащего, т. е. от конкретного лица, ее занимающего. Должность также определяет круг задач, которые передаются одному

государственному служащему или группе служащих, занимающих однотипные должности в государственных органах [Зс.254].

Приведенные элементы должности государственной службы, на наш взгляд, вполне заслуживают внимания, тем более что все они могут быть представлены в качестве признаков государственной должности. Однако, выделяя названную совокупность признаков, А. А. Гришковец дает следующее определение должности государственной службы: должность – это «учреждаемое в определенном порядке административно-бюджетное установление, по которому, исходя из компетенции государственного органа, представитель государства-нанимателя определяет объем самостоятельно реализуемых государственным служащим полномочий по реализации соответствующих функций государства, а также перечень дополнительных социальных гарантий» [2с.79]. В данном определении обращает на себя внимание попытка охарактеризовать должность через «административно-бюджетное установление», каковым по сути дела является совокупность средств, выделяемых, во-первых, на содержание служебного места и, во-вторых, на содержание собственно государственного служащего.

На наш взгляд, предложенный А.А. Гришковцом акцент на финансовую сторону должности, затушевывает ее реальную юридическую природу, которая, с одной стороны, обусловлена характером выполняемых функций, а с другой – возложенными на нее государственными полномочиями (полномочиями органа, в котором она учреждается).

В связи с этим представляется, что наибольшего внимания заслуживают те определения должности государственной службы, которые характеризуют ее в первую очередь как первичную единицу в структуре государственного органа. Так, например, Д.М. Овсянко, раскрывая общее понятие должности любого вида государственной службы, определяет ее как учрежденную в установленном порядке первичную структурную единицу того или иного органа либо организации, определяющую содержание и объем полномочий занимающего ее лица [4, с.38].

Внутренняя структура любого государственного органа, службы, учреждения рассматривается как определенная система различных по своему назначению и уровню должностей. Например, Положением об Аппарате Правительства КР определено, что в штатное расписание подразделений Аппарата Правительства включаются должности, предусмотренные утвержденным в установленном порядке

реестром государственных должностей государственной службы.

Государственная служба должна включать систему должностей государственной службы, в том числе их распределение по категориям и группам, квалификационные требования к государственным должностям, реестры должностей государственной службы, должностные регламенты.

В соответствии с законами Кыргызской Республики «О государственной службе» и «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников», в целях дальнейшего повышения эффективности государственной кадровой политики и обеспечения единства квалификационных требований по государственным должностям государственной службы и. о. Президента КР Бакиев К. С. своим Указом от 21 апреля 2005 года №130 утвердил Реестр государственных должностей Кыргызской Республики.

Данный Реестр от 21 апреля 2005 года впервые в истории госслужбы страны однозначно определил и разделил 3 группы должностей в госслужбе: политические, специальные государственные должности, административные государственные должности государственной службы. Но следует отметить, что хотя в настоящем реестре идет разделение на 3 группы должностей, в Законе КР «О государственной службе» упоминаются только 2 группы должностей - это политические и административные должности.

Необходимо разграничить такие понятия, как «учреждение государственной должности» и «замещение государственной должности». Учреждение государственной должности - это порядок установления государственной должности уполномоченным субъектом (государственным органом, должностным лицом) в структуре самого государственного органа. Замещение государственной должности - это способ поступления гражданина на государственную службу (назначение, избрание, конкурс).

Законодательно закрепляются следующие составляющие этого понятия: 1) должность - это структурная единица государственных органов; 2) учреждается в установленном законодательством порядке; 3) устанавливает круг обязанностей, соответствующий полномочиям государственного органа; 4) включает денежное содержание и ответственность за неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленных обязанностей [5, с.243].

Согласно ст. 1 Закона «О государственной службе» от 11 августа 2004 года, **государственная должность** - должность, предусмотренная Конституцией КР, иными нормативными правовыми актами, либо должность, учрежденная в установленном законодательством порядке как штатная единица государственного органа с определенным для занимающего ее лица кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа.

**Политическая** государственная должность - государственная должность, назначение (избрание)

на которую, освобождение от которой производится в соответствии с Конституцией КР и с определением круга полномочий, установленных для них Конституцией и законами КР. Согласно Реестру государственных должностей КР к политическим госдолжностям относятся: Президент КР; Депутат Жогорку Кенеша КР; Премьер-министр КР; Вице-премьер-министр КР; министр КР и др.

**Специальной** государственной должностью является государственная должность, замещаемая на профессиональной основе, как правило, на определенный срок, процедура назначения (избрания) и освобождения от которой устанавливается Конституцией КР и основанным на ней конституционным или иным законом, с установленным для этой должности объемом полномочий на принятие решений и производство действий контрольно-надзорного, судебного или иного специального характера, не связанного с принятием политико-определяющих решений (должности, предусмотренные специальным разделом Реестра государственных должностей). Согласно Реестру государственных должностей КР к специальным госдолжностям относятся; Председатель Верховного суда КР; Председатель местного суда КР; Судья местного суда КР; Омбудсмен (Акыйкатчы) КР; Председатель Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР; Генеральный прокурор КР; Председатель Счетной палаты КР; Аудитор Счетной палаты КР; Чрезвычайный и Полномочный Посол КР и др.

**Административная** государственная должность - должность в аппарате государственного органа законодательной, исполнительной и судебной ветвях государственной власти, а также в Аппарата Президента КР, с установленным для нее объемом полномочий и ответственности по осуществлению задач и функций государственного органа, установленных Конституцией и иными нормативными правовыми актами КР.

Категорией административной государственной должности является классификационная характеристика совокупности административных должностей, занимаемых административными государственными служащими, отражающая объем и характер должностных полномочий. Высшая, главная, старшая, младшая группы административных государственных должностей подразделяются на категории В1, В2, В3, Г1, Г2, Г3, С1, С2, С3, М1, М2, М3.

Необходимо отметить, в системе муниципальной службы существует два вида муниципальных должностей: политические и административные должности. Для каждого из них существует свой порядок поступления на работу. Так, для должностей политического характера (выборные должностные лица местного самоуправления - председатель местного кенеша, глава местного самоуправления села, поселка, города, руководитель исполнительного органа местного самоуправления) основным способом служит процедура общих прямых или косвенных выборов на соответствующую муниципальную должность. Для административных муниципальных

должностей - замещение вакантной муниципальной должности в случае возникновения такой ситуации, причем замещение вакантной административной муниципальной должности проводится путем проведения конкурса [6, с.218].

В настоящее время внесение изменений и дополнений в Реестр государственных должностей КР осуществляется по обязательному согласованию с ГКСКР.

На наш взгляд, в связи с тем, что должность Президента КР, должности депутата Жогорку Кенеша КР, Премьер-министр и вице-премьер-министры КР, судьи КР, должность советника и помощника политических и специальных должностных лиц ввиду того, что обладают особым правовым статусом, на наш взгляд, необходимо выделить в особые группы должностей.

На наш взгляд, в проект Кодекса ГС необходимо **внедрить** следующие группы должностей: **государственная** должность государственной власти; **политическая** госдолжность; **административная** госдолжность; **специальная** госдолжность; **патронатная** госдолжность.

К государственным должностям могут относиться следующие виды должностей:

**а) государственная** должность государственной власти (вариант - государственная должность Кыргызской Республики) - должность, на которую назначение (избрание), освобождение осуществляется в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, и установленная Конституцией Кыргызской Республики для непосредственного исполнения полномочий государственной власти (Президент КР, депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Премьер-министр и вице-премьер-министры Кыргызской Республики, судьи Кыргызской Республики);

**б) политическая** должность - должность, на которую назначение (избрание), освобождение осуществляется Президентом Кыргызской Республики, Жогорку Кенешем Кыргызской Республики и Премьер-министром Кыргызской Республики, связанная с принятием политико-определяющих решений. Решение об освобождении лица от занимаемой им политической государственной должности не подлежит обжалованию;

**в) специальная** должность - должность, на которую назначение (избрание), освобождение осуществляются в соответствии с Конституцией и законами Кыргызской Республики, установленная для непосредственного исполнения полномочий центральных органов государственной власти, определяемых Конституцией Кыргызской Республики, и должности, учрежденные в соответствии с международными договорами, участником которых является Кыргызская Республика;

**г) административная** должность - должность, признаваемая как профессионально-карьерная должность, с установленным для нее объемом полномочий и ответственности по осуществлению задач и функций государственного органа, определенных

Конституцией Кыргызской Республики и законами Кыргызской Республики;

**д) патронатная** должность - должность советника, помощника, в полномочия которой входит непосредственное обеспечение деятельности лиц, занимающих высшую государственную должность Кыргызской Республики, государственную должность государственной власти Кыргызской Республики, политическую или специальную должность.

Политические и специальные государственные должности подразделяются на группы с учетом порядка назначения, круга полномочий и уровня управления.

Административные должности подразделяются на следующие группы: высшая должность; главная должность; старшая должность; младшая должность.

Патронатные государственные должности подразделяются на следующие группы: главная должность; старшая должность.

Группы административных и патронатных государственных должностей подразделяются на категории.

Во всех государственных органах учреждаются государственные должности, входящие в младшую группу административных должностей.

Наименования государственных должностей классифицируются и включаются в Реестр по государственным органам, группам, категориям с учетом полномочий и уровня государственного управления.

Реестр должен формироваться уполномоченным органом по предложению государственных органов и утверждаться Президентом Кыргызской Республики.

Предложения государственных органов о внесении изменений и дополнений в Реестр должны осуществляться по согласованию с уполномоченным органом.

Введение государственных должностей государственной власти связано с тем, что указанные должности по своей природе не могут, и не должны, находиться в одном ряду с другими видами госдолжностей.

Кроме этого, неясность действующего законодательства о государственной службе, в частности, о том являются ли некоторые из перечисленных выше должностных лиц государственными служащими, создавала определенные трудности в правоприменительной практике. С введением данного изменения устанавливается, что лицам, замещающим государственные должности государственной власти, не присваиваются классные чины, поскольку в этом отсутствует объективная необходимость. Кроме этого, существование данного положения вещей неизбежно приведет к увеличению числа гражданских генералов» и к девальвации высших классных чинов.

На наш взгляд, следует предусмотреть обязательное наличие младших должностей в государственных органах Кыргызской Республики. 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 закрывается доступ для поступления на госслужбу выпускникам вузов в некоторые государственные органы. Поэтому требуется скорейшее внесение изменений в Реестр государственных должностей с целью предусмотреть обязательное наличие младших должностей во всех государственных органах Кыргызской Республики.

Также на современном этапе реформирования госслужбы, на наш взгляд, ГКС совместно с Правительством должны разрабатывать и внедрять новые стандарты и форматы работы госслужащих. В частности, следует **вводить типовые квалификационные требования и должностные регламенты** госслужащих во всех госорганах страны. Это позволит повысить эффективность исполнения государственным служащим должностных обязанностей, обеспечить его права, определить ответственность за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей, а также способствовать дебиюрократизации государственного аппарата, предотвращению злоупотреблений и коррупции.

Эти факторы приводят к нечетким процедурам в процессах поступления на государственную службу, к непониманию государственными служащими их роли и обязанностей при выполнении служебных обязанностей, к отсутствию четких критериев при оценке их деятельности.

**Литература:**

1. Закон КР «О государственной службе» от 11 августа 2004 года № 114.
2. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. - М.: Дело и сервис, 2003.
3. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. - М., БЕК. 1996.
4. Овсянко ДМ. Государственная служба Российской Федерации: Учебное пособие. - 2-е изд. - М.: Юристъ, 2003.
5. Общее административное право: Учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. - Воронеж: Изд-во Воронеж, гос. Ун-та, 2007.
6. Шадыбеков К.Б., Кожошев А.О. научно – практический комментарий Закона Кыргызской Республики «О муниципальной службе» (постатейный). - Б.: 2009.

**Рецензент: д.ю.н., профессор Муканбаева Г.**

---