

На правах рукописи

АХМАДОВ Казбек Лом-Алиевич

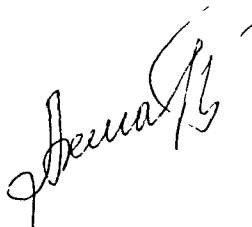
**ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(на примере Чеченской Республики)**

Специальность 12 00.14 – административное право,
финансовое право, информационное право



АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



Москва – 2007

Диссертационная работа выполнена на кафедре государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Научный руководитель:	кандидат юридических наук, доцент Косаренко Николай Николаевич
Официальные оппоненты:	доктор юридических наук, профессор Лалина Марина Афанасьевна, кандидат юридических наук Карманов Алексей Борисович
Ведущая организация	Российский государственный социальный университет

Защита состоится 13 ноября 2007 года в 11.00 часов на заседании диссертационного совета Д 502 006 01 по юридическим наукам в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г Москва, пр Вернадского, 84, 1 учебный корпус, ауд 3370.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Автореферат разослан 10 октября 2007 г

Ученый секретарь
диссертационного совета



Е Ю Киреева

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В условиях административной реформы становление в России государственной (публичной) службы, призванной служить исключительно обществу и гражданам, представляет собой необходимое и важное условие построения эффективно функционирующего и стабильно развивающегося государства. Формирование в России реальных федеративных отношений потребовали реформирования всей системы государственной службы как на федеральном, так и на региональном уровнях. С этой целью принята программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)»¹, сроки которой продлены на 2006 - 2007 гг.² Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано разработать и утвердить программы реформирования государственной службы субъектов Российской Федерации.

По мере углубления преобразований в системе государственной службы разграничение компетенции федеральных органов государственной власти и соответствующих органов субъектов Российской Федерации становится одной из наиболее актуальных проблем правового регулирования государственно-служебных отношений. Разграничение сфер ведения между федеральным, региональным и местными уровнями власти необходимо, в том числе, и для «внесения большей ясности в организацию российской власти в целом»³.

В Конституции Российской Федерации закреплено, что федеральная государственная служба — предмет исключительного ведения Российской Федерации (п. "г" ст. 71). Относительно государственной службы субъектов Российской Федерации в ст. 71 Конституции Российской Федерации, определяющей вопросы, относящиеся к исключительному ведению Федерации, и в ст. 72 Конституции Российской Федерации, устанавливающей предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов, об этом виде государственной службы напрямую не говорится. Юридически видовую классификацию государственной службы, организационное и правовое обособление государ-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации - 2002 - № 47 - Ст. 4664

² Собрание законодательства Российской Федерации - 2005 - № 51 - Ст. 5514

³ Послание Президента Российской Федерации Путина В.В. Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета - 2002 - 19 апреля

ственной гражданской, военной и правоохранительной служб закрепил Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁴

Согласно Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁵ в стране формируется двухуровневая система государственной гражданской службы. Закон имеет ярко выраженный разрешительный характер. Это позволяет субъектам Российской Федерации осуществлять собственное правовое регулирование государственно-служебных отношений, то есть государственная служба субъектов Российской Федерации – предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, а ее организация находится в ведении субъектов Российской Федерации.

В связи с изложенным можно констатировать, что проблема разделения полномочий федерального центра и субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации является одной из приоритетных задач административно-правовой науки. Решение этой задачи возможно лишь на основе глубокого анализа действующего законодательства, осмысления подходов, выработанных ведущими правоведами, в том числе изучения законодательства и правоприменительной практики субъектов Федерации. В связи с этим темой диссертационного исследования являются проблемы нормативно-правового обеспечения деятельности государственных гражданских служащих в Чеченской Республике, где данный процесс, в связи с известными политическими событиями, протекал позже, чем на остальной территории России.

Необходимо также указать, что данная проблема в юридической литературе разработана недостаточно, сформировались различные, нередко и противоположные подходы к разграничению полномочий между федеральными органами власти и органами субъектов Федерации, соответственно и к соотношению федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в этой области.

Степень научной разработанности темы. Теоретическую основу диссертационной работы составляют труды отечественных и за-

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации - 2003 - № 22 - Ст. 2063

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации - 2004 - № 31 - Ст. 3215

рубежных ученых в области теории административного права В России эти вопросы, рассматривались в работах А Д Градовского, А И Елистратова, Н М Коркунова и др В советский период теоретическими основами государственной службы занимались Н М Коинин, Б М Лазарев, В М Манохин, Ю А Розенбаум Диссертант также опирался на исследования С С Алексеева Г В Атаманчука, Д Н Бахраха, Л А Окунькова, Ю Н Старилова, В Е Чиркина В связи с принятием на федеральном и региональном уровне специальных нормативных актов, регулирующих государственную службу, научные исследования в данной области активизировались Различные аспекты современной государственной службы представлены в работах И Н Барцнца, К С Бельского, Б Н Габричидзе, В Г Игнатова, В Г Вишнякова, А А Демина, В А Козбаненко, М А Лапиной, А Ф Ноздрачева, А В Оболонского, Е В Охотского, В А Прокошина, И В Пановой, И Д Хутинаева, В И Шкатуллы, В В Черепанова, Л А Чикановой и других известных ученых

Использованы также труды А А Гришковца, М Б Добробабы, Н М Казанцева, Д М Овсянко, П П Сергуна, и других специалистов в области государственной службы

Отметим, что исследованию проблем государственной службы в целом, анализу законодательства субъектов Российской Федерации о государственной службе в них уделялось недостаточное внимание Проблемы государственной службы в Чеченской Республике, вопросы ее организации в должной мере в правовой литературе, особенно в плане формирования новой системы государственной службы, исследованы недостаточно Все это в совокупности обуславливает актуальность темы диссертации и ее содержания

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, в сфере правового обеспечения организации и прохождения государственной службы в субъекте Российской Федерации - Чеченской Республике

Предмет исследования - комплекс правовых норм, включая Конституцию Российской Федерации, федеральные законодательные акты, Конституцию Чеченской Республики, а также текущее законодательство Чеченской Республики, регулирующий процесс формирования эффективной государственной гражданской службы в субъекте Российской Федерации - Чеченской Республике

Целью исследования является комплексное рассмотрение теоретических и методологических проблем института государственной службы в субъекте Российской Федерации - Чеченской Республике

Для достижения поставленной цели потребовалось решить следующие задачи

- определить сущность и понятие государственной службы как административно-правового института,
- провести историко-правовой анализ формирования государственной службы в Чеченской Республике,
- выявить особенности организации государственной гражданской службы в субъекте Российской Федерации - Чеченской Республике,
- исследовать правовой статус государственного гражданского служащего Чеченской республики,
- рассмотреть меры юридической ответственности государственных гражданских служащих в Чеченской Республике,
- выработать рекомендации по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего правовое обеспечение государственной гражданской службы в Чеченской республике

Методологическая основа исследования. Для решения поставленных в диссертации задач использован комплекс общенаучных и специальных методов познания системный, конкретно-исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический и иные методы, включая метод перехода от абстрактного к конкретному, от общего к частному

Теоретические выводы и практические рекомендации основаны на положениях Конституции Российской Федерации, федеральных законов, правовых актов органов исполнительной власти, а так же Конституции Чеченской Республики, законов и иных правовых актов данного субъекта Российской Федерации Их применение в сочетании с последними достижениями юридической, философской, политологической мысли позволило. на современном уровне проанализировать административно-правовую природу государственной гражданской службы в субъекте Российской Федерации – Чеченской Республики

Все это позволило диссертанту исследовать институт государственной службы в Чеченской Республике во взаимосвязи, целостности, всесторонне и объективно

Научная новизна исследования. Диссертация - одно из первых комплексных исследований, посвященных анализу и проблемам института государственной службы в субъекте Российской Федерации - Чеченской Республике. В работе с позиций науки административного права на основе теоретического анализа определены концептуальные направления формирования государственной гражданской службы в Чеченской Республике.

В результате проведенного исследования сформулированы предложения по совершенствованию законодательства в области государственной гражданской службы на уровне субъекта Российской Федерации - Чеченской Республики.

Положения и выводы, выносимые на защиту:

1 На основе историко-правового анализа государственной службы в Чеченской Республике показано, что еще до присоединения Россией Чечни, в стране в первой половине XIX века уже существовала государственная служба и были изданы первые законы, которые назывались «Низамы Шамиля». Они, являясь целой системой наказаний, предписаний и положений, устанавливали руководство внутренней жизнью имамата, регламентируя вместе с тем и деятельность должностных лиц. В царской России принятие чеченцев на государственную службу не практиковалось. В начале советского периода вплоть до депортации чеченцев 1944 года происходил широкий набор местного населения на государственную службу, который возобновился только с 1957 года спустя 13 лет после депортации.

2 Выявлено, что с приходом к власти Д. Дудаева в 1991 г. и по 1999 г., когда Президентом являлся А. Масхадов, законодательство о государственной службе полностью отсутствовало. Нормативные акты по прохождению государственной службы не принимались, о чем свидетельствует отсутствие документов того времени. И только Указом Главы Администрации Чеченской Республики от 27 января 2001 г. № 8 «Об утверждении временного положения о государственной службе» на территории Чеченской Республики возобновилась государственная служба.

3 Вывод о том, что незнание чеченского языка государственными служащими затрудняет их работу с местным населением, которое проживает в отдаленных районах Чечни. Для решения этой проблемы необходимо принять в органах государственной власти Чечен-

ской Республики нормативно-правовые акты, которые регламентировали бы обязательное изучение местного языка на государственной службе в Чеченской Республике, что не противоречит ст 32 Конституции Российской Федерации

4 Развитие законодательства о государственной службе Чеченской Республики проходит без существенных отклонений от требований федерального Выявлены особенности правового статуса государственных гражданских служащих Чеченской Республики

- более высокий (по сравнению с федеральными служащими) уровень денежного содержания,

- более широкий перечень социальных гарантий, различных льгот и привилегий, которые прописаны в указе Президента Чеченской Республики от 30 января 2006 г № 20 «О денежном содержании лиц, замещающих отдельные государственные должности Чеченской Республики, государственных гражданских служащих государственной гражданской службы Чеченской Республики»

Дополнительные гарантии, предоставленные государственным гражданским служащим Чеченской Республики, должны сочетаться с ответственностью государственных гражданских служащих в субъекте Российской Федерации

5 В законе «О государственной гражданской службе Чеченской Республики»⁶ перечислены основные права гражданского служащего, практически совпадающие с таковыми федерального гражданского служащего Закон Чеченской Республики дублирует Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

6 Предложение о введении на уровне субъектов Федерации правоохранительной службы в отдельных ведомствах, в частности в МВД и МЧС России, что обусловлено процессами наведения конституционного порядка в Чеченской Республике и ее восстановления в последние годы Не смотря на то, что правоохранительная и военная служба являются федеральными

Теоретическая значимость исследования. Теоретическая значимость результатов исследования предопределяется его общей на-

⁶ Закон Чеченской Республики «О государственной гражданской службе Чеченской Республики» от 6 октября 2006 г № 29-РЗ // Вестник Парламента Чеченской Республики – 2006 - № 2

правленностью на совершенствование организационно-правовых средств по обеспечению деятельности государственных гражданских служащих в субъекте Российской Федерации – Чеченской Республике. Диссертация продолжает научные разработки в области государственной гражданской службы, и способствует повышению уровня правовой культуры государственных гражданских служащих. В работе проведен широкий историко-правовой анализ формирования государственной службы в Чечне. Теоретически обоснованы и сформулированы пути достижения поставленной в работе цели. Материалы диссертации можно использовать в исследованиях по проблемам развития государственной гражданской службы в субъектах Российской Федерации, а также для совершенствования работы государственных органов Чеченской Республики.

Практическая значимость исследования. Полученные выводы и сформулированные предложения могут стать основой совершенствования действующего федерального и регионального законодательства о государственной гражданской службе. Выводы и предложения автора направлены на решение одной из главных проблем в деятельности государственных органов субъектов Федерации – оптимизации механизма разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами в сфере государственной службы.

Результаты диссертационного исследования можно использовать в учебном процессе при изучении дисциплин «Конституционное право России», «Административное право», специального учебного курса «Система государственного и муниципального управления» и «Правовое обеспечение государственной службы», в том числе при подготовке, переподготовке и повышении квалификации государственных служащих.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации обсуждены и рекомендованы к защите на заседании кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Результаты исследования опубликованы автором в печати и изложены в выступлениях на научно-практических конференциях.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами научного исследования. Работа состоит из введения, двух глав, вклю-

чающих шесть параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и литературы

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается выбранная тема диссертационного исследования, ее актуальность, показана степень научной разработанности, сформулированы его цель и основные задачи, определены объект и предмет. Здесь же раскрывается научная новизна диссертации, сформулированы положения, выносимые на защиту, обосновывается ее теоретическая и практическая значимость полученных выводов и результатов исследования.

В первой главе диссертации – «Теоретико-методологические основы государственной службы в Российской Федерации» - показано развитие в Российской Федерации федеративных отношений, которые определили необходимость реформирования системы государственной службы как на федеральном так и на региональном уровнях. Раскрыто становление государственной службы в России и в Чечне.

Диссертантом для определения государственной гражданской службы как института административного права рассмотрены теоретические вопросы в частности, подходы к определению понятия «государственная служба». Один из вариантов дефиниции «государственная служба» принадлежит профессору Б.М. Лазареву «Государственная служба, - это прежде всего служение государству, т.е. выполнение по его поручению и за плату от него деятельности по реализации задач и функций государства в государственных органах, «силовых» структурах, в государственных социально-культурных учреждениях, на государственных предприятиях (в их администрации)». Она имеет «процессуальный аспект и включает в себя поступление на службу, прохождение ее (продвижение по должностям, получение чинов и рангов и т.д.), увольнение, уход в отставку»⁷

Известный правовед Ю.Н. Старилов определяет государственную службу как деятельность, затрагивающую практически все сферы жизни государства и общества. Это социально-культурная и административно-политическая сферы, служба в общественных объедине-

⁷ Лазарев Б.М. Государственная служба - М., 1993 - С. 6-7

ниях, негосударственных, религиозных, международных организациях⁸

«Государственная служба при демократии, когда различные уровни и территории управления обладают относительной самостоятельностью, а в принятии ряда решений даже автономны, служит важным организующим началом, связующим звеном для этих уровней и территорий Государственная служба, вне зависимости от того, в каком именно государстве она действует – унитарном или федеративном, устанавливается законом как единая система, которая регулируется на основании общих законов, преследует цель обеспечить эффективность управления в стране во всех ее регионах и отраслях социальной жизни»⁹

И Д Хутинаев утверждает, что «не является государственной службой профессиональная деятельность на государственных предприятиях, не имеющих властных функций Таковой не является и работа во властных органах на должностях, не относящихся к государственным»¹⁰ В Федеральном законе от 27 июля 2004 г № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹¹ государственная гражданская служба определяется как «вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации»

Автор уточнил содержание понятия «государственная служба» - административно-правовой, публичный, социально-правовой, организационный институт выполняющий государственными служащими функции государства, деятельность органов государственной власти, их аппаратов, иных государственных учреждений и лиц замещающих

⁸ См Стариков ЮП Государственная служба в Российской Федерации М, 1999 - С 5-6

⁹ Барццц И Н Развитие системы государственного управления в условиях административной реформы Лекция - М Изд-во РАГС, 2006 - С 28

¹⁰ Хутинаев И Д Институционализация системы государственной власти в Российской Федерации Монография - М Наука, Флинта, 2005 - С 357

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации - 2004 - № 31 - Ст 3215

государственные должности Российской Федерации, создаваемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, и конституционные должности субъектов Российской Федерации, учреждаемые основными законами, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации

Диссертантом рассмотрены теоретическое содержание и генезис государственной службы в Российской Федерации и в Чеченской Республике Государственная служба России формировалась в течение длительного времени и многократно видоизменялась Так, в позднем средневековье общерусское право складывалось в виде великокняжеского (царское) законодательства в форме жалованных, указных, духовных грамот и указов, «приговоров» Важное событие, придавшее службе подлинно государственное предназначение, утверждение 24 января 1722 г Петром I «Табеля о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных» - законодательного акта, сыгравшего большую роль в судьбе Российской империи

Один из первых актов советской власти был декрет от 10 (23) ноября 1917 г «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» Его издание объяснялось идеей слома старого государственного аппарата и упразднения всякого чиновничества, полного объединения законодательных и управленческих функций в руках представительных учреждений Система должностей и чинов заменена партийно-государственной номенклатурой, просуществовавшей весь советский период до начала перестройки В этот период (период перестройки) сформировалась принципиально иная концепция государственной власти (разделение властей, верховенство закона и т д)

В 1993 г начался конституционный процесс, завершившийся принятием новой Конституции Российской Федерации В этот период взгляды на принципы государственной службы претерпевали существенные изменения Важнейшее значение для создания и развития современной российской государственной службы имело принятие в 1995 г Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», установившего правовые основы организации государственной службы, основы правового положения государственных служащих и порядок прохождения ими государственной службы В 2003 г новый этап развития государственной службы Он ознаменовался принятием Федерального закона от 27 мая 2003 г №

58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», а позже на его основании принят Федеральный закон от 27 июля 2004 г № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» Возникла необходимость более глубокого и специального научного исследования, основываясь на достижениях отечественной административистики, выявить сущность государственной гражданской службы как административно-правового института

Иначе шло развитие института государственной службы в Чечне Еще до того как имам Шамиль создал единое горское государство, объединив Дагестан и Чечню с довольно стройной системой государственного управления, Чечня знала определенные элементы государственности (к примеру, как общенациональные и региональные собрания, общенациональное ополчение и т д) Определенный опыт в государственном устройении Чечни был внесен в свое время имамом Мансуром (XVIII в), «атаманом всей Чечни» Бейбулатом Таймиевым и шейхом Ташу-хаджи в 20-30-х гг XIX в В целом нельзя говорить о существовании, по крайней мере в первой четверти XIX в, общечеченского государства В Чечне еще отсутствовал управленческий государственный аппарат, не было единых государственных налогов, армии и многих других политических институтов, характерных для государства Однако потребность создания государственной организации вполне осознавалась всем обществом

Следует отметить, что система управления и государственной службы сложившаяся в имамате Шамиля в 40-50-х годах XIX в казалась настолько удачной, что новые российские имперские власти одно время сохраняли их без изменения, подчинив естественно собственным нуждам В 60-70-х годах XIX в На Северном Кавказе была проведена широкая административная реформа, включавшая в себя элементы традиционного горского права, которая получила официальное название «военно-народное управление»

С 1874 года условием поступления на государственную службу стало отбывание воинской повинности Чеченцы никогда не отбывали воинскую повинность и уже в силу этого им был закрыт доступ к административным должностям С 1887 года чеченцы, взамен обязательной воинской службы, были привлечены к платежу нового налога, размер его не превышал 22 копеек с «дыма» Важным мероприятием на пути установления однотипных с Россией порядков было вве-

дение назначения старшин С 1886 года сельские старшины стали преимущественно назначаться и сниматься областной администрацией Царское правительство поощряло наделение аульных старшин лучшими землями из состава общинной земли

Накануне революционных потрясений 1917 г и гражданской войны в России уже можно говорить о наметившемся слиянии (еще, правда, полностью не завершившемся) высшего офицерства, верхушки чеченского духовенства, предпринимательских кругов и либеральной национальной интеллигенции Советский период в исторической и социально-политической жизни чеченского этноса, способствовал успешному становлению и развитию его государственности в форме Чечено-Ингушской АССР, являясь многонациональным государственным образованием, в составе которой мирно созидали чеченцы, русские, ингуши, армяне, дагестанцы, евреи и др этнические группы

Как известно, в 1934 году Ингушская автономная область и Чеченская автономная область объединяются в Чечено-Ингушскую автономную область И В Сталиным и Л П Берией в 1944 г целые народы, в том числе чеченцы и ингуши, были объявлены врагами советского государства, значит, и советского народа и выселены за пределы своих республик, в начале 1957 г, благодаря "хрущевской оттепели", чеченцы и ингуши были возвращены на свою этническую территорию Так они снова оказались в составе РСФСР, а восстановленная Чечено-Ингушская АССР стала ее субъектом Началось возрождение республики За короткое время были достигнуты большие успехи в области экономики, образования, науки, культуры, здравоохранения На ответственные должности стали выдвигать высокообразованные и подготовленные кадры коренной национальности

Но эти периоды спокойной жизни перерастают в бурные перемены в Чеченской Республике Незаконно избранный Президент Чеченской Республики Ичкерия Д Дудаев, 1 ноября 1991 г издает свой первый указ «Об объявлении государственного суверенитета Чеченской Республики»

С началом «контртеррористической операции в Чеченской Республике» в 1995 г через Временный Верховный совет предпринимается попытка возвращения ее в Конституционное поле России Но этот период продлился не долго

В начале 1997 г Президентом Ичкерии был избран А Масхадов, а затем Парламент республики 3 февраля 1997 г внесены изменения

в Конституцию Чеченской Республики от 12 марта 1992 г. Был введен пункт о том, что Ичкерия является исламским государством. В 1999 г. вновь в республике происходят военные действия в ходе которых, в Чеченской Республике восстанавливается конституционный строй Российской Федерации. Назначается Глава Администрации Чеченской Республики А Кадыров. Приняты первые указы о государственной службе в соответствии с федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»

Одним из самых важных событий новой эпохи развития государственности Чеченской Республики является проведение 23 марта 2003 г. в Чеченской Республике всенародного референдума, на котором были приняты Конституция Чеченской Республики, закон Чеченской Республики «О выборах Президента Чеченской Республики», закон Чеченской Республики «О выборах в Парламент Чеченской Республики»

5 октября 2003 г. был избран Президент Чеченской Республики А Кадыров. С его приходом к власти началось новое государственное строительство в правовом поле Российской Федерации, которое позволило народу снова приобрести статус полноправного субъекта Российской Федерации. Созданы органы власти всех ветвей исполнительной, законодательная, судебная.

Принят закон от 6 октября 2006 г. № 30-РЗ «О государственной гражданской службе Чеченской Республики». И его дальнейшее обеспечение производится указами Президента Чеченской Республики.

Эти институты дали начало новому этапу развития государственности и законоотворчества в Чеченской Республике.

Во второй главе диссертации - «Государственная служба в субъекте Российской Федерации» - рассматриваются основные вопросы, связанные с организацией государственной гражданской службы в субъектах Российской Федерации и в Чеченской Республике, в частности

Выделение конкретных, полномочий федерального центра и регионов в сфере правового регулирования государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации одна из приоритетных задач федеральных, и региональных законодателей. Решение этой задачи позволит установить механизмы реализации законотворческих полномочий

федерального центра и регионов, выявить перспективы дальнейшего развития законодательства о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации и пути его совершенствования

Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации – это профессиональная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации, осуществляемая в целях реализации их компетенции, за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Анализ норм Конституции Российской Федерации, конституций и уставов субъектов Российской Федерации, текущего федерального и регионального законодательства, а также выработанных в современной науке подходов не позволяет точно определить, в чем ведении находится государственная служба субъектов Российской Федерации. Главная причина - пробелы и противоречия федерального законодательства. Для их устранения следует внести дополнения в статью 72 Конституции Российской Федерации, зафиксировав, что государственная гражданская служба субъектов Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Правовое регулирование государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации осуществляется на федеральном, и региональном уровне. В систему нормативных правовых актов, регулирующих государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации, входят Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, базовые законы о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации, в том числе кодифицированные, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие отдельные вопросы в данной сфере.

Федеральным законодателем выбрана оптимальная на сегодняшний день форма правового регулирования государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Однако существенным недостатком остается то, что на федеральном уровне не приняты предусмотренные в базовом законе о государственной гражданской службе федеральные законы, которые должны детально регламентировать государственно-служебные отношения на федеральном и региональном

уровне Отсутствие этих законов затрудняет процесс унификации регионального законодательства о государственной гражданской службе и тормозит создание единой системы государственной службы в России

Построение единой, эффективно функционирующей системы государственной службы предполагает

- разработку и принятие единого Реестра государственных должностей государственной службы Российской Федерации, а также перечня специализаций государственных должностей,

- уточнение и унификацию квалификационных требований к государственным служащим

Государственная гражданская служба субъектов Российской Федерации осуществляется в аппарате представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации, в органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в органах судебной власти субъекта Российской Федерации, в иных государственных органах, образуемых в субъектах Российской Федерации в соответствии с федеральным и региональным законодательством в аппарате избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, в аппарате контрольно-счетной палаты, в аппарате Уполномоченного по правам человека субъекта Российской Федерации. При отнесении тех или иных должностей к федеральной или службе субъектов Российской Федерации определяющим должен быть один критерий в структуре какого государственного органа - федерального или органа субъекта Федерации - учреждена должность

В работе сделан анализ правового положения государственного гражданского служащего Чеченской Республики Правовой статус государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации установлен как в федеральных, так и в региональных актах Закрепленный в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» перечень прав, обязанностей и ограничений государственных служащих практически дословно воспроизведен в региональном законодательстве В этом случае достаточно использование отсылочных норм К наиболее существенным особенностям в правовом статусе государственных служащих субъектов Российской Федерации следует отнести более высокий, по сравнению с федеральными служащими, уровень денежного содержания, более широкий перечень социальных гарантий, различного рода льгот и привилегий

Государственный гражданский служащий реализует предоставленные ему полномочия и функции как внутри государственной администрации, так и по отношению к внешним субъектам права (гражданам, другим организациям и т.д.) Правовой статус государственных гражданских служащих - это совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности служащих, установленных законодательством и гарантированных государством. Правовой статус государственных служащих регулируется многими федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации, а также другими нормативными правовыми актами.

В законодательстве Чеченской Республики указана необходимая составляющая в понимании особенностей понимания «гражданский служащий» - осуществление профессиональной служебной деятельности на должности гражданской службы. При назначении государственного гражданского служащего на должность заключается служебный контракт - соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон.¹² В части 1 ст. 11 закона «О государственной гражданской службе Чеченской Республики» перечисленные основные права гражданского служащего практически совпадают с таковыми федерального гражданского служащего. Ст. 12 Закона «О государственной гражданской службе Чеченской Республики» устанавливает основные обязанности гражданского служащего Чеченской Республики. Гражданский служащий обязан соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Конституцию Чеченской Республики, нормативные правовые акты Чеченской Республики и обеспечивать их исполнение.

Однако следует заметить, что региональное законодательство, регулирующее прохождение государственной службы в органах государственной власти субъекта Российской Федерации, согласуется с

¹² Закон Чеченской Республики «О государственной гражданской службе Чеченской Республики» 6 октября 2006 г. № 29-РЗ // Вестник Парламента Чеченской Республики - 2006 - № 2

федеральным законодательством, развивает и дополняет его Гораздо подробнее (чем на федеральном уровне) в ряде регионов урегулированы вопросы, связанные с формированием кадрового резерва, проведением конкурса на замещение вакантных должностей, аттестацией государственных служащих в том числе и в Чеченской Республике В то же время, некоторые субъекты Российской Федерации «выходят» за установленные федеральным законодательством пределы, предусматривая дополнительные требования к лицам, поступающим на государственную службу, дополнительные основания для увольнения государственного служащего

Положения, в нормативных актах субъектов Российской Федерации, ухудшающие правовой статус их служащих, должны быть приведены в соответствие с федеральным законодательством

Юридическая ответственность государственных гражданских служащих как на федеральном, так и на уровне субъектов Российской Федерации устанавливается в соответствии с федеральным законодательством Отдельных нормативно-правовых актов по регулированию юридической ответственности в Чеченской Республике нет

Ответственность – составная часть правового статуса государственных служащих - система видов ответственности, адекватно обеспечивающих реализацию системы обязанностей Поэтому необходимо нормативное закрепление положения о неопозволительности одновременного привлечения к «карательным» (штрафным) видам ответственности за неисполнение служебной обязанности Если субъект привлекается уполномоченным органом к административной ответственности по статье, включающей формальный состав правонарушения, после (когда этому или другому органу поступают данные о наступлении определенных последствий, которые предполагают квалификацию поступка как преступления) к нему применяют меры уголовной ответственности Вынесение обвинительного вердикта по такому уголовному делу не отменяет решения о привлечении к административной ответственности автоматически Таким образом, лицо за один и тот же поступок может быть привлечено к уголовной и административной ответственности, кроме того, вероятно, что и в том, и в другом случае будут определены наказания в виде штрафа А если схожая ситуация сложится в отношении государственного служащего

го, то к нему могут использовать еще и меру дисциплинарной ответственности

В Чеченской Республике в соответствии с п 1 пп 3 ст 28 Закона «О государственной гражданской службе Чеченской Республики» отмечено, что представитель нанимателя обязан отстранить от замещаемой должности гражданской службы (не допускать к исполнению должностных обязанностей) гражданского служащего «привлеченного в качестве обвиняемого, в отношении которого судом вынесено постановление о временном отстранении от должности в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации»

В законе «О государственной гражданской службе Чеченской Республики» в ст 53 «Ответственность за нарушение законодательства о государственной гражданской службе» указано

«Лица, виновные в нарушении законодательства о государственной гражданской службе, привлекаются к ответственности в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами»

Государственные гражданские служащие Чеченской Республики несут юридическую ответственность согласно российскому федеральному законодательству

В заключении кратко подводятся итоги диссертационного исследования, излагаются теоретические выводы и практические рекомендации, разработанные в ходе исследования

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

1 Ахмадов К Л-А Становление и формирование института государственной службы в Российской Федерации // Черные дыры в Российском законодательстве - 2007. - № 3 - 0,5 п л

2 Ахмадов К Л-А Конституционно-правовые аспекты институционализации государственного служащего в условиях административной реформы // Приоритеты развития России Сборник научных трудов РАГС при Президенте Российской Федерации, ИНИОН РАН - М , 2005 - 0,1 п л

3 Ахмадов К Л-А Проблема взаимодействия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в управлении природными ресурсами // Инвестиции - главный фактор экономического развития России Материалы Всероссийской научно-практической конференции РАН ИНИОН Научный эксперт - М, 2005 - 0,3 п л

4 Ахмадов К Л-А Стратегия государственного управления природными ресурсами в Российской Федерации // Проблемы рыночной экономики и права Сборник научных трудов межвузовской конференции - М, 2005 Выпуск 2 - 0,3 п л.

5 Ахмадов К Л-А Ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации за неисполнение законодательства // Проблемы рыночной экономики и права Сборник научных трудов межвузовской конференции - М, 2005 Выпуск 3 – 0,4 п л

6 Ахмадов К Л-А Административно-правовой статус государственного гражданского служащего Чеченской Республики // Право и экономика Сборник научных трудов - М, 2007 Выпуск 4 – 0,4 п л

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук Ахмадова К Л -А

Тема диссертационного исследования

**Институт государственной службы в субъекте Российской Федерации
(на примере Чеченской Республики)**

Научный руководитель – кандидат юридических наук,
доцент Косаренко Н Н

Изготовление оригинал-макета

Ахмадовым Казбеком Лом-Алиевичем

Подписано в печать 10 09 07г

Тираж 80 экз

Усл п л 1,0

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ № 422
119606, Москва, пр. Вернадского, 84