УДК 342.9:352/353

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНИЗАЦИОННОГО, ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО, МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ ПУТЕМ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ СОЗДАНИЯ ЦЕНТРА УПРАВЛЕНИЯ ЖИЗНЕННЫМИ СИТУАЦИЯМИ

Курочкин Андрей Викторович
кандидат юридических наук, доцент,
Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54).
E-mail: zam.director@uriu.ranepa.ru

Аннотация

Сегодня в Российской Федерации наблюдается интенсивное развитие информационных технологий в сфере государственного и муниципального управления. К сожалению, не все они могут быть интегрированы между собой либо в единую региональную информационную систему. Используемые на территории Ростовской области электронные системы в муниципалитетах не обеспечивают быстрое реагирование на различные жизненные ситуации. Они не позволяют принимать оперативные управленческие решения по вопросам предоставления публичных услуг. Преодолеть эти недостатки можно решением комплекса социально-экономических вопросов муниципальных образований в регионе посредством формирования единой комплексной системы управления жизненными ситуациями.

Ключевые слова: *административное право, муниципальное право, электронный регион, муниципальное управление, информационные технологии, государственная служба, муниципальная служба*.

1. Вступление

Формирование и развитие информационно-аналитических систем, предназначенных для обоснования и поддержки управленческих решений, в том числе стратегического характера, являются актуальной и приоритетной задачей государственного управления, местного самоуправления в России. Ее решение имеет достаточно серьезную научную поддержку [1. С. 119 – 122; 2. С. 41 – 45]. В последние годы одним из важнейших направлений внедрения информационной системы становится вписывание таких систем в рамки создаваемых электронных правительств регионов – субъектов Российской Федерации, основным составным элементом которых являются электронные муниципалитеты.

Используемые в настоящее время на территории Ростовской области информационно-аналитические системы не создают достаточно эффективной основы для оперативного реагирования на чрезвычайные происшествия, принятия управленческих решений по вопросам предоставления публичных услуг в случае возникновения тех или иных «жизненных ситуаций» [3. С. 97 – 101; 4. С. 3].

Представляется, что возможным решением комплекса социально-экономических вопросов в регионе станет формирование единой региональной комплексной системы управления жизненными ситуациями. Она нацелена на совершенствование региональной инфраструктуры и предполагает качественное повышение эффективности принятия грамотных и своевременных управленческих решений по разрешению (предотвращению) проблемных жизненных ситуаций на основе современных информационных технологий, позволяющих организовать эффективный обмен информацией между различными региональными подсистемами.

1.1. Методы исследования

В процессе работы посредством формально юридического и сравнительно-правового методов исследовались следующие действующие нормативные акты и проекты, регулирующие общественные отношения в данной сфере:

- указ Президента Российской Федерации от 28.12.2010 № 1632 «О совершенствовании системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб на территории Российской Федерации»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2004 № 894 «Об утверждении перечня экстренных оперативных служб, вызов которых круглосуточно и бесплатно обязан обеспечить оператор связи пользователю услугами связи, и о назначении единого номера вызова экстренных оперативных служб;
- постановление Правительства Российской Федерации от 21.11.2011 № 958 «О системе обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 16.03.2013 № 223 «О федеральной целевой программе «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013 – 2017 годы»;
- проект подпрограммы «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» на территории Ростовской области» для включения его в государственную программу Ростовской области «Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» утвержденную постановлением Правительства Ростовской области от 25.09.2013 № 589.

1.2 Результаты исследования

Проведенный анализ текущей ситуации в Ростовской области в сфере реагирования на происшествия позволил сделать следующие выводы:

1. Положительным опытом является создание и функционирование в муниципальных образованиях единых дежурно-диспетчерских служб (далее – ЕДДС), но их деятельность регулируется муниципальными локальными нормативными актами, в связи с чем работа ЕДДС не интегрирована в одну систему.

Интересным представляется разработанный и утвержденный порядок прохождения информации о чрезвычайных ситуациях на территории Ростовской области, который содержит перечень конкретных происшествий, их подробное описание, что несомненно является очевидным преимуществом документа, в нем также определена процедура прохождения информации, выделен источник передачи и получения информации, срок предоставления доклада и должностное лицо в Правительстве Ростовской области, кому должна быть направлена информация в случае тех или иных происшествий. Однако указанный порядок не имеет силу нормативного акта и не закреплен соглашениями между органами

Правительства Ростовской области и территориальными подразделениями федеральных ведомств.

2. На сегодняшний день на территории Ростовской области отсутствует единый нормативно-правовой акт, регламентирующий работу оперативных служб реагирования на происшествия по единому стандарту в рамках целостной системы.

3. Ситуационно-аналитический центр Правительства Ростовской области (далее – САЦ) находится в статусе отдела аппарата Правительства Ростовской области. САЦ и МЧС разработан Регламент организации информационного обмена. При этом с другими территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти (МВД, ФСБ, Гидрометцентр и др.) подобного рода соглашения отсутствуют. Соответственно информация САЦ предоставляется по запросу, либо от оперативных служб, ЕДДС муниципальных образований по схеме утвержденного порядка прохождения информации о чрезвычайных ситуациях на территории Ростовской области или по линии МЧС, другие источники информации нормативно не закреплены, техническое оборудование САЦ не интегрировано с техническим оборудованием оперативных служб Ростовской области.

4. Положительным примером является договоренность между МЧС и операторами сотовой связи о приеме звонков по системе 112 и их переадресации в ЕДДС муниципальных образований Ростовской области, однако это только первые шаги в данном направлении, так как в Ростовской области пока не установлены автоматические комплексы системы 112, завязывающие в одну сеть все оперативные службы. Вызовы по данному номеру работают не во всех муниципальных образованиях, а в тех, в которых работают, часто случаются сбои, к примеру, вызов в Аксае может уйти на прием в Москву и т.д.

5. Интересным является опыт создания на территории муниципальных образований комплексных автоматизированных систем «Безопасный город». В Ростовской области данная система эксплуатируется в г. Ростове на Дону. С момента своего запуска и по настоящее время идут споры о эффективности данной системы. С нашей точки зрения подобные системы перспективны и эффективны, когда интегрированы в общую систему управления жизненными ситуациями в регионе и эксплуатируются специально созданными для этих целей учреждениями.

Таким образом, можно констатировать: а) наличие на территории Ростовской области достаточно большого количества оперативных служб различного уровня подчинения, не взаимодействующих между собой по единым стандартам реагирования на происшествие; б) наличие множества информационных систем и отсутствие единого подхода при оперативном реагировании на возникновение тех или иных жизненных ситуаций.

В связи с чем полагаем, что при построении единой системы реагирования на жизненные ситуации (происшествия) в Ростовской области необходимо интегрировать в единое автоматизированное информационное пространства региона следующие действующие структуры и системы:

– Систему 112 – систему обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112». Система реагирования на чрезвычайные ситуации в рамках разработанной и утвержденной Федеральной целевой программы «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2012 – 2017 годы». Данная государственная программа не покрывает весь возможный спектр проблемных жизненных ситуаций гражданина, но создаст к 2017 г. на всей территории России единую автоматизированную межведомственную систему реагирования оперативных служб на чрезвычайные происшествия на единый номер 112. Учитывая этот факт и то, что на реализацию данной программы определены источники финансирования. В частности, согласно проекта подпрограммы «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» государственной программы Ростовской области «Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» в Ростов-

ской области на реализацию программы планируется потратить порядка 670 млн руб. В связи с чем, с нашей точки зрения, основой создания системы управления жизненными ситуациями в Ростовской области должна стать реализация программы «Система 112» с несколько расширенным спектром жизненных ситуаций и создание единой организационно-правовой, административной модели управления системой реагирования на происшествия на территории Ростовской области, включая:

- систему «Безопасный город» – обеспечения комплексной безопасности населения и объектов на территории города; муниципальных районов Ростовской области, включая контроль за системами жизнеобеспечения, транспорта, социальной сферы, и т. д., с использованием систем интеллектуальной видео фиксации, систем контроля техногенных ситуаций (см.: приложения).
- систему оповещения – систему оповещения населения при возникновении ЧС;
- ЕДДС и ДДС – дежурно-диспетчерские службы (в т. ч. ДДС ЖКХ);
- общественную приемную – систему регистрации и контроля исполнения обращений граждан;
- ситуационно-аналитический центр Правительства Ростовской области.

Управление социально-экономическим развитием региона может быть эффективным только в том случае, если оно опирается на информационную базу, которая включает подсистемы инфраструктурной обеспеченности региона, аналитическую обработку информации и обоснование управленческих решений. Представляется, что центральным элементом рассматриваемой региональной системы управления жизненными ситуациями должен стать единый Центр управления жизненными ситуациями области (далее – ОЦУЖС).

ОЦУЖС представляет собой организационно-технический комплекс, основу которого составляют информационное и программное обеспечение поддержки управленческих решений на основе комплексного мониторинга факторов влияния на развитие происходящих процессов.

Основной целью создания ОЦУЖС является повышение эффективности и качества принятия управленческих решений в ключевых сферах жизнедеятельности региона на основе современных информационно-коммуникационных технологий.

Достижение поставленной цели позволит:

- повысить эффективность принятия управленческих решений;
- оптимизировать процесс оказания услуг для граждан;
- обеспечить более высокий уровень коммуникаций и взаимодействия между органами власти в регионе;
- осуществлять мониторинг работы инфраструктуры региона, повысить эффективность эксплуатации зданий и сооружений;
- эффективно регулировать движение транспортных потоков;
- снизить объем энергопотребления, использовать возобновляемые источники энергии, оптимизировать процесс утилизации отходов и др.

Таким образом, можно сформулировать основные задачи деятельности ОЦУЖС:

- создание единого регионального информационного пространства, построенного на геоинформационной платформе, для реализации информационного взаимодействия органов власти различного уровня в целях принятия скоординированных решений для оперативного реагирования на жизненные ситуации и события;
- анализ, моделирование и прогнозирование сценариев социально-экономического и общественно-политического развития региона в целом;
- сбор, анализ и оперативное представление объективной информации всем заинтересованным сторонам относительно тех или иных событий в регионе на основе данных, поступающих от региональных систем и служб, включая систему обществен-

ной безопасности, здравоохранения, транспортную систему, систему водоснабжения, инфраструктуру зданий и сооружений и др.;
- оперативное расширение направлений деятельности центра для поддержки широкого спектра интеграционных проектов в масштабе региона или в рамках отдельных учреждений и ведомств.

С учетом опыта других регионов Российской Федерации [5. С. 73 – 82. 6. С. 132 – 137] полагаем, что необходимыми условиями успешного функционирования ОЦУЖС являются:
- формирование в рамках региона единого информационного пространства взаимодействия единой инфраструктуры информационного обмена; единой системы справочников, классификаторов и общегосударственных информационных ресурсов; единой системы идентификации, аутентификации и защищенного доступа к источникам данных;
- своевременное выявление и внесение изменений в нормативные правовые акты в сфере развития информационно-коммуникационных подсистем;
- сохранение высокого уровня технического обслуживания деятельности органов государственной власти региона;
- разработка и реализация программ подготовки и повышения квалификации специалистов в области государственного управления (в том числе стратегического управления), предусматривающих обучение навыкам владения ситуационной моделью социально-экономического развития региона;
- развитие существующих информационно-аналитических подсистем и формирование недостающих звеньев электронного правительства;
- обеспечение доступности и совместимости подсистем электронного правительства с целью их объединения, организации взаимосвязей между подсистемами и элементами.

Основой транспортной сети, обеспечивающей взаимосвязь ЦУЖС со всеми элементами общей информационной системы, должен выступить проект вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» (Система–112) при условии расширения функционала до требуемого уровня.

Основные компоненты ОЦУЖС (на основе Системы–112):
- телекоммуникационная подсистема: обеспечивает сбор сообщений о происшествиях по различным каналам связи, а также прохождение вызова (сообщения о происшествии) от Системы–112 в дежурно-диспетчерские службы соответствующих экстренных служб;
- информационно-коммуникационная подсистема: обеспечивает обработку информации о полученных вызовах. В состав подсистемы входит центр обработки вызовов, поступающих в Систему-112;
- подсистема консультативного обслуживания: предназначена для оказания информационно-справочной помощи по вопросам обеспечения безопасности жизнеобеспечения, в том числе с использованием сети Интернет;
- геоинформационная подсистема: предназначена для отображения объектов на электронной карте местности;
- подсистема мониторинга: предназначена для приема и обработки информации и сигналов, поступающих от различных датчиков, установленных на контролируемых стационарных и подвижных объектах, включая терминалы системы «ЭРА-ГЛОНАСС» и терминалов ГЛОНАСС/GPS экстренных оперативных служб;

– подсистема обеспечения информационной безопасности: предназначена для защиты информации и средств ее обработки в Системе–112;
– прозрачная информационная система получения обратной связи от населения («Народный контроль»).



Информационное взаимодействие в рамках указанных подсистем строится по территориально-распределенному принципу и состоит из ЦУЖС с местами сбора, обработки и анализа информации, транспортной сети, регионального ситуационного центра (САЦ Правительства Ростовской области), ситуационных центров территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной Ростовской области, администраций объектов с массовым пребыванием граждан с учетом их задач, функций и полномочий.

Формирование областного ОЦУЖС (на основе региональной Системы-112) должно обеспечить информационное взаимодействие органов повседневного управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе единых дежурно-диспетчерских служб, а также дежурно-диспетчерских служб экстренных оперативных служб, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации, включая службу пожарной охраны, службу реагирования в чрезвычайных ситуациях, службу полиции, службу скорой медицинской помощи, аварийную службу газовой сети и службу «Антитеррор».

1.3 Выводы

С учетом вышеизложенного, предлагаем:

1. Внедрить новую модель оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации на основе создания единой региональной комплексной системы управления жизненными ситуациями.

2. В рамках внедрения указанной модели:

2.1. Создать государственное автономное учреждение «Областной центр управления жизненными ситуациями» (далее – ГАУ). Передать ГАУ в оперативное управление автоматизированные комплексы, приобретаемые в рамках программы 112, создать на базе ГАУ центр обработки и хранения информации (дата-центр). Поручить ГАУ разработать единый порядок предоставления информации о происшествиях на территории Ростовской области, представить проекты соглашений с территориальными подразделениями федеральных учреждений и ведомств по координации деятельности, обмену информацией, интеграции баз данных, информационных систем.

2.2. Координацию деятельности ГАУ возложить на Департамент по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций Ростовской области.

2.3. Департаменту выдать ГАУ государственное задание на выполнение работ по созданию и обеспечению функционирования единой региональной комплексной системы управления жизненными ситуациями.

2.4. Финансирование на указанные цели получить за счет средств, предусмотренных ФЦП «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013 – 2017 годы».

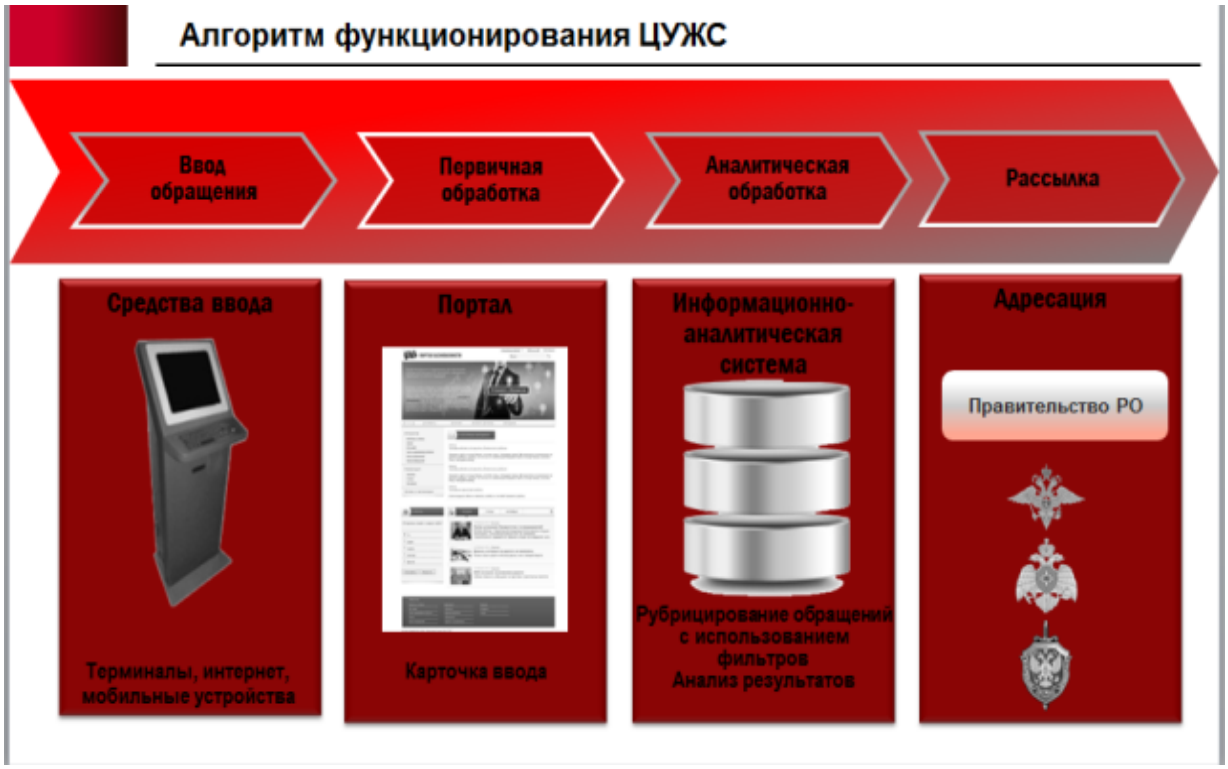
2.5. Рекомендовать органам местного самоуправления городских округов и муниципальных районов области создать муниципальные автономные учреждения, специализирующиеся на работе с единой региональной комплексной системой управления жизненными ситуациями – далее МАУ. В данные учреждения должны войти ЕДДС муниципалитетов и муниципальные службы оперативного реагирования. Также МАУ должны перейти в оперативное управление автоматизированные системы в рамках «Безопасный город»

2.6. Координацию, интеграцию и разработку типовых стандартов деятельности МАУ возложить на государственные автономные учреждения «Областной центр управления жизненными ситуациями».

2.7. Местным администрациям выдать МАУ муниципальные задания на выполнение работ по обеспечению функционирования единой муниципальной комплексной системы управления жизненными ситуациями.

Данная административная модель определяет юридический статус ЦУЖС, создает учреждение, эксплуатирующее автоматизированные системы в регионе (ГАУ ОЦУЖС) и в муниципальных образованиях (МАУ), которые в перспективе должны стать управляющими компаниями систем «Безопасный город». Данные системы должны быть полностью интегрированы между собой и завязаны в одно информационное пространство. На начальном этапе система интегрируется с оперативными службами региона, впоследствии со всеми службами, независимо от ведомственной принадлежности.

Рассмотрим пример реагирования на происшествие при существующей на сегодняшний день модели управления.



От источника информации поступает сообщение о ДТП по номеру 112 ЕДДС муниципальных образований или на телефоны оперативных служб 02, 03 и т.д. Далее информация в ручном режиме перенаправляется к службам, ответственным за соответствующие направления работы (пожарные, МВД, скорая помощь и т. д.), после чего каждая из соответствующих служб согласно внутренним регламентам и нормативам осуществляет оперативное реагирование на происшествие. Если ситуация попадает под правила о порядке прохождения информации о чрезвычайных ситуациях на территории Ростовской области, то о данном происшествии информируется САЦ Правительства Ростовской области. При этом отсутствует единый центр управления межведомственной ситуацией. Соответственно затрудняется контроль за реагированием на происшествие как в целом по ситуации, так и за ее отдельными этапами.

При внедрении предлагаемой модели реакция на ДТП (происшествие) будет выглядеть следующим образом:

- На номер 112 или телефоны оперативных служб поступает вызов от источника информации, или интеллектуальная система видео фиксации распознает происшествие.
- Информация поступает в автоматизированную аналитическую межведомственную систему, фиксируется происшествие, автоматически система информирует все задействованные службы, в том числе определяются экипажи медицинских, дорожных служб, находящихся в непосредственной близости к происшествию.
- Через систему ГЛОНАСС, систему видеонаблюдения осуществляется постоянный контроль за оперативностью реакции на происшествие соответствующих экипажей служб.
- Источник информации, иные лица посредством мобильных приложений могут в режиме прямой связи отслеживать реакцию на свое сообщение и видеть передвижение экипажей соответствующих служб.
- Вся информация о происшествии, действиях должностных лиц соответствующих служб сохраняется в автоматическом режиме.

Следующий пример происшествия: возникает прорыв на линии магистрального водовода. На сегодняшний день, если аварийная ситуация возникла между населенными

пунктами и нет от источников информации сообщений о происшествии, то соответствующим службам требуется длительное время для того, чтобы правильно оценить обстановку, определить место аварии и принять меры к ее устранению.

В нашей модели аналогичная ситуация выглядела бы следующим образом:

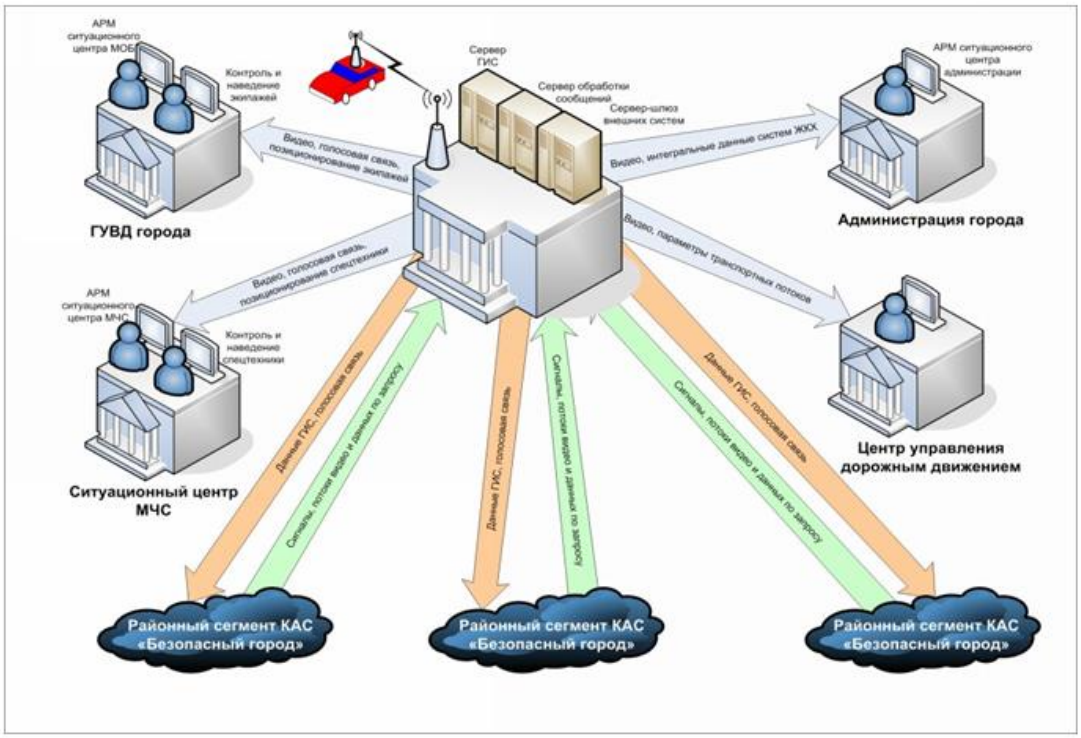
- Датчики, установленные на магистрали, информируют систему о происшествии, с указанием времени и места происшествия и масштаба повреждения.
- Автоматически информируются все службы, аварийные бригады, фиксируется время ликвидации аварии.

Для разработки нормативно-правовой базы, регламентирующей создание ОЦУЖС и его деятельность в регионе, создания нормативной основы регламентирующую информационное, межведомственное взаимодействие в рамках единой региональной геоинформационной системы, типовых государственных и муниципальных заданий, организации проектирования информационно-телекоммуникационной инфраструктуры ОЦУЖС и плана ее поэтапного внедрения на территории Ростовской области, считаем необходимым:

- Провести комплекс специальных правовых, технико-экономических научно-исследовательских работ.
- Определить в Ростовской области пилотную территорию – муниципальное образование, желательно городской округ с численностью населения более 150 тысяч человек, для реализации проекта ОЦУЖС.

В случае одобрения предлагаемой концепции, с нашей точки зрения, для подготовки специальных экономических, финансовых, технических обоснований целесообразно создать объединенную рабочую группу совместно с экспертами, занимающимися реализацией государственной программы 112 на территории Ростовской области в рамках комиссии по проведению административной реформы в Ростовской области.

Структура взаимосвязей ЦУЖС



Литература

1. *Андреева Е. В*. Вопросы информационно-аналитического обеспечения в системе государственного управления // Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания. 2011. № 5 – 2.
2. *Воробьев Е. Г., Панков А. В., Шевченко С. В*. Подход к совершенствованию системы информационно-аналитического обеспечения органов государственного управления // Известия Санкт-Петербургского государственного электротехнического университета ЛЭТИ. 2015. Т. 10.
3. *Овчинников С. А*. Современный механизм управления регионом: электронное правительство // Информационная безопасность регионов. 2008. № 2.
4. *Рязанов Н. М., Козлов А. С., Елагин В. В.* Модель регионального управления и информационно-аналитическая система органов государственной власти// Программные продукты и системы. 2005. № 4.
5. *Грищенко Ю. Б., Жуковский О. И*. Типовые архитектурные решения информационно-аналитических систем сопровождения государственного и муниципального управления // Качество. Инновации. Образование. 2012. № 1 (80).
6. *Демурчев Н. Г., Касимов Р. И*. Математическая модель информационно-аналитической системы регионального государственного управления // Наука. Инновации. Технологии. 2009. № 4.

Kurochkin Andrey Victorovich, candidate of law, Associate Professor, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administrative (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

E-mail: zam.director@uriu.ranepa.ru

INCREASE OF EFFECTIVENESS OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL REGULATION OF STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT IN ROSTOV OBLAST BY REALIZATION OF THE CONCEPT OF CREATION OF THE CENTER OF EMERGENCIES MANAGEMENT

Abstract

Nowadays, quick development of information technologies in the sphere of state and municipal management is observed in the Russian Federation. Unfortunately, not all of them could be integrated into the unified regional information system. The electronic systems used in municipalities of Rostov Oblast do not ensure quick response to various life situations. They do not allow making quick managerial decisions on the issues of provision of public services. These drawbacks could be overcome by solving a complex of socio-economic issues of municipal entities in the region through formation of a comprehensive complex system of emergencies management.

Keywords: *administrative law, municipal law, electronic region, municipal management, information technologies, state service, municipal service.*

References

1. *Andreeva E. V.* Voprosy informacionno-analiticheskogo obespecheniya v sisteme gosudarstvennogo upravleniya // Intellektual'niy potencial XXI veka: stupeni poznaniya. 2011. № 5 – 2.
2. *Vorobiev E. G., Pankov A. V., Shevchenko S. V.* Podhod k sovershenstvovaniyu sistemy informacionno-analiticheskogo obespecheniya organov gosudarstvennogo upravleniya // Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo elektrotehnicheskogo universiteta LETI. 2015. T. 10.
3. Ovchinnikov S. A. Sovremenniy mehanizm upravleniya regionom: elektronnoe pravitel'stvo // Informacionnaya bezopasnost' regionov. 2008. № 2.

4. *Ryazanov N. M., Kozlov A. S., Elagin V. V.* Model' regional'nogo upravleniya i informacionno-analiticheskaya sistema organov gosudarstvennoy vlasti // Programmnye produkty i sistemy. 2005. № 4.
5. *Gricenko Yu. B., Zhukovskiy O. I.* Tipovye arhitekturnye resheniya informacionno-analiticheskih sistem soprovozhdeniya gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya // Kachestvo. Innovacii. Obrazovanie. 2012. № 1 (80).
6. *Demurchev N. G., Kasimov R. I.* Matematicheskaya model' informacionno-analiticheskoy sistemy regional'nogo gosudarstvennogo upravleniya // Nauka. Innovacii. Tehnologii. 2009. № 4.

УДК 351.07:34

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Завгородняя Лариса Васильевна кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и служебного права, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54)
E-mail: keep_law@list.ru

Аннотация

В представленной статье содержится анализ административно-правовой процедуры формирования кадрового состава в системе государственной гражданской службы Российской Федерации. Формирование кадрового состава рассматривается как правовое явление. Определяются цели, задачи, признаки данной правовой процедуры, обозначаются её основные этапы.

Ключевые слова: *кадровый состав, отбор кадров, государственный аппарат, государственная гражданская служба.*

В настоящее время в российском законодательстве отсутствует легальное определение такой правовой процедуры как «формирование кадрового состава». В науке также не сложилось единообразного понимания сущности данной процедуры.

Формирование кадрового состава в системе государственной гражданской службы можно рассматривать как управленческую деятельность, а также как социальное или правовое явление. В управленческом аспекте формирование кадрового состава гражданской службы раскрывается как система мероприятий, построенных на определенных принципах и направленных на обоснованный, квалифицированный выбор кандидатов для замещения должностей государственной службы [1. С. 222]. В правовом аспекте формирование кадрового состава в системе государственной гражданской службы можно определить как регулируемую законодательством систему и порядок совершения юридически значимых действий субъектами права, которые будут направлены на достижение установленного юридического результата, связанного как с правотворчеством, так и с правореализацией, в том числе с правоприменением [2. С. 12]. При этом данная процедура относится к числу административных процедур, связанных с прохождением государственной службы, то есть с кадровыми процедурами.

В Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" формированию кадрового состава посвящена 13 глава.