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.

При этом в Законе, как уже упоминалось, данный термин не раскрывается. Также отсутствует определение данного понятия и в подзаконных правовых актах.

Близким по смыслу к процессу формирования кадрового состава является процесс отбора кадров. Существуют разные подходы к понятию «отбор кадров». В.И. Михайлов данный термин характеризует как выделение какого-либо кандидата из числа других, наиболее соответствующего характеру и содержанию предстоящей трудовой функции [3. С. 49].

В Методическом инструментарии по планированию найма и организации отбора кадров для замещения должностей государственной гражданской службы [4] 2015 года Минтруда России под отбором кадров понимается процесс оценивания претендентов на соответствие квалификационным требованиям в целях выбора из их числа наиболее подходящих для замещения должностей гражданской службы. Следовательно, отбор кадров трактуется как процедура выявления из числа кандидатов на должность государственной службы того лица (или нескольких лиц), которое в большей степени соответствует квалификационным требованиям данной должности. Имеющееся определение отбора кадров позволяет нам сделать вывод, что данная процедура представляет собой более узкое явление, нежели процесс формирования кадрового состава. Иначе говоря, отбор кадров выступает в качестве одного из этапов более обширного процесса формирования кадрового состава. При этом формирование кадрового состава включает в себя также процедуры, предшествующие отбору кадров, такие как поиск и привлечение кандидатов, которые будут участвовать в процессе отбора.

Для осознания сущности такого правового явления как формирование кадрового состава представляется целесообразным обратиться к правовой категории, именуемой в Методическом инструментарии Минтруда системой отбора кадров. В частности, в данном документе под системой отбора кадров понимается «комплекс мероприятий по планированию найма, привлечению и оценке претендентов, предусматривающий установление соответствия их профессионального уровня квалификационным требованиям к должностям гражданской службы и оценку соответствия замещаемой должности в ходе исполнения должностных обязанностей».

Таким образом, при сопоставлении понятий «отбор кадров» и «система отбора кадров» в том плане, в котором они обозначены Методическом инструментарии Минтруда, они соотносятся как часть и целое, при этом в качестве целого выступает «система отбора кадров», а сам отбор кадров будет лишь частью этой системы. То есть отбор кадров, исходя из данной формулировки, рассматривается как одно из мероприятий системы отбора кадров – мероприятие по оценке соответствия кандидатов той должности, на которую они претендуют. Такая трактовка, при которой само правовое явление при раскрытии его системы обозначается лишь как одна из его частей, представляется нам в корне неверной.

Кроме того, само определение системы отбора кадров в Методическом инструментарии Минтруда также вызывает определённые нарекания, так как для этой системы не определена цель функционирования. В результате получается деятельность ради деятельности.

Сама категория "система" имеет весьма сложное и неоднозначное понимание в науке. Например, систему рассматривают как "совокупность элементов, находящихся в отношениях и в связях друг с другом" [5. С. 208], как "упорядоченное множество взаимообусловленных частей" [6. С. 248] и т.д. При этом необходимым признаком любой системы выступает возможность "расщепления" данной совокупности и обращение внимания на отдельные части (элементы), из которых выстраивается упорядоченная множественность, именуемая системой [7. С. 78]. При этом элементом системы называют такую минимальную часть совокупности, которая обладает определенной целостностью, состояние и функциональные особенности которой могут быть измерены или описаны в терминах известного языка и которая может иметь известные же отношения с другими частями рассматриваемой совокупности, а также с окружением [8. С. 295].

Рассмотрение научных воззрений, раскрывающих категорию «система» и её элементы, позволяет утвердиться в нашей позиции. Мы считаем, что отбор кадров действительно выступает элементом системы, но не системы отбора кадров, а системы, именуемой как «формирование кадрового состава».

Процедура формирования кадрового состава, на наш взгляд, в общем виде представляет собой регламентированную актами служебного законодательства систему и порядок совершения органами публичного управления (должностными лицами) юридически значимых действий по привлечению и отбору кадров на должности государственной гражданской службы и дальнейшей оценке соответствия государственных служащих занимаемым должностям, по результатам которой должен осуществляться карьерный рост служащих. Перечисленные юридически значимые действия направлены на достижение установленного юридического результата в сфере организации прохождения государственной службы, который непосредственно связан с возникновением, изменением или прекращением служебно-правовых отношений.

Основной целью процедуры формирования кадрового состава выступает обеспечение эффективной деятельности аппарата государственной гражданской службы.

К числу задач данной правовой процедуры можно, на наш взгляд, отнести:

- привлечение и прием на государственную гражданскую службу Российской Федерации граждан, способных добросовестно и качественно выполнять возложенные на них должностные функции;
- обеспечение должностного роста служащих, эффективно исполняющих свои должностные обязанности;
- своевременное выявление тех государственных служащих, деятельность которых носит коррумпированный характер, служащих, не желающих добросовестно осуществлять свои должностные полномочия, то есть всех тех служащих, деятельность которых оказывает негативное деструктивное воздействие на эффективность функционирования аппарата государственной службы.

Данная правовая процедура включает в себя реализацию следующих мероприятий:

- планирование найма;
- привлечение (мотивирование) лиц к поступлению на государственную гражданскую службу;
- отбор кадров на вакантные должности государственной гражданской службы, выражающийся в установлении соответствия их профессионального уровня квалификационным требованиям к должностям гражданской службы и последующим назначении на вакантные должности государственной гражданской службы или их включении в кадровый резерв;
- оценку соответствия замещаемой должности в ходе исполнения должностных обязанностей, влекущую за собой соответствующие юридические последствия в зависимости от результатов данной оценки.

Процессу формирования кадрового состава присущи такие признаки, как целенаправленность, постепенность, планируемость, последовательность (поэтапность), строгая регламентация действующим законодательством, подконтрольность и подотчетность.

В Федеральном законе "О государственной гражданской службе Российской Федерации" провозглашены следующие принципы данной правовой процедуры:

1) назначение на должность гражданской службы гражданских служащих с учетом их заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств;

2) совершенствование профессионального мастерства гражданских служащих.

Помимо этого принципы государственной службы, которые закреплены в ст. 4 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", также в определенный степени выступают принципами процедуры формирования кадрового со-

става. Например, особое значение для данной административно-правовой процедуры имеют следующие принципы: принцип равного доступа граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения, независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего; принцип профессионализма и компетентности гражданских служащих; принцип стабильности гражданской службы; принцип доступности информации о гражданской службе.

Говоря о формировании кадрового состава, считаем целесообразным рассмотреть правовой механизм реализации данной правовой процедуры. Элементами механизма формирования кадрового состава выступают:

- правовые нормы, регулирующие процедуру формирования кадрового состава, закрепляющие принципы и основные направления формирования кадрового состава, регламентирующие порядок реализации отдельных этапов данной процедуры (этапы конкурсного отбора, аттестации, переподготовки и повышения квалификации т др.);
- система государственных органов, подразделений государственных органов, в функции которых входит обеспечение реализации кадровых процедур, являющихся элементами процедуры формирования кадрового состава, а также система правовых норм, обеспечивающих регулирование деятельности этих органов;
- непосредственно деятельность по формированию кадрового состава в системе государственной гражданской службы.

В настоящее время для функционирования государственного аппарата особую значимость приобретает реализация процедуры формирования кадрового состава в системе государственной гражданской службы. Приоритетными мерами рассматриваемой правовой процедуры выступают совершенствование системы подбора и отбора высококвалифицированных кадров в системе государственной службе, в том числе разработка и внедрение объективных и прозрачных механизмов конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы, а также механизмов, обеспечивающих открытость деятельности органов исполнительной власти; совершенствование механизмов гражданского контроля деятельности федерального органа исполнительной власти и вовлечение гражданского общества для повышения качества принимаемых решений.

Анализ действующего законодательства позволяет нам обратить внимание на необходимость совершенствования правовой регламентации процедуры формирования кадрового состава. Во-первых, требуется дополнение Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" легальным определением процедуры формирования кадрового состава. Во-вторых, важным видится наличие более детального правового регулирования всех этапов формирования кадрового состава. При этом следует существенно уменьшить число тех ситуаций, при которых принятие решение о последствиях какого-либо этапа процедуры формирования кадрового состава осуществляется по усмотрению руководителя.

Литература

1. *Аксенова Е. А., Базаров Т. Ю., Беков Х. А., Лукьянова Н. Ф., Талан М. В*. Управление персоналом в системе государственной службы. М., 1997.
2. *Душакова Л. А., Завгородняя Л. В*. Административно-правовые процедуры на государственной гражданской службе. Ростов-на-Дону. 2012.
3. *Михайлов В. И*. Актуальные вопросы профессионального отбора кадров на службу в органы внутренних дел // Российский следователь. М., 2014. № 9.
4. СПС КонсультантПлюс.
5. Философский энциклопедический словарь. М., 1983.

6. Краткий философский словарь / Под ред. М. Розенталя и П. Юдина. Л., 1940.
7. *Гуреев В. А*. Проблемы идентификации концептуальной модели развития Федеральной службы судебных приставов в Российской Федерации: монография. М., 2013.
8. *Карташев В. А*. Система систем: очерки общей теории и методологии. М., 1995.

Zavgorodnyaya Larisa Vasilievna, candidate of law, associate professor of the department of administrative and service law, South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

E-mail: keep_law@list.ru

LEGAL ASPECTS OF FORMATION OF PERSONNEL STRUCTURE STATE CIVIL SERVICE

Abstract

The article contains an analysis of administrative and legal procedures of formation of personnel structure in the civil service of the Russian Federation. Formation staff is seen as a legal phenomenon. Goals, objectives, signs of this legal procedure, are indicated.

Keywords: staffing, staff selection, government administration and the civil service.

References

1. *Aksenova E. A., Bazarov T. Yu., Bekov H. A., Lukianova N. F., Talan M. V*. Upravlenie personalom v sisteme gosudarstvennoy sluzhby. M., 1997.
2. *Dushakova L. A., Zavgorodnyaya L. V*. Administrativno-pravovye procedury na gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe. Rostov-na-Donu. 2012.
3. *Mihailov V. I.* Aktual'nye voprosy professional'nogo otbora kadrov na sluzhbu v organy vnutrennih del // Rossiyskiy sledovatel'. M., 2014. № 9.
4. SPS Konsul'tantPlus.
5. Filosofskiy enciklopedicheskiy slovar'. M., 1983.
6. Kratkiy filosofskiy slovar' / Pod red. M. Rozentalya i P. Yudina. L., 1940.
7. *Gureev V. A.* Problemy identifikacii konceptual'noy modeli razvitiya Federal'noy sluzhby sudebnyh pristavov v Rossiyskoy Federacii: monografiya. M., 2013.
8. *Kartashev V. A.* Sistema sistem: ocherki obschey teorii i metodologii. M., 1995.

УДК 342.533

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

Ястребов Алексей Егорович доцент кафедры конституционного и муниципального права, кандидат исторических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал (302028, Россия, г. Орел, Б. Победы, 5а)
E-mail: yastrebov2008 @ yandex.ru

Аннотация

Проанализированы последние изменения в законодательстве в области экономического регулирования в области обращения с отходами производства и потребления, изучено влияние зарубежного опыта на совершенствование отечественного правового механизма обращения с отходами. Особое внимание уделено современным проблемам реализации нового правового механизма обращения с отходами.