

УДК 342.9

## К ПРОБЛЕМЕ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВА ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

©*Трунина Е. В.*, канд. юрид. наук, Национальный исследовательский Мордовский  
государственный университет им. Н. П. Огарева,  
г. Саранск, Россия, *trunina-customs@list.ru*

©*Абрамкина М. А.*, Национальный исследовательский Мордовский  
государственный университет им. Н. П. Огарева,  
г. Саранск, Russia, *funk1945@mail.ru*

## THE FORMATION OF PERSONNEL RESERVE FOR CIVIL SERVICE

©*Trunina E., J.D.*, Ogarev Mordovia State University,  
Saransk, Russia, *trunina-customs@list.ru*

©*Abramkina M.*, Ogarev Mordovia State University,  
Saransk, Russia, *funk1945@mail.ru*

*Аннотация.* Рассмотрены проблемы и перспективы правового регулирования института кадрового резерва для государственных гражданских служащих, проанализирован механизм формирования кадрового резерва с учетом правоприменительной практики.

В настоящее время в России формирование кадрового резерва направлено на обеспечение реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе.

Существует необходимость совершенствования конкурсной системы замещения должностей государственной гражданской службы.

В заключении дается вывод, что важным вектором развития правового регулирования кадрового резерва видится формирование механизма продвижения по службе гражданских служащих, состоящих в кадровом резерве.

*Abstract.* Problems and prospects of legal regulation of the personnel reserve institute for state civil servants are considered, the mechanism of formation of the personnel reserve is considered taking into account law enforcement practice.

At present, in Russia, the formation of the personnel reserve is aimed at ensuring the realization of the constitutional right of citizens to equal access to public service.

There is a need to improve the competitive system of filling the posts of the state civil service.

In conclusion, it is concluded that an important vector in the development of the legal regulation of the personnel reserve is the formation of a mechanism for the promotion of civil servants in the personnel reserve.

*Ключевые слова:* кадровый резерв, государственная гражданская служба, гражданский служащий, конкурс, должность, замещение должности, кадровая политика.

*Keywords:* talent pool, the civil service, civil servants, competition, position, vacancy, personnel policy.

В современной России остро стоит проблема обеспечения органов государственной и муниципальной власти необходимыми кадрами. Так, известный административист, профессор Ю. Н. Стариллов среди проблем законодательного регулирования государственно-служебных отношений указывает на бюрократизм, недостаточную открытость государственной службы, отсутствие системного характера в применении современных кадровых технологий на государственной службе [1, с. 100].

Профессор А. А. Гришковец отмечает, что в большинстве случаев подбор и ротация кадров для государственной и муниципальной власти осуществляются не посредством конкурсного отбора лучших по профессиональным и личностным качествам претендентов, а по принципу протектирования [2, с. 290]. Сложившаяся ситуация в системе кадрового обеспечения органов государственной власти и местного самоуправления обуславливает необходимость более активного использования института кадрового резерва.

Нормативная правовая база работы с резервом кадров относится к числу наиболее дискуссионных вопросов кадровой политики, поэтому анализ нормативного правового обеспечения этой работы, изучение тенденций в данной области является актуальным и практически востребованным.

Формирование кадрового резерва — важная составляющая кадровой политики. Недостаточная научная проработка и несовершенство правового регулирования данной кадровой технологии грозит снижением эффективности функционирования государственной гражданской службы.

Дефиниция понятия «кадровый резерв» законодательно не закреплена. По мнению А. А. Гришкова, резерв кадров — это группа лиц, отобранная в установленном порядке (как правило, на конкурсной основе) уполномоченным государственным органом, отвечающих требованиям, предъявляемым по закону к государственному служащему, обладающих профессиональными знаниями и навыками, а также личными качествами (честность, трудолюбие, инициативность и др.) для замещения вакантной государственной должности государственной службы, предусмотренной в штатном расписании государственного органа [2, с. 290].

С точки зрения Е. М. Лещенко и Н. Н. Назаренко под кадровым резервом на государственной гражданской службе следует понимать «формируемый с учетом Сводного реестра государственных гражданских служащих Российской Федерации, поступивших заявлений гражданских служащих и граждан на конкурсной основе состав граждан, прошедших конкурсный профессиональный отбор, зарекомендовавших себя в качестве подготовленных лиц и потому обладающих правом замещения должностей гражданской службы без конкурса, а также правом направления на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку. Также под кадровым резервом государственной службы понимается специально сформированная на основе индивидуального отбора и комплексной оценки группа работников, прошедших специальную подготовку, наделенных необходимыми профессиональными, деловыми, личностными и морально-этическими качествами для выдвижения на более высокие государственные должности» [3, с. 310].

Систематический отбор в резерв наиболее перспективных сотрудников, которые после специального обучения смогут занять ключевые позиции, позволяет решать многие задачи. Это также реальная забота о карьерном росте и профессиональном развитии людей, мотивирующая их на эффективную работу и способствующая их росту. Наличие резерва кадров дает возможность обеспечить замещение вакантных должностей в случае болезни, отпуска, командировки и увольнения работников, продуктивно осуществлять подготовку специалистов, состоящих в резерве и эффективно использовать потенциал сотрудников [4, с.

145]. Формирование кадрового резерва направлено на обеспечение реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе и повышение эффективности функционирования государственного аппарата (1).

Сущность формирования кадрового резерва можно определить исходя из целей:

- а) обеспечения равного доступа граждан Российской Федерации к федеральной государственной гражданской службе;
- б) своевременного замещения должностей федеральной гражданской службы;
- в) содействия формированию высокопрофессионального кадрового состава федеральной гражданской службы;
- г) содействия должностному росту федеральных государственных гражданских служащих (2).

В юридической литературе выделяются следующие основные задачи для создания кадрового резерва: потребность в замене кадров, потребность в замене кадров, занимающих руководящие позиции в течение длительного времени, на более молодых; создание кадрового резерва на случай неожиданной отставки ключевых сотрудников; обеспечение наибольшей эффективности функционирования организации за счет планирования кадрового резерва, то есть возможности заранее просчитывать карьерный рост ключевых сотрудников [5, с. 249].

Таким образом, можно определить общую цель и сущность формирования кадрового резерва независимо от государственного органа или учреждения — запас кадров для пополнения штата.

Рассмотрим пример из судебной практики. Истица — государственный служащий А. обратилась в суд с требованием о признании незаконным отказа в приеме на работу и обязанности заключить трудовой договор, в связи с тем, что Истец был признан прошедшим конкурс и в числе других кандидатов зачислен в кадровый резерв. Однако ей было отказано в замещении вакантной должности, чем, по ее мнению, нарушены права на равный доступ к замещению должностей государственной гражданской службы. Полагала, что замещение вакантных должностей на основании дополнительных конкурсов при наличии кадрового резерва неправомерно, просила обязать ответчика заключить с ней трудовой договор.

В результате рассмотрения дела выяснилось, что Истец участвовала в конкурсе, была признана прошедшей конкурсные испытания в виде тестирования и собеседования, включена в кадровый резерв для замещения должности. Отказывая в удовлетворении иска, суд первой инстанции исходил из того, что решение конкурсной комиссии о включении в кадровый резерв само по себе не гарантирует поступление гражданина на гражданскую службу и назначение на должность, заключение служебного контракта является правом, а не обязанностью представителя нанимателя. При этом суд подчеркнул, что понятие конкурса на замещение должности гражданской службы и понятие конкурса на включение в резерв для замещения должности гражданской службы не являются тождественными.

В отличие от первой процедуры, участие в конкурсе на включение в резерв не является безусловным основанием для заключения служебного контракта, не порождает у представителя нанимателя обязанности принять на гражданскую службу, назначить на должность государственной гражданской службы.

Прохождение истцом конкурса на включение в резерв для замещения вакантной должности с положительным результатом обязывало ответчика включить ее в соответствующий кадровый резерв, что им было исполнено (5).

Уже далее по данному делу Конституционный Суд Российской Федерации указал, что прохождение конкурса не означает возникновение права на замещение конкретной вакантной должности у включенного в кадровый резерв федерального государственного органа лица, поскольку такие правовые последствия включения в кадровый резерв Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не предусмотрены (2).

Если обратиться к практике работы с кадровым резервом на государственной службе в зарубежных странах, можно отметить некоторые особенности его формирования по сравнению с отечественной практикой. В ряде европейских стран, например, в Италии и Нидерландах, отсутствует специальная подготовка государственных служащих, состоящих в кадровом резерве. Это связано со сложившимися в этих странах традициями государственной службы, когда лицо, включенное в кадровый резерв, проходит стажировку на местах.

В западных странах исторически сложились различные требования и критерии карьерного роста государственных служащих. Во Франции, Бельгии и Испании, например, продвижение по службе осуществляется исключительно на конкурсной основе.

В Германии, Великобритании и Дании оно зависит от стажа государственной службы, в США на карьерный рост государственных служащих влияет степень заслуг. Так называемая «система заслуг» в качестве способа комплектования государственного аппарата предполагает, что «на государственные должности приходят лица, победившие на организованных государством открытых и независимых конкурсах по выбору специалистов». На наш взгляд, данная система положительна бы раскрылась и в России. Но на данный момент нет ни нормативной, ни организационной основы введения данной системы.

Особенностью же Российской Федерации в данном вопросе является то, что у нас имеется классификация должностей государственной службы, но требования к стажу работы установлены только для высших, главных и ведущих групп должностей – т.е. преимущественно для руководящего состава. Проблема недостаточной полноты и четкости формулировки квалификационных требований к должностям гражданской службы активно обсуждается в науке [6, 7].

В России конкурсы на замещение вакантных должностей гражданской службы и на включение в кадровый резерв проводятся в самих государственных органах, а в США осуществляет специализированный государственный орган Федерального правительства — Управление кадровой службы, на которое возложена ответственность за управление персоналом государственной службы [10, с. 46].

Разделяем мнение специалистов по поводу того, что управление кадровым резервом на государственной гражданской службе России недостаточно развито. Это проявляется во многих аспектах, таких как: отсутствие законодательного закрепления определения кадрового резерва государственной гражданской службы; коррупция — как проблема формирования кадрового резерва государственной гражданской службы; попадание в кадровый резерв государственной гражданской службы не всегда влекут за собой действия; неиспользование информационных технологий в области формирования кадрового резерва государственной гражданской службы; неразработанность методик психологического отбора в кадровый резерв государственной гражданской службы [11, с. 200].

Немаловажной проблемой, по мнению Э. Г. Липатова, является отсутствие самостоятельного органа, осуществляющего управление в этой сфере [12, с. 38].

В связи с этим, несмотря на законодательную регламентацию данной сферы деятельности в России, нельзя утверждать о полном заполнении пробела в законодательстве относительно формирования и работы с кадровым резервом на государственной гражданской службе.

Среди наиболее значимых для института государственной гражданской службы направлений, которые необходимо продолжить совершенствовать, прежде всего, следует назвать совершенствование конкурсной системы замещения должностей государственной гражданской службы, включая проведение дистанционных экзаменов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий и формирование единой базы вакансий [13, с. 30].

Представляется, что с принятием Указа Президента РФ от 01.03.2017 № 96 появилась правовая платформа для дальнейшего положительного опыта в данном вопросе, унификации порядка формирования кадрового резерва в федеральных государственных органах. На наш взгляд, данный документ во многом способствует устранению имеющихся пробелов в формировании кадрового резерва, но не решает всех существующих.

Как показывает правоприменительная практика, в том числе судебная, актуальной проблемой института кадрового резерва является тот факт, что нахождение в нем зачастую формально, не гарантирует карьерный рост гражданского служащего. Отсутствие четкой правовой увязки конкурса на замещение должности гражданской службы и конкурса на включение в резерв для замещения должности гражданской службы нивелирует значимость кадрового резерва, снижает эффективность работы с кадрами, прежде всего тех, кто стремится к продвижению по службе.

Отрицательная судебная практика по обжалованию гражданскими служащими, состоящими в кадровом резерве, решений представителей нанимателей об отказе в их назначении на вакантные должности лишь подтверждает указанный вывод.

Поэтому важным вектором развития правового регулирования кадрового резерва видится

- формирование механизма продвижения по службе гражданских служащих, состоящих в кадровом резерве;
- четкое определение порядка действий представителя нанимателя по замещению вакантных должностей;
- детальная регламентация правового статуса гражданских служащих, состоящих в кадровом резерве;
- установление гарантий, защищающих их от субъективных и необоснованных решений представителей нанимателей о назначении на вакантные должности государственной гражданской службы.

#### *Источники:*

(1). Об утверждении Порядка организации работы по формированию кадрового резерва для замещения вакантных должностей федеральной государственной гражданской службы в Министерстве юстиции Российской Федерации: Приказ Минюста РФ от 27.03.2009 № 85. Режим доступа: [clck.ru/DoTjr](http://clck.ru/DoTjr). (дата обращения: 11.04.2018).

(2). Определение КС РФ от 07.07.2016 № 1416-О. Режим доступа: [clck.ru/DoTmy](http://clck.ru/DoTmy) (дата обращения: 11.04.2018).

(3). О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017). Режим доступа: [clck.ru/DX4rY](http://clck.ru/DX4rY) (дата обращения: 11.04.2018).

(4). Об утверждении положения о кадровом резерве федерального государственного органа: Указ Президента РФ от 01.03.2017 № 96. Режим доступа: [clck.ru/DoTtL](http://clck.ru/DoTtL) (дата обращения: 11.04.2018).

(5). Апелляционное определение № 33-4190/2012. Режим доступа: [clck.ru/DoTtr](http://clck.ru/DoTtr) (дата обращения: 11.04.2018).

(6). Решение по делу 22-4389/2015. Режим доступа: [clck.ru/DoTuF](http://clck.ru/DoTuF) (дата обращения: 11.04.2018).

#### *Sources:*

(1). On the approval of the Organization of work on the formation of the personnel reserve for the replacement of vacant positions of the federal state civil service in the Ministry of Justice of the Russian Federation: Order of the Ministry of Justice of the Russian Federation of 27.03.2009 № 85. Access mode: [clck.ru/DoTjp](http://clck.ru/DoTjp). (Date of circulation: 04.11.2018).

(2). Definition of the Constitutional Court of the Russian Federation of 07.07.2016 No. 1416-O. Access mode: [clck.ru/DoTmy](http://clck.ru/DoTmy) (Date of circulation: 04.11.2018).

(3). On the State Civil Service of the Russian Federation: Federal Law No. 79-FZ of 27.07.2004 (as amended on 28.12.2017) Access mode: [clck.ru/DX4rY](http://clck.ru/DX4rY) (Date of circulation: 04.11.2018).

(4). On the approval of the provision on the personnel reserve of the federal state body: Presidential Decree of 01.03.2017 № 96 Access mode: [clck.ru/DoTtL](http://clck.ru/DoTtL) (reference date: 11.04.2018).

(5). Appeal Definition № 33-4190/2012 Access mode: [clck.ru/DoTtr](http://clck.ru/DoTtr) (Date of circulation: 04.11.2018).

(6). Decision on case 22-4389/2015. Access mode: [clck.ru/DoTuF](http://clck.ru/DoTuF) (Date of circulation: 04.11.2018).

#### *Список литературы:*

1. Стариков Ю. Н. Службное право России: уже реальность или пока научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юридического образования. 2013. № 3 (26). С. 99-116.

2. Гришкoveц А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М.: Дело и Сервис, 2003. С. 290.

3. Лещенко Е. М., Назаренко Н. Н. Педагогическая технология личностно-профессионального развития государственных служащих - условия реализации в регионах // Регион: системы, экономика, управление. 2015. № 2 (29). С. 310-315.

4. Пименова А. Н., Глазков Е. Б. Совершенствование форм и методов управления кадровым резервом на государственной службе // Профессиональные компетенции государственных служащих: формирование и развитие. 2016. С. 144-148.

5. Симакова Д. В. Нормативно-правовое обеспечение работы с кадровым резервом // Социосфера. 2014. № 2. С. 249-252.

6. Гришкoveц А. А. Должность гражданской службы (некоторые проблемы статуса) // Административное право и процесс. 2012. № 6. С. 14-16.

7. Трунина Е. В. Правоохранительная и гражданская служба в таможенных органах Российской Федерации. Волгоград, 2011. 258 с.

8. Трунина Е. В. Проблемные вопросы классификации должностей гражданской службы (на примере федеральной таможенной службы) // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 42-46.

9. Трунина Е. В. Квалификационные требования к должностям таможенных органов как важная гарантия их комплектования квалифицированными кадрами // Современное право. 2013. № 6. С. 79-82.

10. Гавва Н. С. Особенности формирования кадрового резерва на государственной службе в Российской Федерации и зарубежный опыт // Центральный научный вестник. 2017. 11 (28). С. 46-48.

11. Поромбрик А. А., Исламова З. Р. Проблемы управления кадровым резервом государственной гражданской службы в аграрном секторе // В сб.: Инновационное развитие АПК Северного Зауралья. 2013. С. 199-201.

12. Липатов Э. Г. Организация государственной гражданской службы в Российской Федерации как условие формирования «административного» ресурса // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 37-41.

13. Гришкoveц А. А. Государственная служба Российской Федерации: закономерный переход к новой стадии развития // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 29-32.

#### References:

1. Starilov, Yu. N. (2013). Service Law of Russia: already a reality or as yet a scientific hypothesis? *Legal science and legal education reform*, 3 (26). 99-116.

2. Grishkovets, A. A. (2003). Legal regulation of the state civil service in the Russian Federation. Moscow: *Delo i Servis*, 290.

3. Leshchenko, E. M., & Nazarenko, N. N. (2015). Pedagogical technology of personal and professional development of civil servants - conditions of realization in the regions. *Region: systems, economy, management*, 2 (29). 310-315.

4. Pimenova, A. N., & Glazkov, E. B. (2016). Improvement of the forms and methods of management of the personnel reserve in the civil service. *Professional competences of civil servants: formation and development*, 144-148.

5. Simakova, D. V. (2014). Normative and legal support of work with the personnel reserve. *Sociosphere*, (2). 249-252.

6. Grishkovets, A. A. (2012). Post of civil service (some status problems). *Administrative law and process*, (6). 14-16.

7. Trunina, E. V. (2011). Law-enforcement and civil service in the customs bodies of the Russian Federation. *Volgograd*, 258.

8. Trunina, E. V. (2013). Problematic issues of classification of civil service positions (by the example of the federal customs service). *Administrative law and process*, (4). 42-46.

9. Trunina, E. V. (2013). Qualification requirements for the posts of customs bodies as an important guarantee of their acquisition of qualified personnel. *Contemporary law*, (6). 79-82.

10. Gavva, N. S. (2017). Features of the formation of the personnel reserve in the civil service in the Russian Federation and foreign experience. *Central Scientific Bulletin*, 11 (28). 46-48.

11. Porrombrik, A. A., & Islamova, Z. R. (2013). Problems of management of the personnel reserve of the state civil service in the agrarian sector. *In Innovative development of the AIC of the Northern Trans-Urals*, 199-201.

12. Lipatov, E. G. (2014). The organization of the state civil service in the Russian Federation as a condition for the formation of an "administrative" resource. *Bulletin of the Saratov State Academy of Law*, 4 (99). 37-41.

13. Grishkovets, A. A. (2014). State service of the Russian Federation: a natural transition to a new stage of development. *Bulletin of the Saratov State Law Academy*, 4 (99). 29-32.

*Работа поступила  
в редакцию 16.06.2018 г.*

*Принята к публикации  
20.06.2018 г.*

---

*Ссылка для цитирования:*

Трунина Е. В., Абрамкина М. А. К проблеме формирования кадрового резерва для государственной гражданской службы // Бюллетень науки и практики. 2018. Т. 4. №7. С. 437-444. Режим доступа: <http://www.bulletennauki.com/trunina> (дата обращения 15.07.2018).

*Cite as (APA):*

Trunina, E., & Abramkina, M. (2018). The formation of personnel reserve for civil service. *Bulletin of Science and Practice*, 4(7), 437-444.