

# СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ, ВОЕННОЙ СЛУЖБЕ И НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ ИНЫХ ВИДОВ

**Зверева И.В. Email: Zvereva630@scientifictext.ru**

*Зверева Ирина Владимировна - студент магистратуры,  
юридический факультет,*

*Уральский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации, г. Екатеринбург*

**Аннотация:** статья посвящена особенностям формирования кадрового резерва на различных видах государственной службы. Автор анализирует особенности формирования кадрового резерва, источники правового регулирования, предъявляемые к кандидатам требования, наличие преимущественного права на занятие вакантной должности государственной службы, отличия от кадрового резерва, формируемого на государственной гражданской службе, достоинства и недостатки данного правового института. Анализируются правовые проблемы в данной сфере. Сделан вывод о недостаточной эффективности для всех видов государственной службы кадрового резерва как кадровой технологии.

**Ключевые слова:** кадровый резерв, государственная служба, государственная гражданская служба, военная служба, государственная служба в правоохранительных органах.

## COMPARATIVE CHARACTERISTIC OF LEGAL REGULATION OF THE STAFFING RESERVE AT THE STATE CIVIL SERVICE, MILITARY SERVICE AND ON THE STATE SERVICE OF OTHER KINDS

**Zvereva I.V.**

*Zvereva Irina Vladimirovna - master's degree student,  
LAW FACULTY,*

*URAL INSTITUTE OF MANAGEMENT - A BRANCH OF RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL  
ECONOMY AND PUBLIC ADMINISTRATION, EKATERINBURG*

**Abstract:** the article is devoted to the peculiarities of formation of personnel reserve for different types of public service. The author analyzes the peculiarities of the formation of the personnel reserve, the sources of legal regulation, the requirements for candidates, the pre-emptive right to occupy a vacant civil service position, the difference from the personnel reserve formed in the civil service, the merits and demerits of this legal institution. Legal problems in this area are analyzed. It is concluded that there is insufficient effectiveness of the personnel reserve for all types of public service as personnel technology.

**Keywords:** personnel reserve, public service, public civil service, military service, public service in law enforcement organs.

УДК 342.9

Кадровый резерв для замещения должностей государственной службы формируется как на гражданской, так и на военной службе и государственной службе иных видов [1, ст. 17]. Институт кадрового резерва направлен на то, чтобы сформировать новое поколение государственных служащих, соответствующих всем предъявляемым высоким требованиям и готовым нести ответственность за осуществляемую властную деятельность. Вместе с тем, правовое регулирование кадрового резерва каждого вида государственной службы имеет свои особенности, достоинства и недостатки. В целях выявления правовых проблем в данной сфере предлагается сравнить кадровые резервы по следующим критериям.

**Источники правового регулирования.** Для государственной гражданской службы основным источником в данной сфере выступает Федеральный закон «О государственной гражданской службе в РФ» [2, ст. 64] (далее – Закон № 79-ФЗ), регламентирующий следующие структурные элементы данного механизма: виды резервов, порядок формирования, порядок назначения лица, включенного в кадровый резерв, на вакантную должность государственной службы. Указ Президента, утверждающий положение о кадровом резерве на федеральной гражданской службе, и к которому отсылает бланкетная норма закона, был принят только 01.03.2017. До его принятия ввиду отсутствия указа, утверждающего общее для федеральных государственных органов положение о кадровом резерве, положения утверждались в самих государственных органах ведомственными нормативными актами. Содержание ведомственных актов различно, что является нарушением одного из принципов гражданской службы – единства правовых и организационных основ [3, с. 20]. На уровне субъекта Российской Федерации вопросам

кадрового резерва субъекта и кадрового резерва государственного органа субъекта посвящены в основном подзаконные акты: указы руководителя региона (реже – постановления), в некоторых регионах – постановлениями правительства. В нескольких субъектах приняты законы о кадровом резерве. Разнятся нормативные акты и по объему: существуют как очень подробные, детально проработанные, с множеством приложений, так и краткие, состоящие в основном из отсылочных норм.

Основные нормативные положения о кадровом резерве на военной службе и государственной службе иных видов содержатся в Указе Президента [4] (далее – Указ № 1653). Данный Указ заменил ранее действовавшие Указы, каждый из которых распространялся на несколько органов государственной власти. Таким образом, исходя из перечня утративших силу Указов, действие распространяется на Министерство внутренних дел, Федеральную службу исполнения наказаний, Следственный комитет, Вооруженные Силы, внутренние войска Министерства внутренних дел, войска гражданской обороны и Федерального агентства специального строительства. Конкретизируются положения данного документа в ведомственных актах. Хотя на прокуратуру и не распространяется Указ Президента, ее ведомственный акт [5] повторяет почти все его основные положения. Поскольку военная служба и государственная служба иных видов не разделяются на федеральную и субъектов федерации, отсутствует регулирование на уровне субъектов. В литературе указывается, что отсутствие федерального закона о военной службе и государственной службе иных видов и осуществление регулирования кадрового резерва только на подзаконном уровне «в значительной степени принижает статус кадрового резерва» [6]. С другой стороны, наличие единого федерального правового акта для всех федеральных органов закрепляет единые требования и правила, чего нет на гражданской службе.

**Требования к кандидатам.** Для включения в кадровый резерв на гражданской службе кандидат должен соответствовать общим требованиям, дающим право на поступление на гражданскую службу в соответствии со статьей 21 Закона № 79-ФЗ: гражданство РФ, достижение 18-летнего возраста, владение государственным языком и соответствие квалификационным требованиям (уровень профессионального образования, стаж службы или работы по специальности, направление подготовки, профессиональные знания и умения).

В соответствии с Указом № 1653 к кандидатам на включение в кадровый резерв предъявляются следующие требования: возрастной ценз (зависящий от звания по должности), образовательный ценз, опыт работы. В отличие от гражданской службы, предъявляются требования к здоровью, морально-деловым и личностным качествам.

**Процедура формирования.** На государственной гражданской службе резерв формируется из гражданских служащих и лиц, не состоящих на государственной службе (граждан). Можно выделить два способа формирования кадрового резерва: конкурсный и внеконкурсный. Конкурсный порядок установлен как общее правило и наиболее распространен. Внеконкурсный порядок (исключение из общего правила) установлен Законом № 79-ФЗ для следующих случаев: в связи с сокращением должностей либо упразднением государственного органа (статья 37), при прекращении служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (часть 1 статьи 39), при включении в кадровый резерв по результатам аттестации (статья 48).

Согласно Указу № 1653 резерв формируется в государственном органе исключительно из лиц, которые являются в нем военнослужащими и сотрудниками, т.е. можно сказать, что отбор в резерв является закрытым, любой желающий в резерв попасть не сможет. При формировании резерва не предусмотрены конкурсные процедуры, их заменяют проверочные мероприятия, проводимые начальником государственного органа (конкретизируются они в ведомственных нормативных актах). Можно сделать вывод, что при формировании резерва учитывается не успешное прохождение отбора на момент его проведения (как при конкурсе), а предшествующие отбору результаты профессиональной деятельности. По результатам отбора составляются списки кандидатов, которые предоставляются в Администрацию Президента РФ, где происходит изучение кандидатур (в том числе, кандидат может быть не рекомендован к зачислению). Состав лиц, состоящих в кадровом резерве, утверждается Руководителем Администрации Президента РФ. В литературе отмечается, что такая процедура обладает рядом недостатков [7, с. 88]. Например, не закреплено право сотрудника на самовыдвижение для зачисления в кадровый резерв, резервы формируются на основании предложений руководителей федеральных государственных органов, что приводит к формированию кадрового резерва на основании субъективного решения.

**Срок нахождения в резерве.** Срок нахождения лица в кадровом резерве на гражданской службе в Законе № 79-ФЗ не установлен, закреплен в некоторых ведомственных актах федеральных государственных органов [8, п. 2.7]. На уровне субъектов федерации составляет от 2 до 10 лет (в большинстве регионов – 3 года).

В силу Указа № 1653 срок нахождения в кадровом резерве составляет 3 года.

**Преимущественное право резервиста на занятие вакантной должности государственной службы.** Законом № 79-ФЗ не закреплено преимущественное право, в Указе № 1653 указывается, что

назначение лица, не состоящего в кадровом резерве возможно только в исключительных случаях [4, п. 19].

На основании проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

Применительно к военной и правоохранительной службе (несмотря на отсутствие федерального закона) институт кадрового резерва регулируется более подробно, чем на гражданской службе. Указ Президента регулирует процедуру формирования и использования резерва, ведомственные акты уточняют эти вопросы.

Кадровый резерв на военной и правоохранительной службе отличается следующими особенностями. Во-первых, он формируется только из числа сотрудников органа с учетом результатов деятельности, нет возможности для самовыдвижения кандидата. Во-вторых, требования предъявляются в том числе к здоровью и личностным качествам кандидата. В-третьих, не предусмотрен конкурс, его заменяют отборочные мероприятия. Решение о включении принимается единолично.

Кроме того, проблемой для кадрового резерва на всех видах службы является его неэффективность как кадровой технологии, поскольку лица, состоящие в нем, не всегда назначаются на вакантные должности, что приводит к формальному созданию резерва [9] и к тому, что не раскрывается позитивный потенциал данного института [10, с. 61], снижается мотивация быть включенным в кадровый резерв и находиться в нем [11, с. 167].

### *Список литературы / References*

1. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // СЗ РФ. 02.06.2003. № 22. Ст. 2063.
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.
3. *Савлук А.Н.* Механизмы реализации государственной кадровой политики в условиях современной административной реформы. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Санкт-Петербург, 2013. 21 с.
4. О федеральных кадровых резервах федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 13 декабря 2012 г. № 1653 // СЗ РФ. 17.12.2012. № 51. Ст. 7170.
5. Об утверждении Положения о кадровом резерве для выдвижения на руководящие должности в органах прокуратуры Российской Федерации: Приказ Генпрокуратуры России от 11 июля 2013 г. № 286 // Законность, 2013. № 10.
6. *Шанхаев С.В.* О теоретико-правовых вопросах оснований и правовых последствий зачисления военнотружеников в кадровый резерв // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
7. *Балкаров А.Я.* Кадровый резерв как институт реализации сотрудниками органов внутренних дел права на продвижение по службе // Труды Академии управления МВД России, 2015. № 4 (36). С. 86-89.
8. Об утверждении временного положения о кадровом резерве федеральных государственных гражданских служащих федерального агентства по управлению государственным имуществом: Приказ Росимущества от 1 июня 2009 г. № 148 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
9. *Митрохин В.В.* Административно-правовой статус сотрудника органов внутренних дел как федерального государственного служащего и проблемы его реализации // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
10. *Наумов С.Ю., Масленникова Е.В.* Кадровый резерв как механизм повышения государственного управления // Власть, 2008. № 10. С. 61-63.
11. *Набиев В.В.* Формирование кадрового резерва в системе государственной службы в ОВД // Наука и практика, 2016. № 2 (67). С. 166-168.