Правовые проблемы формирования резерва кадров на государственной гражданской службе

КОВТКОВ Дмитрий Иванович, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: gleit@mail.ru

КУЗНЕЦОВ Владимир Иванович, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: kuznetsov_v_i@mail.ru

В статье рассматривается правовое содержание возникших из потребности практики проблем формирования кадрового состава государственной службы Российской Федерации с учетом накопленного опыта создания и накопления кадровых запасов в некоторых видах государственной службы.

Цель исследования и поставленные задачи состоят в анализе правовых, организационных основ названного института, его целей, принципов и условий использования.

Применение общенаучных методов (анализа и синтеза) познания правовых явлений отражает специфику возникающих в кадровом обеспечении государственного управления процессов.

Авторами исследованы причины возникновения института резерва управленческих кадров, вытекающие из необходимости более широкого доступа граждан к поступлению на государственную гражданскую службу. Идея образования групп кандидатов из числа государственных служащих для выдвижения на более высокие должности, получившая закрепление в 1995 г. в нормах Федерального закона «Об основах государственной службы», на современном этапе реализуется путем формирования кадровых резервов из гражданских служащих и граждан, не состоящих на гражданской службе. Целью резервов является поиск и подбор наиболее достойных и квалифицированных специалистов для замещения должностей государственной гражданской службы. Развитие кадровых резервов происходит в направлении облегчения доступа граждан к государственной службе и образования нового вида кадрового резерва — резерва управленческих кадров. В статье обозначаются актуальные направления создания правовых условий в области кадровых резервов, включая: укрепление статуса резервистов; создание правовых условий практического их привлечения к исполнению функций по предполагаемым для замещения должностям; индивидуальное профессиональное развитие лиц, включенных в резерв кадров федерального уровня; участие лиц, включенных в резерв, в мероприятиях, обеспечивающих приобретение ими необходимых теоретических и практических знаний и навыков.

Ключевые слова: резерв кадров, кадровый резерв, резерв управленческих кадров, подготовка резерва, государственная служба, государственная гражданская служба, институт резерва, государственный служащий, управление резервами, государственный орган, должность государственной гражданской службы, механизмы резерва, правовые основы резерва.

Для цитирования: Ковтков Д. И., Кузнецов В. И. Правовые проблемы формирования резерва кадров на государственной гражданской службе // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 121—130. DOI: 10.12737/jrl.2019.11.9

Problems of Personnel Reserve Formation in Civil Service

D. I. KOVTKOV, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: gleit@mail.ru

V. I. KUZNETSOV, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: kuznetsov_v_i@mail.ru

The article is devoted to clarifying the legal content of the problems arising from the need for practice in the formation of the personnel composition of the public service of the Russian Federation, taking into account the experience gained in creating and accumulating personnel reserves in some types of public service.

The purpose of the study and the objectives are to analyze the legal, organizational foundations of the named institute, its purpose, principles and conditions of use.

The use of general scientific methods (analysis and synthesis) of cognition of legal phenomena reflects the specifics of processes arising in personnel reserve formation.

The authors consider legal and organizational foundations of the named institute, its goals, principles and conditions of application. The reason for its emergence is the need to provide wider access for citizens to enter the civil service. The idea to form groups of candidates among public servants to be promoted to higher positions, which was enshrined in 1995 in the norms of the Federal Law "On the foundations of public service", is currently being implemented in a system of special units — personnel reserves from civil servants, and citizens not in the civil service. The purpose of the reserves is to search and select the most worthy and qualified specialists to fill the positions of the state civil service. The development of personnel reserves is in the direction of facilitating citizens' access to public service and the formation of a new type of personnel reserve — the reserve of managerial personnel. In conclusion, the article outlines the current directions of creating legal conditions in the field of personnel reserves, including: strengthening the status of reservists, creating legal conditions for their practical involvement in the performance of functions assumed for filling positions, individual professional development of persons included in the reserve of personnel at the federal level; participation of persons included in the reserve in events ensuring the acquisition by them of the necessary theoretical and practical knowledge and skills.

Keywords: personnel reserve, managerial personnel reserve, reserve training, public service, public civil service, reserve institute, public servant, reserve management, government agency, public civil service position, reserve mechanisms, legal basis of the reserve.

For citation: Kovtkov D. I., Kuznetsov V. I. Problems of Personnel Reserve Formation in Civil Service. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 11, pp. 121—130. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.11.9

Одной из главных движущих сил при реализации Конституции Российской Федерации являются государственные гражданские служащие (далее — гражданские служащие), в компетенции которых находится решение широкого круга внутригосударственных вопросов (от подготовки нормативных правовых актов, непосредственно влияющих на жизнь в государстве и его развитие, до решения самых обычных и насущных проблем граждан и общества). Из этого следует необходимость наличия у гражданского служащего высокого уровня профессиональной подготовки, твердых знаний, умений и навыков в работе с гражданами в той области государственного управления, где осуществляется прохождение государ-

ственной службы. Таким образом, качество государственного управления зависит от конкретного гражданского служащего и поэтому отбор кадров для замещения должностей государственной службы имеет важное государственное значение.

Одним из механизмов повышения эффективности государственной службы служит кадровый резерв. Как правовое явление кадровый резерв имеет правовые и организационные основы и строится на определенных принципах.

Актуальность решения задачи по эффективному формированию кадровых резервов и их дальнейшему использованию не вызывает сомнений. Она находится на контроле у государства, на что указывают периодически уточняемые требования

к профессиональному уровню лиц, которые могут быть включены в кадровый резерв, предлагаются новые методы, направленные на повышение эффективности кадровой работы, решение проблемы оценки вклада каждого служащего в работу аппарата органа власти, а также совершенствование методологических подходов и методик в обучении специалистов в области управленческой деятельности в сфере государственного управления.

Термины, образующие название института, происходят от иностранных слов — латинского *reservo*¹ и французского *cadre*² и могут применяться в сочетаниях: кадровый резерв и резерв кадров.

Институт резерва в системе государственной службы был введен в правовой оборот Федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (далее — Закон № 119-ФЗ)³, который закреплял, что государственную функцию по формированию групп кандидатов (резерва) из числа государственных служащих с целью выдвижения на более высокие должности должен реализовывать специальный федеральный орган по вопросам государственной службы (ст. 26).

В действующем законодательстве используется термин «кадровый резерв», который, следуя ч. 6 ст. 64 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон № 79-ФЗ), формируется как из граждан, изъявивших желание поступить в кадровый резерв, так и из гражданских служащих, включенных в ка-

дровый резерв по результатам конкурса на включение в кадровый резерв государственного органа. При этом граждане, не являющиеся государственными служащими, могут поступать в кадровый резерв только по результатам конкурса.

В отличие от резерва, создаваемого в порядке, установленном Законом № 119-ФЗ, в кадровый резерв, формируемый по нормам Закона № 79-ФЗ, могут вступать и граждане, не состоящие на государственной службе. Целью создания кадровых резервов является поиск и подбор наиболее достойных и квалифицированных специалистов для замещения должностей государственной гражданской службы⁴.

Согласно п. 1 ст. 11 и ст. 17 Закона № 58-ФЗ формирование кадрового состава государственной службы обеспечивается созданием: федерального кадрового резерва; кадрового резерва федерального государственного органа; кадрового резерва субъекта РФ; кадрового резерва государственного органа субъекта РФ.

Кадровые резервы создаются как источник, из которого кадровыми органами федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ подбираются кандидатуры и формируются предложения по замещению вакантных должностей или тех должностей, которые в плановом порядке должны стать вакантными.

Такой механизм использования кадрового резерва, по сути, не что иное, как инструмент управления кадровым составом государственного органа. Он стимулирует государственных служащих, не входящих в кадровый резерв, но стремящихся вырасти в служебном отношении в порядке обычного карьерного роста, исполнять

¹ Подробнее см.: Новый словарь русского языка. Толково-образовательный: в 2 т. М., 2000. URL: http://slovonline.ru/slovar_efremova/b-17/id-93388/rezerv.html.

² Подробнее см.: Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д. Ушакова. М., 2007.

³ Утратил силу.

⁴ См. п. 1 ст. 11 и ст. 17 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее — Закон № 58-ФЗ) и п. 14 ч. 1 ст. 44 и ч. 1 ст. 60 Закона № 79-ФЗ.

служебные обязанности более эффективно, добиваясь таким образом предпочтений при сравнении с кандидатом из резерва. Образующее соревнование между резервистом и обычным служащим объективно является способом косвенного управленческого воздействия кадрового органа, формирующего кадровый состав конкретного органа власти.

Структура федерального кадрового резерва состоит из кадровых резервов, формируемых не только в рамках государственной гражданской службы, но и в иных видах государственной службы. Кроме того, в федеральном органе исполнительной власти может быть организован не один вид государственной службы. Следуя логике законов № 58-ФЗ и № 79-ФЗ, для каждого из видов государственной службы, образованных в конкретном органе исполнительной власти, необходимо формировать отдельный кадровый резерв. В связи с этим происходит фрагментация резерва государственной службы, структура кадрового резерва приобретает более сложный вид.

Между тем государственные служащие различных видов государственной службы, проходящие службу в одном органе исполнительной власти, действуют в тесном единстве, в связи с чем при формировании «видовых» кадровых резервов следует обращать внимание на качества резервистов, связанные с умением наладить межвидовое взаимодействие.

Конкурсный порядок является основным способом поступления на государственную гражданскую службу и принципом формирования кадрового резерва гражданской службы. Включение гражданского служащего или гражданина, не являющегося гражданским служащим, в кадровый резерв позволяет назначать резервиста на должность уже без проведения конкурса (п. 5 ч. 2 ст. 22 Закона № 79-ФЗ), что

облегчает доступ к государственной службе граждан.

Кадровый резерв, как следует из анализа положений Закона № 79-ФЗ, также содержит элементы резерва управленческих кадров, поскольку в него включаются лица, рекомендуемые к назначению на руководящие (управленческие) должности гражданской службы категории «руководители» и «помощники (советники)».

Аналогичные положения содержатся в ч. 13 ст. 33 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 342-ФЗ) и ч. 13 ст. 33 Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 141-ФЗ).

В действующем законодательстве в области государственной службы предусмотрены своего рода фильтры, обеспечивающие замещение вакантных должностей руководителей наиболее компетентными кандидатами, в том числе из кадрового резерва. Так, в ч. 3 ст. 78 Закона № 342-ФЗ и ч. 3 ст. 79 Закона № 141-ФЗ предусмотрено для этих целей преимущественное назначение на эти должности кандидатов из числа резервистов. При этом конкурс не проводится, а назначение происходит по решению руководителя или уполномоченного руководителя. В исключительных случаях, когда в кадровом резерве отсутствует соответствующая возможность, указанные должности замещаются в порядке конкурса при обязательном наличии решения руководителя федерального органа исполнительной власти в области внутренних дел (в области пожарной безопасности).

Включение гражданского служащего (гражданина) в федеральный кадровый резерв оформляется (ч. 9 ст. 64 Закона № 79-ФЗ) правовым актом федерального государственного органа по управлению государственной службой, а в кадровый резерв государственного органа — правовым актом государственного органа.

Однако порядок формирования федерального кадрового резерва для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы высшей, главной и ведущей групп не определен. До сих пор отсутствует и федеральный государственный орган по управлению государственной службой.

В настоящее время во исполнение п. 4 Положения о кадровом резерве федерального государственного органа, утвержденного Указом Президента РФ от 1 марта 2017 г. № 96, каждый федеральный государственный орган утверждает собственное положение, закрепляющее порядок формирования кадрового резерва для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы. Таким образом обеспечивается учет особенностей прохождения службы в каждом государственном органе, его структуры, решаемых задач, исполняемых функций и предоставляемых государственных услуг.

Учет таких обстоятельств, как прозрачность и определенное единообразие в подходах к проведению конкурсов для замещения вакантных должностей гражданской службы, соблюдение необходимых условий сопоставимости и сравнимости выдержавших конкурсные испытания претендентов, позволяет использовать более широкий круг конкурсных результатов в целях выбора оптимального кандидата для замещения вакантной должности. Правительством РФ издано постановление от 31 марта 2018 г. № 397, которым утверждена Единая методика проведения конкурсов на заме-

щение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов (далее — Единая методика).

Согласно Единой методике (п. 5) для оценки профессионального уровня кандидатов в кадровый резерв, их соответствия квалификационным требованиям в ходе конкурсных процедур могут использоваться не противоречащие федеральным законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации методы оценки, включая индивидуальное собеседование, анкетирование, проведение групповых дискуссий, написание реферата и иных письменных работ или тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по вакантной должности гражданской службы (группе должностей гражданской службы, по которой формируется кадровый резерв).

Единая методика (п. 7) также закрепляет, что для всех кандидатов методы оценки кандидатов должны позволять оценивать профессиональный уровень кандидатов в зависимости от областей и видов профессиональной служебной деятельности, такие профессиональные и личностные качества, как стратегическое мышление, командное взаимодействие, персональная эффективность, гибкость и готовность к изменениям, а для кандидатов, претендующих на замещение должностей гражданской службы категории «руководители» всех групп должностей и категории «специалисты» высшей, главной и ведущей групп должностей, также лидерство и принятие управленческих решений.

Таким образом, Единой методикой при формировании кадрового резерва федеральным государственным органам разрешается использовать методы оценки кандидатов, не предусмотренные законодательством, но не запрещенные им и позволяющие более эффективно опре-

делять профессиональные и личностные характеристики кандидатов.

Отсутствие централизованного управления использованием кадрового резерва, в первую очередь отсутствие положения о федеральном кадровом резерве, вызывает проблемы системного характера. Одна из таких проблем — различия в правовом положении лиц, состоящих в кадровом резерве. Это присуще всем видам кадрового резерва на государственной гражданской службе.

В качестве примера рассмотрим такой объект, как мобилизационный людской резерв.

Правовым основанием создания указанного резерва является подп. 11¹ п. 2 ст. 4 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», согласно которому Президент РФ принимает решение⁵ о создании мобилизационных людских резервов Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов и устанавливает численность резервистов с указанием их распределения между Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами по представлению соответствующих федеральных органов исполнительной власти, федеральных государственных органов, а также устанавливает особенности формирования мобилизационных людских резервов в органах федеральной службы безопасности.

В соответствии с п. 2 Положения о порядке пребывания граждан Российской Федерации в мобилизационном людском резерве, утвержденного постановлением Правительства РФ от 3 сентября 2015 г. № 933, граждане, зачисленные в названный резерв, предназначаются на определенную воинскую должность, им присваивается воинское звание, они

подлежат аттестации, сдают квалификационный экзамен и участвуют в мероприятиях оперативной, мобилизационной и боевой подготовки. Эти граждане также участвуют и в военных сборах. В отличие от граждан, поступающих в кадровый резерв гражданской службы, с гражданами, поступающими в людской мобилизационный резерв, заключаются контракты. При этом резервистам согласно п. 2 ст. 13¹ Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее — Закон № 76-ФЗ) выплачиваются денежные выплаты, виды и размеры которых закреплены законодательно.

Граждане, пребывающие в резерве, имеют право (п. 5² ст. 19 Закона № 76-ФЗ) получить профессиональное образование и дополнительное профессиональное образование в военных профессиональных образовательных организациях или военных образовательных организациях высшего образования без взимания с них платы за обучение в порядке и на условиях, которые определяются Минобороны России (иным федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба).

Резервист обязан явиться в воинскую часть в срок, указанный в мобилизационном предписании, повестке и (или) распоряжении военного комиссариата, для исполнения обязанностей по воинской должности, в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также должностным регламентом.

Таким образом, правовое положение граждан, состоящих в мобилизационном людском резерве, близко к статусу военнослужащего. Однако названные граждане военнослужащими не являются. Статус военнослужащего приобретает в период непосредственного исполнения ими обязанностей военной службы, в

⁵ См. Указ Президента РФ от 17 июля 2015 г. № 370 «О создании мобилизационного людского резерва Вооруженных Сил Российской Федерации».

случаях, перечисленных в Законе № 76-ФЗ. Тем самым резервистам законодательно обеспечивается правовая защита, предоставляются государственные гарантии, предусмотренные для них и членов их семей. На особенностях правового положения указывали военные ученые-юристы В. М. Корякин, А. В. Кудашкин и К. В. Фатеев⁶.

Сроки нахождения в людском кадровом резерве соответствуют срокам прохождения военными служащими военной службы по контракту. Формирование кадрового состава войсковых частей резервистами основано на принципе экстерриториальности, что, впрочем, не исключает использование резервистов, поступающих в резерв из местного населения.

Единая правовая природа отношений в области формирования кадрового состава государственной службы означает и необходимость единообразного подхода к выработке практических процедур, не зависящих от вида федерального государственного органа власти, в котором предусматривается государственная служба.

Указом Президента РФ от 1 марта 2017 г. № 96 утвержден Порядок формирования кадрового резерва федерального государственного органа (далее — кадровый резерв) и работы с ним.

Названным Положением определены цели формирования резервов: а) обеспечение равного доступа граждан к федеральной государственной гражданской службе; б) своевременное замещение должностей федеральной гражданской службы; в) содействие формированию высокопрофессионального кадрового состава федеральной гражданской службы; г) содействие должностному росту гражданских служащих.

Сопоставление правил, закрепленных в указанных положениях, показывает, что правовое положение граждан, включаемых в кадровый резерв, значительно различается. Во-первых, гражданин, включенный в кадровый резерв в порядке Положения, утвержденного Указом № 96, не обеспечивается денежными выплатами, как это осуществляется в отношении граждан, поступающих в мобилизационный кадровый резерв. Во-вторых, правовым основанием нахождения гражданина в кадровом резерве гражданской службы является правовой акт органа власти, в соответствии с которым резервисты внутри кадрового резерва приобретают неравное правовое положение. Граждане, не являющиеся гражданскими служащими, статуса гражданского служащего не приобретают и кроме права быть назначенными на вакантную должность гражданской службы никакими иными правами и обязанностями в области гражданской службы не обременены. На них, в частности, не распространяются запреты и ограничения, направленные на противодействие коррупции.

Гражданский служащий, зачисленный в кадровый резерв, сохраняет статус государственного служащего. Однако он, как и гражданин, не являющийся гражданским служащим и зачисленный в кадровый резерв, не приобретает гарантий быть назначенным в течение периода нахождения в резерве на вышестоящую должность. По сути, конкурс, который был пройден ими при поступлении в кадровый резерв, может быть квалифицирован как «отложенный» конкурс для замещения вакантной должности. Вряд ли эти обстоятельства можно считать позитивными для кадровых резервов на гражданской службе.

На военной службе заключается контракт, что существенно изменяет правовую природу возникающих в результате правовых отношений, сближая статусы резервиста и

⁶ См.: Корякин В. М., Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Военно-административное право (военная администрация): учебник. Серия «Право в Вооруженных Силах — консультант». М., 2008. Вып. 90.

военнослужащего. В-третьих, командир войсковой части, заключая в пределах предоставленных прав контракт, назначает резервиста на должность, которой резервист соответствует по профессиональным и иным качествам, определяемым при поступлении в резерв. В отношении граждан, включаемых в кадровый резерв федерального органа исполнительной власти, такие процедуры не проводятся.

Следующим шагом в развитии системы кадрового резерва стало появление института резерва управленческих кадров.

Понятие «резерв управленческих кадров» по содержанию значительно шире, чем «федеральный кадровый резерв». Правовой основой формирования этого вида кадрового резерва стал Указ Президента РФ от 25 августа 2008 г. № 1252 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров»⁷. Идея нового института состояла в том, чтобы выявить наиболее перспективных специалистов, обладающих качествами, которые более всего необходимы для данной профессиональной деятельности⁸.

Основные положения института резерва управленческих кадров изложены в Общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации (далее — Общая концепция), одобренной Комиссией при Президенте РФ по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров (протокол от 29 ноября 2017 г. № 5).

Резерв управленческих кадров, следуя Общей концепции, — это сформированные в установленном

порядке группы граждан Российской Федерации, обладающих необходимыми профессиональными и личностными качествами для назначения на целевые управленческие должности в системе государственного управления и местного самоуправления, включая организации федерального, регионального и местного подчинения.

Общей концепцией предусматривается ряд уровней резервов управленческих кадров, включающий резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента РФ; федеральный резерв управленческих кадров; резервы управленческих кадров субъектов РФ; муниципальные резервы управленческих кадров. В федеральных округах могут создаваться окружные резервы управленческих кадров.

Граждане, включенные в указанные резервы, могут замещать исключительно целевые должности, к которым относятся должности, назначения на которые осуществляются преимущественно из резерва управленческих кадров, непосредственно связанные с выполнением таких функций, как стратегическая, административно-организационная, коммуникативно-регулирующая, мотивационная, контрольная, функция планирования.

Важным моментом следует признать внедрение рейтинговых механизмов, определяющих степень соответствия кандидатов и лиц, включенных в резерв управленческих кадров, конкретному уровню резерва управленческих кадров и призванных обеспечить мотивацию личности для повышения уровня профессионально-управленческой готовности.

Вместе с тем проблема резерва управленческих кадров видится в недостаточно четко выраженном в отличие от кадрового резерва характере опосредуемых этим институтом отношений. Так, субъектами формирования резервов управленческих

⁷ Утратил силу.

⁸ См.: Свирина Л. Н. К вопросу о развитии института федерального резерва управленческих кадров для государственной службы // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 3.

кадров являются органы власти. Общая концепция не раскрывает содержание понятия «органы власти», но анализ ее содержания позволяет дать широкое толкование, включая в это понятие органы всех ветвей власти. Таким образом, допускается, что из резерва управленческих кадров может осуществляться назначение, например, федеральных судей.

Между тем компетенцией по назначению судей Конституционного Суда РФ наделен Совет Федерации РФ (п. «е» ст. 83 Конституции РФ). Назначение федеральных судей осуществляется Президентом РФ в рамках его конституционных полномочий (п. «е¹» ст. 83 Конституции РФ). Каким образом Совет Федерации РФ будет формировать соответствующий резерв, представляется не ясным.

В целом можно полагать, что институт резерва управленческих кадров является реализацией принципа равного доступа граждан к государственной службе. Однако действующее законодательство не содержит правовых механизмов реализации Общей концепции. Это дело будущего. Снижает значимость данного института и поставленное во главу угла правило назначения лиц, состоящих в этом виде резерва, только на определенные должности. Такое положение по сути равносильно созданию механизма «социального лифта» и отрицанию значения карьерного принципа прохождения службы. Быстрое получение целевой управленческой должности способствует созданию иллюзии относительной легкости решения проблем управления государством.

Выскажем свои предложения по совершенствованию законодательства о резерве кадров.

Прежде всего отметим, что создание и формирование резерва кадров является необходимым условием:

формирования эффективной системы профессионального развития кадров, основанной на передовых образовательных технологиях;

реализации мероприятий по профессиональному развитию кадров и резерва кадров;

построения системы работы с резервом кадров, соответствующей современным вызовам, способствующей привлечению к исполнению управленческих функций достойных современному уровню требований кадров.

Для реализации указанных условий необходимо в первую очередь определить федеральный государственный орган, отвечающий за комплектование федерального кадрового резерва резервистами и за процессы их подготовки и назначения.

Требуется законодательно закрепить резерв управленческих кадров в числе иных кадровых резервов и установить их взаимосвязь и согласованность в правовом положении граждан — участников этих формирований, периодичность проведения отбора в него, например два раза в год, а также срок пребывания в резерве, например не более трех лет.

Следует определить требования, предъявляемые к кандидатам в резервисты, в числе которых обязательно должны быть следующие: наличие гражданства Российской Федерации; соответствие кандидатов уровню общей и специальной подготовки, опыту работы на управленческих должностях, а также уровню достигнутых при этом результатов, наличие высшего образования.

При определении порядка и условий формирования федерального резерва кадров необходимо, учитывая имеющийся опыт в этой области в некоторых федеральных органах исполнительной власти и сделанные при этом выводы, исключить:

неадекватное многообразие ключевых резервируемых должностей и, соответственно, наборов необходимых компетенций;

закрытость требований, критериев оценки, в ряде случаев их необоснованное отсутствие;

наличие различных, порой не коррелирующих друг с другом, правил, технологий, способов привлечения, отбора и оценки одних и тех же кандидатов;

разобщенность процессов подбора и подготовки резервистов, затрудняющая определение направлений работы и целевых показателей развития;

отсутствие единого центра управления (федерального государственного органа), планирования, анализа, прогнозирования и распределения резерва⁹.

Также необходимо нормативно урегулировать вопросы индивидуального профессионального развития лиц, включенных в резерв кадров федерального уровня, формы и способы проверки имеющихся про-

фессиональных знаний, а также порядок и условия финансирования государством указанных мероприятий.

В нормативном правовом акте, регулирующем функционирование федерального резерва кадров, целесообразно закрепить возможность направления федеральным государственным органом, отвечающим за функционирование федерального резерва кадров, лиц, включенных в резерв, для участия в мероприятиях, обеспечивающих приобретение указанными лицами теоретических и практических знаний и навыков, необходимых для замещения соответствующих должностей.

Важным фактором, влияющим на качество кадровых резервов, является укрепление статуса резервистов, создание правовых условий практического их привлечения к исполнению функций по предполагаемому для замещения должностям.

⁹ Подробнее см.: Мирошникова Ю. В. О проблемах формирования резерва руководящих кадров (обобщение опыта отбора и оценки претендентов) // Вестник Росздравнадзора. 2017. № 3. С. 59.

Библиографический список

Корякин В. М., Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Военно-административное право (военная администрация): учебник. Серия «Право в Вооруженных Силах — консультант». М., 2008. Вып. 90.

Мирошникова Ю. В. О проблемах формирования резерва руководящих кадров (обобщение опыта отбора и оценки претендентов) // Вестник Росздравнадзора. 2017. № 3.

Новый словарь русского языка. Толково-образовательный: в 2 т. М., 2000. URL: http://slovoonline.ru/slovar_efremova/b-17/id-93388/rezerv.html.

Свирина Л. Н. К вопросу о развитии института федерального резерва управленческих кадров для государственной службы // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 3.

Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д. Ушакова. М., 2007.

References

Explanatory dictionary of the Russian language. Ed. by D. Ushakov. Moscow, 2007. 752 p. (In Russ.)

Koryakin V. M., Kudashkin A. V., Fateev K. V. Military administrative law (military administration): Textbook. Series "Law in the Armed Forces — Consultant". Moscow, 2008. Iss. 90. 496 p. (In Russ.)

Miroshnikova Yu. V. Problems of creating manager pipelines (a summary of the experience of selection and evaluation of applicants). *Vestnik Roszdravnadzora*, 2017, no. 3, pp. 56—63. (In Russ.)

Svirina L. N. On the Issue about the Development of the Institute of the Federal Reserve of Managerial Staff for the Public l Service. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*, 2018, no. 3, pp. 91—101. (In Russ.)

The new dictionary of the Russian language. Sensible and educational. Moscow, 2000. 1029 p. Available at: http://slovoonline.ru/slovar_efremova/b-17/id-93388/rezerv.html.