

Научная статья
УДК 342
EDN: INDBSI



Статья опубликована на условиях лицензии
Creative Commons Attribution 4.0
International License

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕДУРЫ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВА ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА

Юлия Викторовна СОБОЛЕВА

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина, Саратов, Россия,
j.soboleva@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5138-2828>*

Амуланга Владимировна ОЖЕЛДЫКОВА

*Министерство экономики и торговли Республики Калмыкия,
Элиста, Россия, shnichkaa@mail.ru*

Аннотация. Актуальность исследования обусловлена тем, что в условиях современных вызовов – внедрения информационных технологий, принципов и стандартов клиентоцентричности государственных гражданских служащих и других должностных лиц, усложняются задачи управления, растут ожидания граждан и организаций. В связи с этим существующая практика правового регулирования формирования кадрового резерва не в полной мере отвечает современным требованиям.

Цель статьи – анализ правового регулирования действий, составляющих процедуру формирования кадрового резерва, выявление их особенностей.

Методология исследования базируется на анализе действующего нормативно-правового регулирования формирования кадрового резерва, а также на структурно-функциональном и лингвистическом методах, позволивших исследовать дефиниции «процедура», «резерв».

Результаты исследования включают изучение порядка формирования кадрового резерва государственного органа на основе выявления общих и специальных действий. В заключении предлагается законодательное закрепление плана мероприятий по дополнительному профессиональному образованию граждан, включенных в кадровый резерв государственного органа.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, кадровый резерв, государственный орган.

Заявление о конфликте интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Для цитирования: Соболева Ю.В., Ожелдыкова А.В. Правовое регулирование процедуры формирования кадрового резерва государственного органа // Вестник Поволжского института управления. 2025. Т. 25, № 6. С. 20–29. EDN: INDBSI

© Соболева Ю.В., Ожелдыкова А.В., 2025

Original article



This work is licensed under a
Creative Commons Attribution 4.0
International License

LEGAL REGULATION OF THE PROCEDURE FOR FORMING A GOVERNMENT AGENCY PERSONNEL RESERVE

Yulia V. SOBOLEVA

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Saratov, Russia,
j.soboleva@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5138-2828>*

Amulanga V. OZHELDYKOVA

*Ministry of Economics and Trade of the Republic of Kalmykia,
Elista, Russia, shinichkaa@mail.ru*

Abstract. The relevance of the study is due to the fact that in the context of modern challenges – the introduction of information technologies, principles and standards of customer centrality of civil servants and others, the tasks of management are also becoming more complicated, and the expectations of citizens and organizations are growing. In this regard, the existing practice of legal regulation of the formation of a personnel reserve does not fully meet modern requirements.

The purpose of the article is to analyze the legal regulation of actions that make up the procedure for forming a personnel reserve, to identify their features.

The research methodology is based on the analysis of the current regulatory framework for the formation of a personnel reserve, as well as on structural-functional and linguistic methods that made it possible to investigate the definitions of “procedure” and “reserve.”

The results of the study include the research into the procedure for formulating the personnel reserve of a state body based on identifying general and special actions. In conclusion, it is proposed to legislate an individual professional development activities plan for additional professional education of citizens included in the personnel reserve of a state body.

Keywords: state civil service, personnel reserve, government agency.

Conflicts of interest. The authors declare no conflicts of interest.

Contribution of the authors: all authors have made equivalent contributions to the publication.

For citation: Soboleva, Y.V., Ozheldykova, A.V. Legal Regulation of the Procedure for Forming a Government Agency’s Personnel Reserve // The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration. 2025. Vol. 25, № 6. P. 20–29. EDN: INDBSI

Введение. Эффективность работы любого государственного органа напрямую зависит от профессионализма его сотрудников. В условиях современных вызовов усложняются процедуры внедрения информационных технологий, принципов и стандартов клиентоцентричности государственных гражданских служащих, на новый уровень выходят задачи управления, возрастают ожидания граждан и организаций. Кадровый резерв становится инструментом, позволяющим заблаговременно подготовить перспективных работников к руководящим постам и ответственным направлениям деятельности. Без грамотно выстроенной системы отбора и подготовки таких сотрудников государственные органы рискуют столкнуться с дефицитом квалифицированных кадров.

Мировой опыт свидетельствует, что страны с развитой системой подготовки управленческих кадров демонстрируют более высокую стабильность и эффективность государственного аппарата. Планирование карьеры государственных служащих, граждан, их целенаправленное развитие и своевременная ротация создают условия для обновления управленческих кадров без потери преемственности и накопленного опыта. Однако существующая практика правового регулирования формирования кадрового резерва пока не в полной мере отвечает современным требованиям.

Кадровая ситуация на гражданской службе подвержена влиянию случайных субъективных факторов, поэтому слабо прогнозируема и недостаточно управляема, что приводит к отставанию кадрового потенциала от потребностей экономического и социального развития [1, с. 160]. Именно поэтому требуется оптимизация правового регулирования кадрового резерва государственной службы, процедуры его формирования.

Результаты и обсуждение. Как показал анализ правового регулирования, в процедуре формирования кадрового резерва государственного органа представляется целесообразным выделить общие и специальные действия. К общим действиям относится прогнозирование кадровых потребностей, определение требований к кандидатам, прием и проверка документов кандидатов, формирование конкурсной комиссии, принятие решения конкурсной комиссией, издание правового акта государственного органа о включении в кадровый резерв кандидатов, уведомление участников, работа с резервом. Специальные действия существуют в рамках процедуры формирования резерва, так как они функционируют только в отношении гражданских служащих, для которых разрабатываются индивидуальные планы развития, и не распространяются на рядовых граждан.

Слово «процедура» в переводе с латинского означает «проходить, протекать» [2, с. 637]. Процедура — это порядок совершения действий, необходимых для выполнения какого-либо дела, решения, задания [3, с. 5]. По мнению В.Н. Протасова, под юридической процедурой понимается «структурированная правовыми отношениями система актов поведения, обладающая нормативной или индивидуальной моделью своего развития и служащая средством реализации основного, главного для нее правового отношения» [4, с. 12].

Очевидно, что такая система нормативных актов направлена и на формирование кадрового резерва. Слово «резерв» означает «запас, откуда черпаются новые силы, ресурсы» [5]. Подготовке кадрового резерва способствует инновационное развитие российского образования, однако его возможности используются сегодня не в полной мере. В Указе Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» также подчеркивается важность формирования системы подбора, развития и ротации кадров для органов государственной власти, местного самоуправления [6].

Правовое регулирование формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе осуществляется Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [7, ст. 64], подзаконными актами, в том числе Указом Президента РФ от 22 января 2024 г. № 61 «О федеральном кадровом резерве на государственной гражданской службе Российской Федерации» [8], нормативными актами субъектов РФ.

Указом Президента РФ от 1 марта 2017 г. № 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа, кадровом резерве органа публичной власти федеральной территории» [9] утвержден порядок формирования кадрового резерва федерального государственного органа, органа публичной власти федеральной территории.

Формирование кадрового резерва государственного органа представляет собой длительную процедуру от планирования до конечного результата. Каждый этап имеет свои особенности и требования.

На этапе планирования анализируется текущая ситуация и делается прогноз будущих потребностей. Кадровая служба совместно с руководителями подразделений изучает состав сотрудников, возраст работающих, сроки до выхода на пенсию, планы развития организации. На основе собранной информации определяется, какие должности требуют замещения в ближайшие годы, при этом учитываются социаль-

ные, политические и экономические трансформации последних десятилетий, а также возникновение новых профессиональных сообществ [10, с. 205]. Утверждение плана происходит на уровне руководителя органа или его заместителя, курирующего кадровые вопросы. План становится основой для дальнейшей работы и определяет действия кадровой службы на предстоящий период.

Для каждой должности, по которой формируется резерв, устанавливаются квалификационные требования. Они вытекают из должностного регламента и включают соответствующие показатели: образование, стаж работы, профессиональные знания и навыки. На их основе выявляются возможные кандидатуры для включения в резерв. Источники пополнения резерва могут быть внутренние и внешние. Внутренний источник — служащие самого государственного органа. Кадровая служба анализирует их личные дела, результаты аттестации, взаимодействует с непосредственными руководителями, выявляя тех, кто проявляет желание развиваться, имеет потенциал для карьерного роста. Отмечается роль применения корпоративной социальной сети в процессе формирования кадрового резерва [11].

Внешний источник резерва — это лица, не работающие в государственном органе. Для их привлечения на официальных сайтах государственного органа и государственной информационной системы в области государственной службы в Интернете размещается объявление о формировании резерва и приеме документов для участия в конкурсе. Кандидаты представляют установленный перечень документов. Обязательными являются личное заявление о включении в резерв, копия паспорта, анкета для поступления на государственную службу Российской Федерации и муниципальную службу в Российской Федерации, заполненная по установленной форме, документы об образовании, трудовая книжка или сведения о трудовой деятельности. Дополнительно могут требоваться и иные документы, которые представляются в государственный орган гражданским служащим (гражданином) лично, посредством направления по почте или в электронном виде с использованием информационной системы «Госслужба».

Следующее действие в рамках процедуры формирования кадрового резерва — проведение проверки документов на соответствие формальным требованиям. По результатам проверки составляется список кандидатов, допущенных к конкурсу. Те, чьи документы не соответствуют требованиям, получают письменное уведомление с указанием причин отказа. Отказ может быть обжалован в вышестоящий орган или суд.

В соответствии с п. 31 Положения о кадровом резерве федерального государственного органа, кадровом резерве органа публичной власти федеральной территории конкурс проводится не позднее чем через тридцать календарных дней после дня завершения приема документов для участия в нем. Для его проведения создается специальная комиссия. Состав комиссии утверждается приказом руководителя государственного органа.

Конкурс включает несколько методов оценки, дополняющих друг друга и дающих всестороннее представление о кандидате. Единая методика проведения конкурсов предусматривает возможность использования тестирования, индивидуального собеседования, написания реферата, выполнения практических заданий. Выбор конкретных методов остается за конкурсной комиссией. Для разных должностей целесообразны разные сочетания. При отборе в резерв руководителей акцент делается на управленческие компетенции. Для специалистов важнее профессиональная экспертиза.

Каждый член комиссии оценивает кандидатов по всем примененным методам. Выставляются баллы по заранее определенной шкале. Кандидаты ранжируются по убыванию итогового балла. Первое место занимает тот, кто набрал максимум. Далее следуют остальные в порядке уменьшения баллов. При равенстве баллов приоритет может отдаваться по дополнительным критериям — стаж государственной службы, наличие ученой степени, участие в профессиональных конкурсах. Решение принимается открытым или тайным голосованием. Способ голосования определяется комиссией заранее.

Протокол заседания фиксирует ход конкурса и его результаты. В протоколе указываются состав комиссии, список кандидатов, использованные методы оценки, баллы каждого кандидата, решение комиссии. Протокол подписывается всеми присутствующими членами комиссии.

На основании решения комиссии составляется итоговый список лиц, рекомендованных к включению в кадровый резерв. По результатам конкурса не позднее четырнадцати дней со дня принятия конкурсной комиссией решения издается правовой акт государственного органа о включении в кадровый резерв кандидатов, в отношении которых принято соответствующее решение. Приказ содержит фамилии, имена, отчества, зачисленных в резерв, их должности (для действующих служащих) или сведения об образовании и опыте (для внешних кандидатов), должности, на которые они зачислены в резерв. Приказ подписывается руководителем или уполномоченным заместителем и регистрируется в установленном порядке.

Копия приказа направляется в кадровую службу для внесения сведений в личные дела резервистов и в единую информационную систему. Информация о включении в резерв становится частью кадровой истории и учитывается при дальнейших назначениях.

На каждого гражданского служащего (гражданина), включаемого в кадровый резерв, подразделением государственного органа по вопросам государственной службы и кадров подготавливается в электронном виде справка по форме, утверждаемой Правительством РФ. Разъясняется порядок организации работы с резервом, возможности обучения, условия назначения на должность.

Выписка из протокола заседания конкурсной комиссии, содержащая решение конкурсной комиссии об отказе во включении кандидата в кадровый резерв, выдается соответствующим подразделением государственного органа кандидату лично либо по его письменному заявлению направляется ему заказным письмом не позднее чем через три дня со дня подачи заявления.

Сложность для внешних кандидатов, включенных в кадровый резерв, состоит в незнании специфики службы. А.М. Зубренко отмечает: «При условии выбора из резервистов в обоих статусах выбор уже имеющего опыт службы, проходящего службу, выглядит предпочтительным для представителя нанимателя» [12]. При этом только для гражданского служащего, состоящего в кадровом резерве, нормативно урегулировано такое действие в рамках его формирования, как составление индивидуального плана профессионального развития. Это характеризует данное действие в процедуре формирования резерва как специальное, в отличие от остальных действий — общих, то есть урегулированных нормами, распространяющимися и на гражданских служащих, и на граждан.

План разрабатывается кадровой службой совместно с резервистом и его руководителем, в рамках которого анализируются компетенции, выявляются пробелы и определяются направления развития. План также включает конкретные мероприятия: курсы, семинары, стажировки, участие в проектах.

Дважды в год проводится оценка выполнения индивидуальных планов развития. Гражданский служащий отчитывается о пройденном обучении, участии в мероприятиях, достигнутых результатах. Кадровая служба анализирует отчет, беседует с наставником, собирает мнения коллег. По итогам оценки корректируется дальнейший план подготовки. Если гражданский служащий успешно справился с программой, ставятся новые задачи. При возникновении трудностей выясняются

причины и принимаются меры для их устранения. Возможно изменение формата обучения, назначение другого наставника, предоставление дополнительного времени. Ежегодно состав резерва пересматривается. Комиссия оценивает каждого резервиста по результатам года. Учитываются выполнение плана развития, результаты текущей работы, мотивация, дисциплина. Решается вопрос о продолжении пребывания в резерве или исключении.

Резервист выбывает из резерва по нескольким основаниям, предусмотренным п. 52, 53 Положения о кадровом резерве федерального государственного органа, кадровом резерве органа публичной власти федеральной территории, соответственно для гражданских служащих и граждан. Назначение на должность, для которой он готовился, завершает участие в программе резерва. Основанием исключения из кадрового резерва также является среди прочих и приобретение гражданином или гражданским служащим статуса иностранного агента.

Приказ об исключении из резерва издается руководителем органа. Резервист получает уведомление с указанием причин исключения. Информация вносится в личное дело и единую информационную систему. При этом исключение из резерва не влечет каких-либо негативных последствий для него на текущей должности.

Заключение. Таким образом, рассматриваемая процедура не нашла своего законодательного закрепления, которое могло бы препятствовать произвольным кадровым решениям и унифицировать правовое регулирование в формировании кадровых резервов государственных органов субъектов РФ. Кроме того, разработка индивидуальных планов развития только в отношении гражданских служащих в процессе формирования кадрового резерва государственного органа создает неравенство в возможностях для всех претендентов на замещение вакантных должностей. Соответствующие нормы, относящиеся и к дополнительному профессиональному образованию граждан, должны быть приняты для урегулирования равных возможностей всех участников рассматриваемых правоотношений в рамках данного специального действия в процедуре формирования кадрового резерва.

В связи с этим предлагается дополнить ч. 4 ст. 64 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» новым абзацем, устанавливающим процедуру формирования кадрового резерва: «...прогнозирование кадровых потребностей, определение требований к кандидатам, прием и проверка документов

кандидатов, проведение конкурса на включение в резерв, принятие решения конкурсной комиссией, издание правового акта государственного органа о включении в кадровый резерв кандидата, уведомление участников, утверждение индивидуального плана профессионального развития гражданского служащего и плана мероприятий по дополнительному профессиональному образованию граждан, работа с резервом». Соответствующие изменения требуется внести и в Положение о кадровом резерве федерального государственного органа, кадровом резерве органа публичной власти федеральной территории.

Список источников

1. Ноздрачев А.Ф., Левоненкова Т.А. Актуальные проблемы совершенствования законодательства по вопросам кадрового обеспечения системы государственного управления // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 159–168. EDN: ZZBCAZ
2. Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов: св. 25 000 слов и словосочетаний. М.: Эксмо, 2005. 940 с.
3. Управленческие процедуры / И.Л. Бачило, А.С. Васильев, Н.Ф. Воробьев, И.Л. Давитнидзе [и др.]; отв. ред. Б.М. Лазарев. М.: Наука, 1988. 272 с.
4. Протасов В.Н. Теория юридической процедуры. М.: Юрайт, 2024. 106 с.
5. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. URL: https://lib.ru/DIC/OZHEGOW/ozhegow_p_r.txt
6. О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 февр. 2019 г. № 68 // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2598.
7. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 29 сент. 2025 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2025. № 40. Ст. 5820.
8. О федеральном кадровом резерве на государственной гражданской службе Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22 янв. 2024 г. № 61 (в ред. от 6 окт. 2025 г.) // СЗ РФ. 2024. № 5. Ст. 663; 2025. № 41. Ст. 6007.
9. Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа, кадровом резерве органа публичной власти федеральной территории: Указ Президента РФ от 1 марта 2017 г. № 96 (в ред. от 10 окт. 2024 г.) // СЗ РФ. 2017. № 10. Ст. 1473; 2024. № 42. Ст. 6221.
10. Забнева Э.И. Особенности становления муниципальной службы как профессиональной деятельности // Вестник экономики, права и социологии. 2015. № 2. С. 205–208. EDN: UBZIUF
11. Шотин М.А. Формирование кадрового резерва и новые технологии // Управление человеческим потенциалом. 2013. № 1. С. 26–31. EDN: PTVEJV
12. Зубренко А.М. Профессиональное развитие и статус резервиста государственной гражданской службы РФ // Государственное управление и развитие

России: вызовы и перспективы: сборник статей VI Всероссийской научно-практической конференции, Пенза, 25–26 ноября 2022 г. / под ред. А.В. Яшина, А.А. Грачева. Пенза: Пензенский государственный аграрный университет, 2022. С. 135–139. EDN: TJLVOL.

Сведения об авторах

СОБОЛЕВА

Юлия Викторовна, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой служебного и трудового права, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина Саратов, Россия
j.soboleva@mail.ru,
<https://orcid.org/0000-0001-5138-2828>

ОЖЕЛДЫКОВА

Амуланга Владимировна, главный специалист сектора по развитию мер социально-экономического развития Министерства экономики и торговли Республики Калмыкия Элиста, Россия
shinichkaa@mail.ru

Статья поступила в редакцию
22.09.2025

Одобрена после рецензирования
25.10.2025

Принята к публикации
25.11.2025

The authors

Yulia V. SOBOLEVA,

Doctor of Sciences (Law),
Head of the Service and Labor Law
Department, Russian Presidential
Academy of National Economy
and Public Administration,
Povolzhsky Institute of Management
named after P.A. Stolypin
Saratov, Russia
j.soboleva@mail.ru,
<https://orcid.org/0000-0001-5138-2828>

Amulanga V. OZHELDYKOVA,

Chief Specialist of the Sector
for the Development of Social
and Economic Development Measures
of the Ministry of Economy and Trade
of the Republic of Kalmykia
Elista, Russia
shinichkaa@mail.ru

The article was submitted
22.09.2025

Approved after reviewing
25.10.2025

Accepted for publication
25.11.2025