

## ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В СФЕРЕ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 349.2

### **Кадровый резерв как элемент правового механизма подбора и расстановки кадров на государственной гражданской службе**

*Н. В. Пугачёва*

Российский государственный университет правосудия,  
Российская Федерация, 197046, Санкт-Петербург, Александровский парк, 5

**Для цитирования:** Пугачёва, Наталья В. 2022. «Кадровый резерв как элемент правового механизма подбора и расстановки кадров на государственной гражданской службе». *Ежегодник трудового права* 12: 193–204. <https://doi.org/10.21638/spbu32.2022.115>

Одной из основных целей создания кадрового резерва на государственной гражданской службе является обеспечение своевременного замещения вакантных должностей гражданской службы лицами, профессиональные и личностные качества которых обеспечивают надлежащее выполнение ими своих должностных обязанностей, что должно гарантировать бесперебойное и эффективное функционирование государственного аппарата. Вместе с тем правовое регулирование этого аспекта публичной деятельности должно предоставлять гражданам равные условия для доступа к гражданской службе в целях реализации их конституционного права. Анализ законодательства о государственной гражданской службе свидетельствует о пристальном внимании правотворческих органов к вопросам включения гражданских служащих и граждан в кадровый резерв — эти отношения подверглись достаточно подробному, хотя и не безупречному, регулированию. Основной же массив проблем возникает при работе с кадровым резервом — законодатель очень скупо формулирует правила назначения на должности лиц из кадрового резерва, предоставляя значительную свободу усмотрения правоприменителям, что влечет за собой риск нарушения принципа равенства. Так, остались без внимания законодателя вопросы о порядке действий представителя нанимателя при возникновении вакантной должности, а также о порядке назначения лица на должность гражданской службы из кадрового резерва. Соответственно, выявление слабых мест правового регулирования с целью его усовершенствования представляет собой насущную задачу как с точки зрения гарантированности гражданам реализации их права на выбор рода деятельности, осуществляемого в том числе путем прохождения

---

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2022

гражданской службы, так и с точки зрения обеспечения публичного интереса формирования высокопрофессионального кадрового состава государственных органов.

*Ключевые слова:* кадровый резерв, государственная гражданская служба, представитель нанимателя, гражданский служащий, конкурс на включение в кадровый резерв, вакантная должность, кадровая политика.

## 1. Введение

Эффективная кадровая политика в сфере государственного управления является необходимым условием реализации публичных функций государства, поскольку только правильный подбор специалистов для замещения должностей государственной службы, обеспечение условий для надлежащего выполнения ими своих служебных обязанностей, стимулирование их к продвижению по службе путем совершенствования своих профессиональных навыков и умений могут обеспечить слаженную работу того или иного государственного органа.

Основа для реализации мер кадровой политики государства заложена в Конституции РФ, которая, с одной стороны, гарантирует гражданам равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 30)<sup>1</sup>, а с другой стороны, обязывает государственные органы и органы местного самоуправления обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, 18, ч. 1 ст. 45). Это предполагает предоставление каждому, без какой-либо дискриминации, возможности поступить на государственную службу, если он обладает соответствующими знаниями, способностями и навыками, а на государство накладывает обязанность осуществить отбор только тех претендентов, которые прежде всего готовы к реализации задачи государства по соблюдению и защите прав, свобод и законных интересов граждан.

Как отмечают Д.И.Ковтков и В.И.Кузнецов, «качество государственного управления зависит от конкретного гражданского служащего и поэтому отбор кадров для замещения должностей государственной службы имеет важное государственное значение» (Ковтков и Кузнецов 2019, 122). В качестве элемента правового механизма формирования кадрового состава государственного органа законодателем предусмотрено создание кадрового резерва, наличие которого должно способствовать быстрому заполнению возникающих на государственной гражданской службе вакантных должностей лицами, обладающими профессиональными и личностными качествами для выполнения возложенных на них служебных обязанностей.

## 2. Основное исследование

### 2.1. История вопроса

Оценивая правовое регулирование современного им периода, авторы монографии «Кадровая политика и право» справедливо отмечали, что в советском законодательстве не уделялось должного внимания вопросам формирования кадро-

---

<sup>1</sup> Здесь и далее все ссылки на российские и советские нормативные правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.02.2022).

вого резерва, несмотря на то что в правовой литературе неоднократно указывалось на такую необходимость (Пашков, Иванкина и Магницкая 1989, 230–231). Закон СССР 30.06.1987 № 7284-ХІ «О государственном предприятии (объединении)» возлагал на предприятия обязанность создавать резерв руководящих кадров и вести с ним работу (ст. 8), однако не закреплял порядок формирования и использования этого ресурса. Пришедший ему на смену Закон СССР 04.06.1990 № 1529-І «О предприятиях в СССР», равно как и КЗоТ РСФСР (впоследствии КЗоТ РФ), о возможности создания какого-либо кадрового резерва умалчивал. В Законе СССР от 17.06.1983 «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями» полномочиям трудовых коллективов в подготовке, повышении квалификации и расстановке кадров была посвящена ст. 13, но она не упоминала о существовании такого механизма работы с кадрами предприятия, учреждения, организации, как кадровый резерв, закрепляя только права трудового коллектива участвовать «в обсуждении и решении вопросов подготовки, расстановки и рационального использования кадров» и рекомендовать «членов коллектива, отличившихся в труде, на повышение разряда (класса) либо продвижение по работе».

Понятие кадрового резерва стало характерным для государственной службы. Специальный закон, посвященный правовому регулированию функционирования государственной службы и определяющий правовой статус государственных служащих — Федеральный закон 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», — содержал нормы, предписывающие формирование кадрового резерва. В нем предусматривалось создание и закреплялись полномочия специального федерального органа — Совета по вопросам государственной службы при Президенте РФ, который должен осуществлять «формирование резерва на выдвижение на вышестоящие государственные должности государственной службы» (ст. 26), а также указывалось на необходимость внесения в федеральные реестры государственных служащих (федеральных и субъектов РФ) сведений из личных дел государственных служащих, включенных в резерв на выдвижение на вышестоящие должности (ст. 8). Названный Федеральный закон предусматривал включение в кадровый резерв только государственных служащих — граждане не могли в него попасть, а также не определял правил создания резерва и работы с ним, включая порядок назначения этих лиц на должности государственной службы.

Косвенно сведения о порядке назначения лиц из кадрового резерва на должности государственной службы мы можем почерпнуть в принятом в 1996 г. Положении о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы<sup>2</sup>, согласно п. 3 которого такой конкурс объявляется при наличии двух условий: имеется вакансия и при этом отсутствует резерв служащих для ее замещения<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Утверждено Указом Президента РФ от 29.04.1996 № 604.

<sup>3</sup> Следует отметить, что названный пункт был объектом судебной оценки в связи с тем, что позволял назначать государственного служащего из кадрового резерва на должность без проведения конкурса, однако Кассационная коллегия Верховного Суда РФ (см. Определение Верховного Суда РФ от 27.11.2003 № КАС03–559) отказала в удовлетворении заявления гражданина о признании этой нормы недействующей.

Федеральный закон 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», нормы которого, касающиеся регулирования отношений по формированию и использованию кадрового резерва, сохранились практически в неизменном виде, рамочно обозначил необходимость создания кадровых резервов (в том числе государственных органов) как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, и эффективного их использования в качестве инструмента обеспечения кадрового состава государственной службы (ст. 11 и 17), а также включил решение вопросов формирования кадрового резерва в систему управления государственной службой (ст. 16).

Следующим этапом правового регулирования отношений, связанных с формированием кадрового резерва, является принятие Федерального закона 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон о гражданской службе), ст. 64 которого закрепила в качестве цели формирования кадрового резерва замещение должностей гражданской службы и конкурсный порядок включения гражданского служащего или гражданина в кадровый резерв (не устанавливая при этом особенности проведения такого конкурса, а отсылая к норме, регулирующей порядок проведения конкурса на замещение должности гражданской службы). Важными новеллами этого закона следует считать, во-первых, предоставление возможности не только гражданским служащим, но и гражданам попасть в кадровый резерв<sup>4</sup>, а во-вторых, закрепление в ч. 7 данной статьи порядка замещения вакантной должности гражданской службы: по решению представителя нанимателя она замещалась лицом, состоящим в кадровом резерве, а конкурс на ее замещение объявлялся только в случае отказа этого лица от предложенной должности.

В результате в некоторых ведомственных нормативных актах появилось правило, предписывающее осуществлять назначение на должность в первую очередь лиц из кадрового резерва. Так, например, согласно Временному положению о кадровом резерве федеральных государственных гражданских служащих Федерального агентства по управлению государственным имуществом<sup>5</sup>, при появлении вакантной должности главной, ведущей и старшей группы должны быть в первую очередь рассмотрены кандидаты из кадрового резерва. С выбранным претендентом руководитель соответствующего структурного подразделения должен провести собеседование, после чего кандидат назначается на должность. Вакантная должность замещается по конкурсу только в случае отказа выбранного лица от ее замещения либо при отсутствии в кадровом резерве подходящих кандидатов. Примечательно, что в случае отказа лица из кадрового резерва от замещения должности этот нормативный акт не обязывал вновь обратиться к кадровому резерву и поискать там иную кандидатуру. Причиной этого, вероятно, было буквальное прочтение соответствующей нормы Закона о гражданской службе, говорящей только о единичном случае отказа.

---

<sup>4</sup> Конечно, уже и Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» не закреплял положения о том, что в кадровый резерв включаются именно государственные служащие, просто обозначая, что кадровые резервы создаются для замещения должностей, однако именно в Законе о гражданской службе прямо было упомянуто о возможности граждан быть включенными в кадровый резерв.

<sup>5</sup> Утверждено приказом Росимущества от 01.06.2009 № 148.

Положение о кадровом резерве на государственной гражданской службе Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству<sup>6</sup> не указывало прямо на наличие у лиц из кадрового резерва преимущественного права на замещение вакантных должностей, однако такой вывод следует из содержания п. 4.2, закрепившего правило о замещении вакантной должности на конкурсной основе при отказе гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, от предложенной должности.

Таким образом, использованная законодателем формулировка в период действия первоначальной редакции Закона о гражданской службе позволяла истолковать положение о назначении лица на должность из кадрового резерва как предоставляющее таким лицам преимущественное право на замещение вакантных должностей гражданской службы. Такое толкование поддерживалось и в научной литературе. Так, например, Т. В. Иванкина указывала, что в соответствии с данным Федеральным законом «...конкурс на вакантную должность проводится лишь в том случае, когда нет кандидата из кадрового резерва» (Иванкина 2010, 84).

## **2.2. Анализ действующего правового регулирования**

Правовое регулирование порядка формирования кадрового резерва и работы с ним на гражданской службе подверглось модификации в 2013 г. — актуальная редакция соответствующих норм Закона о гражданской службе создана Федеральным законом от 07.06.2013 № 116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», целью принятия которого было объявлено установление единообразных требований и условий формирования кадрового резерва на гражданской службе<sup>7</sup>. Остановимся на тех изменениях, которые нам представляются наиболее значительными.

На сегодняшний день включение в кадровый резерв государственного органа, как это указано в ч. 6 ст. 64, осуществляется по следующим основаниям:

- граждан — по результатам конкурса на включение в кадровый резерв или с их согласия — по результатам конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы (если они не стали победителями, но продемонстрировали достойный уровень профессионализма);
- гражданских служащих для замещения вакантной должности в порядке должностного роста — по результатам конкурса на включение в кадровый резерв или конкурса на замещение вакантной должности, либо по итогу аттестации (с их согласия);
- гражданских служащих, увольняемых со службы в связи с сокращением должностей либо упразднением государственного органа, — по решению представителя нанимателя соответствующего государственного органа при получении согласия указанных лиц, а увольняемых в связи с прекращени-

<sup>6</sup> Утверждено приказом Росстроя от 16.11.2006 № 292/1.

<sup>7</sup> Паспорт проекта Федерального закона № 222796-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в части установления единых требований и условий формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе Российской Федерации)».

ем служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, — с их согласия.

Таким образом, формирование кадрового резерва государственного органа осуществляется, как правило, на конкурсной основе, а также по результатам аттестации. По мнению М. В. Преснякова, не следует отождествлять процедуры конкурса и аттестации, поскольку последняя преследует цель определения соответствия служащего замещаемой должности, а не обеспечения равного доступа граждан к государственной службе, в связи с чем автор считает «недопустимым бесконкурсное включение в кадровый резерв на замещение вышестоящей должности гражданских служащих по результатам аттестации» (Пресняков 2007). На наш взгляд, аттестацию также следует рассматривать как своего рода конкурс, поскольку в ходе аттестации оцениваются профессиональные и личные качества гражданского служащего, и определяется не только его соответствие замещаемой должности, но и возможность выполнять более сложные функции, а также его соответствие квалификационным требованиям вышестоящей должности — не каждый служащий по итогам аттестации включается в кадровый резерв, это одно из возможных решений аттестационной комиссии (ч. 15 ст. 48 Закона о гражданской службе).

Исключения составляют случаи внеконкурсного зачисления в кадровый резерв лиц, уволенных по прямо указанным в законе основаниям, но при этом для них предусмотрены определенные ограничения: если по итогам конкурса или аттестации гражданский служащий включается в кадровый резерв для замещения должностей определенной группы, то есть не обязательно той группы, к которой относится замещаемая служащим должность, то увольняемые — только для замещения должностей той же группы, к которой относится последняя замещаемая таким лицом должность.

Внесенные изменения, кроме того, наконец-то прямо обозначили, что для включения в кадровый резерв проводится отдельный конкурс, и исключили отсылку к правилам конкурса, проводимого для замещения должности гражданской службы.

Вместе с тем изменилось и правило назначения на должность из кадрового резерва. Норма о его преимущественном использовании была заменена на весьма общую формулу: «Назначение гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, на вакантную должность гражданской службы осуществляется с его согласия по решению представителя нанимателя» (ч. 10 ст. 64).

Соответственно, кадровый резерв в государственном органе формируется теперь как на конкурсной основе, так и без проведения конкурса (в определенных случаях), а назначение лиц, в нем состоящих, на вакантную должность осуществляется по усмотрению представителя нанимателя — именно в его власти решить, проводить ли конкурс для замещения должности или рассмотреть кандидатуры из кадрового резерва.

Изменения, как было указано в пояснительной записке к законопроекту, ставшему законом о внесении изменений в Закон о гражданской службе, были разработаны для исполнения плана мероприятий по внедрению «новых принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы» и призваны повысить «эффективность кадровой работы в государственных органах по привлечению наиболее результативных и перспективных сотрудников».



Однако анализ правового регулирования отношений по формированию кадрового резерва государственного органа и работы с ним показывает, что данные цели вряд ли можно считать достигнутыми в полной мере.

Тот факт, что в кадровый резерв попадают как по результатам конкурса, так и без него, на наш взгляд, проблемы не представляет — все эти случаи четко обозначены в законе и обеспечивают включение в кадровый резерв только лиц, служба которых прервалась по независящим от них основаниям (ликвидация государственного органа, сокращение должностей, объективные обстоятельства, препятствующие продолжению службы), что совершенно не означает их непригодность к дальнейшему прохождению службы (о процедуре аттестации как о своеобразном конкурсе было сказано выше). Другой вопрос — это назначение бывшего гражданского служащего, попавшего в кадровый резерв без конкурса, на иную должность гражданской службы. Такое назначение, как следует из законодательства, может быть произведено в пределах группы должностей, к которой относилась ранее замещаемая служащим должность, а такая должность может быть и вышестоящей, поскольку высшая группа должностей включает категории «руководители» и «специалисты», а главная и ведущая включают, кроме того, и категорию «обеспечивающие специалисты» (ст. 9 Закона о гражданской службе).

Вместе с тем при включении в резерв без конкурса профессиональные и личные качества (знания, умения, навыки) увольняемого лица не оценивались с точки зрения возможности выполнения им обязанностей по вышестоящей должности, поскольку в резерв он попал в силу прямого указания закона. Мы поддерживаем позицию М. В. Преснякова, который считает, что бесконкурсный порядок формирования кадрового резерва должен преследовать только одну цель — сохранение за лицом при наличии уважительных обстоятельств соответствующей должности гражданской службы (Пресняков 2007).

Следует признать, что в данной части Закон о гражданской службе необоснованно расширяет гарантии уволенных гражданских служащих, предоставляя им возможность быть назначенными из кадрового резерва на вышестоящую должность. По нашему мнению, гарантия назначения в будущем на должность из кадрового резерва должна коррелировать с гарантией, предоставляемой служащим при увольнении в связи с сокращением должностей гражданской службы или упразднением государственного органа: увольняемому предлагаются вакантные должности с учетом категории и группы замещаемой им должности, уровня его квалификации, его специальности, направления подготовки, стажа гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки (ч. 5 ст. 31). Соответственно, в ст. 64 Закона о гражданской службе следует предусмотреть, что включать таких лиц в кадровый резерв необходимо с учетом не только группы, но и категории должностей, с тем чтобы бывший гражданский служащий, замещавший в прошлом, например, должность категории «специалисты» главной группы должностей, не мог быть назначен на должность, относящуюся к категории «руководители» той же группы. Это будет обеспечивать таким лицам гарантию возобновления службы без необоснованного предоставления им преимущества быть назначенными на вышестоящую должность без конкурса.

Еще один заслуживающий внимания вопрос — отсутствие четких правил конкуренции при появлении вакантной должности между лицами, включенными в ка-

дровый резерв, и иными лицами, в резерве не состоящими, но рассчитывающими на объявление конкурса для замещения этой должности. Как уже было сказано, в отличие от ранее действовавшего правового регулирования, актуальная редакция Закона о гражданской службе не предусматривает обязанности представителя нанимателя при возникновении вакантной должности обращаться прежде всего к списку кандидатов из кадрового резерва — он может как рассматривать претендентов, включенных в резерв, так и объявить конкурс на замещение вакантной должности, поскольку законодатель лишь констатирует, что назначение производится по решению представителя нанимателя с согласия назначаемого лица. С одной стороны, такое правило предоставляет доступ к службе не только состоящим в резерве, но и иным гражданам, что, несомненно, следует оценить положительно. С другой стороны, оно обеспечивает представителю нанимателя ничем не ограниченную свободу усмотрения при принятии решения о выборе процедуры назначения на должность — объявить конкурс или рассмотреть кандидатуры из резерва, то есть не исключает возможности объявления конкурса на замещение вакантной должности в ситуации, когда в кадровом резерве имеются подходящие кандидаты. Кроме риска произвольного выбора руководителем государственного органа способа замещения вакантной должности исходя из личной заинтересованности в назначении того или иного кандидата, в такой ситуации затягивается процедура замещения должности гражданской службы и ставится под сомнение целесообразность формирования кадрового резерва.

Между тем Положение о кадровом резерве федерального государственного органа (далее — Положение о кадровом резерве)<sup>8</sup> провозглашает такие цели его формирования, как обеспечение равного доступа граждан к государственной службе; своевременность замещения должностей; содействие формированию высокопрофессионального кадрового состава и должностному росту государственных служащих. Полноценное достижение этих целей, на наш взгляд, возможно в случае возвращения в Закон о гражданской службе правила о замещении вакантных должностей кандидатами из кадрового резерва; конкурс же должен проводиться только при их отсутствии или отказе от назначения на должность. При этом конкурс не должен назначаться до тех пор, пока не исчерпаны средства резерва (т. е. при отказе первого выбранного кандидата должность должна предлагаться следующему). Несомненно, при таком подходе возникнет, как и уже ранее возникало, сомнение в обеспечении права граждан на равный доступ к государственной службе, на что указывали Т. В. Иванкина и А. В. Завгородний, анализируя первоначальную редакцию Закона о гражданской службе: «...наличие кадрового резерва не должно вести к подмене конкурсного порядка комплектования персонала прямым назначением из кадрового резерва, поскольку это привело бы к созданию замкнутой системы формирования кадров гражданских служащих; приоритетной задачей при комплектовании корпуса гражданских служащих стал бы должностной рост гражданских служащих в ущерб конституционному принципу равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе» (Иванкина и Завгородний 2010, 86).

Позволим себе не согласиться с такой точкой зрения. На наш взгляд, подобная опасность существовала в период действия законодательства, позволяющего вклю-

---

<sup>8</sup> Утверждено Указом Президента РФ от 01.03.2017 № 96.



чать в кадровый резерв только государственных служащих, но не иных граждан. И тогда преимущество государственных служащих было очевидным, а граждане практически были лишены доступа к государственной службе. Сегодня граждане имеют право участвовать в любом конкурсе на включение в кадровый резерв и, соответственно, выиграв его, приобретают равную с гражданскими служащими возможность быть назначенными на должности гражданской службы.

Напротив, тот факт, что при наличии кадрового резерва представитель нанимателя вправе объявить конкурс на замещение должности, делает практически бессмысленной работу по созданию резерва кадров, не способствует достижению цели своевременного замещения должностей и не обеспечивает реализацию такого приоритетного направления формирования кадрового состава гражданской службы, как эффективное использование кадрового резерва.

Конечно, для обеспечения баланса между частными интересами (поступление гражданина на государственную службу как способ реализации своих способностей к труду (Иванкина 2014, 199)) и публичными интересами (надлежащее и бесперебойное функционирование государственного аппарата) следует, кроме возвращения правила о приоритетном использовании кадрового резерва, предусмотреть и обязанность государственного органа периодически (один раз в год) пересматривать состав кадрового резерва и объявлять конкурс на включение в кадровый резерв новых лиц с целью обновления его состава и обеспечения гражданам возможности претендовать на замещение должностей гражданской службы. В настоящее время правило о регулярном пересмотре состава кадрового резерва и его пополнении закреплено в ряде ведомственных нормативных актов<sup>9</sup>, что оценивается в научной литературе как положительное явление (Прокофьев, Беляев и Еремин 2015). Однако из вариативного оно должно стать общеобязательным, как и правило о проведении конкурсов на включение в кадровый резерв на регулярной основе.

Особо важным остается и вопрос о том, как действовать представителю нанимателя в случае наличия в кадровом резерве нескольких кандидатов, подходящих для замещения вакантной должности — п. 10 ст. 64 Закона о гражданской службе и п. 50 Положения о кадровом резерве (практически повторяющий норму Закона с единственным уточнением: назначение на должность производится в пределах группы должностей, для замещения которых лицо включено в резерв) об этом умалчивают. Отсутствие правового регулирования этого аспекта работы с кадровым резервом приводит к тому, что руководитель государственного органа получает возможность выбрать претендента для назначения на должность на основании личных симпатий и предпочтений, а не руководствуясь объективной оценкой профессиональных и личностных качеств кандидатов.

В связи с этим заслуживает поддержки предложение А. В. Завгороднего, который считает необходимым при наличии нескольких претендентов из кадрового резерва на замещение вакантной должности осуществлять выбор из них на конкурсной основе; в противном случае, по словам автора, «нарушается принцип равного доступа граждан к гражданской службе и создаются условия для формирования замкнутой касты чиновников» (Завгородний 2019, 24). Такой порядок выбора пре-

---

<sup>9</sup> См., например, уже упоминавшееся Временное положение о кадровом резерве федеральных государственных гражданских служащих Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

тендентов — путем проведения «внутрирезервного» конкурса — следует закрепить на законодательном уровне, исключив тем самым возможность предоставления отдельным кандидатам необоснованного преимущества, обусловленного субъективным фактором.

Д. И. Ковтков и В. И. Кузнецов указывают и на иные недостатки правового регулирования. Во-первых, они отмечают неравное положение «резервистов»: граждане, включенные в резерв, не обременены никакими правами и обязанностями в отличие от гражданских служащих, на которых распространяются запреты и ограничения, направленные на противодействие коррупции. Во-вторых, ни одним, ни другим не гарантировано назначение на должность (Ковтков и Кузнецов 2019, 127). Считаем возможным не согласиться с авторами. Равенство внутри кадрового резерва должно обеспечиваться только в отношении равных условий доступа к замещению вакантных должностей, запреты же и ограничения связаны не с нахождением в резерве, а с прохождением гражданской службы. Относительно второго замечания следует сослаться на правовую позицию Конституционного суда РФ, согласно которой гарантированные Конституцией РФ права на свободное распоряжение своими способностями к труду и на равный доступ к государственной службе не свидетельствует об обязанности государства обеспечить занятие гражданином конкретной должности<sup>10</sup>. Соответственно, названные обстоятельства не относятся к недостаткам нормативного регулирования правового положения лиц, находящихся в кадровом резерве.

### 3. Выводы

Анализ правового регулирования отношений по формированию и использованию кадрового резерва как инструмента подбора и расстановки кадров на государственной гражданской службе позволил выявить недостатки законодательно закрепленного правового механизма и сформулировать предложения по его совершенствованию. Кратко изложим основные из них.

1. Предусмотренная законодателем возможность включения в кадровый резерв без конкурса гражданских служащих, увольняемых по независящим от них причинам, сама по себе вызвана необходимостью обеспечить таким лицам определенную гарантию продолжения в будущем гражданской службы. Вместе с тем такая гарантия без необходимости расширяется за счет предоставления такому лицу возможности быть назначенным на вышестоящую должность в пределах группы должностей, к которой относилась последняя замещаемая им должность. Для исключения предоставления необоснованного преимущества предлагается закрепить правило о том, что такие лица включаются в кадровый резерв не только в пределах группы должностей, но и с учетом категории должностей.

2. Отсутствие в законодательстве обязанности представителя нанимателя при возникновении вакантной должности прежде всего рассмотреть кандидатов из кадрового резерва обесценивает работу по его формированию и не отвечает цели его

---

<sup>10</sup> См., например, Определение Конституционного Суда РФ от 07.07.2016 № 1416 об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Купцовой Татьяны Валентиновны на нарушение ее конституционных прав частью 10 статьи 64 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

эффективного использования. Следует предусмотреть правило о том, что вакантные должности предлагаются лицам, состоящим в кадровом резерве, и только при исчерпании этой возможности следует объявлять конкурс для замещения должности гражданской службы. Для обеспечения доступа к государственной службе лицам, не включенным в кадровый резерв, необходимо закрепить обязанность государственных органов периодически пересматривать состав кадрового резерва и объявлять конкурсы на включение в него. Оптимальным считаем проведение этих мероприятий один раз в год.

3. Для обеспечения принципа равенства при назначении на должность лиц из кадрового резерва следует установить правила отбора кандидата, профессиональные и личностные качества которого в наибольшей степени соответствуют квалификационным требованиям к вакантной должности, исключив возможность произвольного выбора претендента представителем нанимателя.

Подобные изменения, на наш взгляд, будут способствовать повышению эффективности такого несомненно полезного элемента правового механизма подбора и расстановки кадров на государственной гражданской службе, как кадровый резерв, обеспечивая при этом баланс между частными интересами отдельных граждан, претендующих на замещение должностей гражданской службы, и публичным интересом надлежащего функционирования аппарата государственного управления.

## Библиография

- Завгородний, Александр В. 2019. *Служебные правоотношения государственных гражданских служащих Российской Федерации: возникновение, изменение и прекращение*. Москва: Проспект.
- Иванкина, Татьяна В. 2010. «Я критически отношусь к законодательству о государственной службе в его современном виде [Интервью с Т. В. Иванкиной].» *Трудовое право* 5: 83–85.
- Иванкина, Татьяна В. 2014. «Частноправовые и публично-правовые начала в регулировании труда гражданских служащих.» *Российский ежегодник трудового права*. Вып. 9, под редакцией Е. Б. Хохлова, 188–207. Санкт-Петербург: Университетский издательский консорциум.
- Иванкина, Татьяна В., и Александр В. Завгородний. 2010. «Конкурсный подбор кадров государственных гражданских служащих.» *Трудовое право* 3: 81–88.
- Ковтков, Дмитрий И., и Владимир И. Кузнецов. 2019. «Правовые проблемы формирования резерва кадров на государственной гражданской службе.» *Журнал российского права* 11: 121–130.
- Пашков, Алексей С., Татьяна В. Иванкина и Елена В. Магницкая. 1989. *Кадровая политика и право*. Москва: Юридическая литература.
- Пресняков, Михаил В. 2007. «Право равного доступа к государственной службе и кадровый резерв.» *Подготовлено для системы КонсультантПлюс*.
- Прокофьев, Станислав Е., Александр М. Беляев и Сергей Г. Еремин, ред. 2015. *Современные кадровые технологии в органах власти*. Москва: Юстицинформ.

Статья поступила в редакцию 2 октября 2021 г.;  
рекомендована к печати 14 декабря 2021 г.

Контактная информация:

Пугачёва Наталья Владимировна — канд. юрид. наук, доц.; n.v.pugachiova@gmail.com

# Candidate pool as an element of legal mechanism of personnel recruitment and assignment in public civil service

N. V. Pugacheva

Russian State University of Justice,  
5, Aleksandrovskiy park, St Petersburg, 197046, Russian Federation

**For citation:** Pugacheva, Natalia V. 2022. "Candidate pool as an element of legal mechanism of personnel recruitment and assignment in public civil service". *Russian Journal of Labour & Law* 12: 193–204. <https://doi.org/10.21638/spbu32.2022.115> (In Russian)

One of the main purposes for creating a candidate pool for the civil service is to ensure timely filling of vacant positions by individuals whose professional and personal qualities guarantee proper performance of their official duties and thus the continuous and efficient functioning of the state apparatus. At the same time, legal regulation of this aspect of public activities should provide citizens with equal access to public service in order to ensure they enjoy their constitutional rights. An analysis of legislation on public civil service proves that rule-making bodies pay close attention to including civil servants and citizens into the candidate pool, and their relationship was subject to regulations that were not flawless, but still quite detailed. The main array of problems appears while working with the candidate pool, as the law-maker formulates rules of assignment of those from candidate pool in a very nonspecific manner and gives considerable discretion to law-enforcers, which endangers the principle of equality. For instance, the order of actions of an employer's representative when a vacancy opens, and the order of assigning an individual from candidate pool to a civil service position are neglected by the law-maker. Therefore, exposing flaws in legal regulation to improve it is a pressing task for guaranteeing enjoyment of the right to choose profession, including civil service, as well as in regard to ensuring public interest of forming highly competent personnel of public bodies.

*Keywords:* candidate pool, public civil service, employer's representative, civil servant, competition for being included into candidate pool, competition for filling a vacancy, vacancy, employment policy.

## References

- Ivankina, Tatyana V. 2010. "I am critical of the legislation on public service in its modern form [Interview with T. V. Ivankina]." *Trudovoe pravo* 5: 83–85. (In Russian)
- Ivankina, Tatyana V. 2014. "Private law and public law principles in the regulation of the work of civil servants". In *Rossiyskiy ezhegodnik trudovogo prava*. Iss. 9, edited by E. B. Khokhlov, 188–207. St Petersburg: Universitetskiy izdatel'skiy konsortsiy Publ. (In Russian)
- Ivankina, Tatyana V., and Aleksandr V. Zavgorodniy. 2010. "Competitive recruitment of state civil servants." *Trudovoe pravo* 3: 81–88. (In Russian)
- Kovtkov, Dmitry I., and Vladimir I. Kuznetsov. 2019. "Legal problems of personnel reserve formation in the state civil service." *Zhurnal rossiyskogo prava* 11: 121–130. (In Russian)
- Pashkov, Aleksey S., Tatyana V. Ivankina and Elena V. Magnitskaia. 1989. *Personnel policy and law*. Moscow: Iuridicheskaya literatura Publ. (In Russian)
- Presniakov, Mikhail V. 2007. "The right of equal access to public service and the personnel reserve." *Prepared for ConsultantPlus*. (In Russian)
- Prokofiev, Stanislav E., Alexandre M. Belyaev and Sergey G. Eremin, eds. 2015. *Modern personnel technologies in government bodies*. Moscow: Iustinform Publ. (In Russian)
- Zavgorodniy, Aleksandr V. 2019. *Official legal relations of state civil servants of the Russian Federation: emergence, change and termination*. Moscow: Prospekt Publ. (In Russian)

Received: October 2, 2021  
Accepted: December 14, 2021

Author's information:

Natalia V. Pugacheva — PhD in Law, Associate Professor; n.v.pugachiova@gmail.com