

**Проблемы формирования резерва
управленческих кадров в контексте
требований Федерального закона
«О государственной гражданской
службе Российской Федерации».**

Проблема I. Отсутствие корреляции между 79-ФЗ и нормативными документами, регулирующими формирование резервов управленческих кадров.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» устанавливает 4 вида резерва:

- федеральный кадровый резерв;
- кадровый резерв федерального государственного органа;
- кадровый резерв субъекта Российской Федерации;
- кадровый резерв государственного органа субъекта Российской Федерации*

*Статья 65 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2.08.2004 г. № 31. ст. 3215

Резерв управленческих кадров – новая административно-правовая категория:

Совещание Президента Российской Федерации с полномочными представителями Президента в федеральных округах от 23 июля 2008 года.

На повестку дня этого освещения был вынесен вопрос о необходимости пересмотра подходов к кадровой политике, созданию целостной системы воспроизводства и обновления профессиональной элиты в нашей стране. Для решения этой задачи, в качестве инструмента, Президент предложил использовать «общероссийский резерв эффективных управленческих кадров».

По итогам проведенного совещания Президентом России был подписан перечень поручений от 01 августа 2008 г. № Пр-1573, в соответствии с которым **перед государственными органами была поставлена задача - не позднее 1 марта 2009 года создать резерв управленческих кадров***.

*Вступительное слово Президента Российской Федерации на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров, 23 июля 2008 года, Московская область, Горки [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>

Формирование резервов управленческих кадров на федеральном, региональном и муниципальном уровнях выявило ряд проблем административно-правового регулирования:

1. Отсутствие нормативных правовых актов на уровне Федерального закона, регламентирующих использование резерва управленческих кадров в системе органов государственной власти.
2. Значительные отличия в практике формирования и функционирования кадровых резервов, предусмотренных ФЗ-79, и резервов управленческих кадров.
3. Осуществление исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации несвойственных им функций – подбора в резерв управленческих кадров для законодательных органов государственной власти, муниципалитетов, приоритетных сфер экономики.
4. Отсутствие урегулированных законом процедур поступления резервистов на государственную гражданскую службу вне конкурса.

Сложившаяся практика затрудняет процесс принятия кадровых решений на государственной гражданской службе.

Варианты оптимизации системы работы с резервом

Вариант 1.

Принятие Федерального закона «О резервах управленческих кадров в Российской Федерации», в котором будет предусмотрено, что федеральный кадровый резерв, кадровый резерв федерального государственного органа, кадровый резерв субъекта Российской Федерации, кадровый резерв государственного органа субъекта Российской Федерации являются неотъемлемыми частями федерального и региональных сводных резервов управленческих кадров. Они формируются специальными уполномоченными органами, регулирующими вопросы государственной службы и кадровой политики. Включение в сводные резервы управленческих кадров даст возможность замещения государственной должности, должности государственной гражданской службы без прохождения конкурса, предусмотренного ФЗ-79.

Вариант 2.

Выделение в федеральном, региональных и муниципальных резервах управленческих кадров двух категорий:

1. Лиц, претендующих на замещение государственных (муниципальных) должностей, должностей государственной гражданской и муниципальной службы. Включение в данную категорию резерва должно проводиться по конкурсному отбору, с последующим замещением должностей без проведения конкурса.
2. Лиц, потенциал которых может быть использован на руководящих должностях в государственных учреждениях и организациях, в приоритетных отраслях экономики, общественных организациях. Включение в данную категорию происходит на основе экспертных отборов. Нахождение данных лиц в резерве можно будет рассматривать лишь как квалификационное преимущество перед другими претендентами на руководящие должности, не включенными в резерв управленческих кадров. Резервистам вручается сертификат, в котором будут отражаться сведения о стажировках, повышении квалификации, проводимых в рамках резерва управленческих кадров.

Проблема II. Совершенствование нормативного регулирования кадрового резерва на региональном уровне

2.1. Наличие двух подходов к толкованию понятия «кадровый резерв» в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации

С одной стороны, региональные законодатели понимают под кадровым резервом перечень должностей, на которые могут претендовать определенные категории лиц.


С другой стороны, под резервом понимается и сама группа лиц, зачисленных в резерв.

Противоречия в толковании проявляются в дефиниции «кадровый резерв», отраженной в законах субъектов РФ, нормативных правовых актах высших должностных лиц и органов исполнительной власти. Это и «специально сформированная группа», и «категория», «перечень», «состав», «особая категория», «совокупность кадровых резервов», «контингент».

2.2. Наличие двух принципиально различных подходов к порядку включения в кадровый резерв органов государственной власти субъектов РФ.

Первый подход можно условно назвать «конкурсный, на конкретные должности».

Его суть заключается в использовании существующей схемы формирования резерва, закрепленной в Федеральном законе от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Для резерва управленческих кадров эта схема применяется расширительно, охватывая лиц, не находящихся на государственной службе, причем предполагается, что назначение будет осуществляться на заранее указанные должности.



Второй подход подразумевает использование схем, отличных от закрепленных в законодательстве о государственной гражданской службе.

В основном это экспертный отбор с использованием принципа «лучшие выбирают лучших», или «лучшие называют лучших», причем формирование резерва осуществляется «списочно», не на конкретные должности. Тем самым обеспечивается большой маневр при использовании резерва. Этот подход условно можно назвать «*экспертный, на перечень должностей*».

2.3. Федеральное законодательство предусматривает создание в субъектах Российской Федерации двухуровневого кадрового резерва.

В реальности в настоящее время ведется работа лишь по формированию резервов управленческих кадров.

Требуется интеграция резервов:

- 1 уровень – кадровый резерв государственного органа субъекта Российской Федерации (внутриведомственного резерва)**
- 2 уровень – кадровый резерв субъекта Российской Федерации (надведомственный резерв).**

По мнению кандидата юридических наук Д. А. Абезина, это означает, что «лицо, включенное в резерв кадров, может претендовать на замещение вакантной должности не только в одном органе государственной власти (структурном подразделении), но и в другом органе государственной власти (структурном подразделении), где открылась вакансия того же уровня, специализации, с аналогичными квалификационными требованиями».

**Абезин Д. А. Правовое регулирование кадрового резерва на государственной гражданской службе: состояние и перспективы развития // Научный вестник Волгоградской академии государственной службы. 2010. № 1(3). С. 113.*

Проблема III. Унификация кадрового резерва государственной гражданской службы в субъектах Российской Федерации: основные условия

Действующие в субъектах Российской Федерации нормативные правовые акты, регулирующие формирование резерва управленческих кадров, выявляют значительное количество особенностей. Требуется унификация основных условий функционирования резерва в субъектах Российской Федерации, в числе которых следующие:

3.1. Формирование резерва должно осуществляться исключительно на конкретные должности, существующие в соответствии с реестром и структурой органов.

3.2. Построение сводного резерва управленческих кадров субъекта Федерации следует закрепить в соответствии с формулой: «сводный резерв субъекта Федерации» = «резерв органа государственной власти» + «резерв муниципальных органов»... + «резерв предприятия, организации приоритетной сферы экономики» + «резерв для государственных учреждений и общественных организаций».

Подобный порядок, как правило, нормативно не прописан, однако большинство существующих списков резервов управленческих кадров в субъектах РФ построены по подобному принципу. Это объяснимо, поскольку резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации («президентская тысяча») выстроен по подобной схеме.

3.3. Составление исчерпывающего списка должностей, на которые формируется кадровый резерв, с обязательной фиксацией квалификационных требований на каждую из них (по аналогии с требованиями ст. 12 79-ФЗ).

3.4. Преимущественное использование конкурсных процедур для выявления и отбора претендентов (по аналогии с требованиями ст. 22 79-ФЗ).

Например, в резерв управленческих кадров Республики Удмуртия включаются граждане Российской Федерации, прошедшие в установленном порядке конкурсный отбор, обладающие наиболее высокими профессиональными, деловыми и личностными качествами.

Указ Президента УР от 10.11.2008 № 176 «Об утверждении Положения о Порядке формирования и подготовке резерва управленческих кадров Удмуртской Республики» // СПС «Консультант Плюс»: Сводное региональное законодательство [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». Дата последнего изменения 09.02.2011.

3.5. Формирование единых государственных требований к проведению оценочно-экзаменационных мероприятий в отношении претендентов. В настоящее время в ряде субъектов Российской Федерации используются различного рода проверки на знание русского и иностранного языков, профессиональных знаний, т.е. подразумевается применение классических процедур, используемых в учебных заведениях в отношении школьников и студентов.

Например, при формировании резерва управленческих кадров Республики Бурятия выясняется общеобразовательный уровень кандидата*. К числу необходимых требований относится:

- знание государственного устройства Российской Федерации, Республики Бурятия;
- знание основ законодательства Российской Федерации и Республики Бурятия по направлению профессиональной деятельности, знание Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Бурятия;
- знание русского языка и литературы;
- знание основ математики, истории России и зарубежных стран;
- знание основ экономики;
- свободное владение иностранным языком (желательно);
- владение информационными технологиями.

*Постановление Правительства РБ от 28.01.2009 № 26 «Об утверждении Порядка формирования резерва управленческих кадров Республики Бурятия» // СПС «Консультант Плюс»: Сводное региональное законодательство [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». Дата последнего изменения 09.02.2011. См. также: Хорганов В. О. О некоторых особенностях организации и правового регулирования государственной гражданской службы Республики Бурятия // Вестник Бурятского университета. 2010. № 2. С. 190–194.

Требуется определить единый для всех субъектов Российской Федерации перечень требований к конкурсным испытаниям квалификационным знаниям, умениям и навыкам

3.6. Осуществление отбора исключительно коллегиально, с публичным отбором и обсуждением кандидатур.

8. Открытый доступ к сформированному резерву, опубликование списка резерва поддержание его в актуальном состоянии. Данное условие соблюдается в отношении резервов управленческих кадров субъектов Российской Федерации, формируемых с конца 2008 года.

В этом направлении также нет единообразия. Не опубликованы списки окружных резервов управленческих кадров, на сайтах многих исполнительных органов госвласти субъектов РФ периодически размещаются лишь нормативные акты с указанием включенных в резерв и исключенных из резерва.

Проблема IV. Управление резервом управленческих кадров в субъектах Российской Федерации

4.1. Создание уполномоченного специализированного органа, регулирующего формирование и функционирование управленческих кадров

4.2. Определение источников финансирования подготовки и повышения квалификации лиц включенных в резерв управленческих кадров.

Вариант схемы финансирования резерва, с включением в его состав лиц, не состоящих на государственной или муниципальной службе, может строиться на основе принятия федеральных, субъектовых или муниципальных программ работы с резервом управленческих кадров.

4.3. Определение критериев эффективности работы с резервом

В основном используется 2 основных критерия:

1. Доля лиц, исключенных из кадровых резервов государственных органов субъекта РФ в связи с назначением на должность.
2. Доля лиц, назначенных из кадрового резерва государственного органа субъекта Российской Федерации, в общем числе лиц, состоящих в кадровом резерве.

Однако в числе вероятных критериев эффективности работы с резервом – время нахождения резервиста в резерве (менее года, 1 год, 2 года, 3 года), своевременность замещения вакантной должности лицом из резерва, количество лиц, выдвинутых на должности с большим объемом работы. Важное место отводится показателям профессиональной пригодности, которые связаны с профессиональной компетентностью, профессиональной социализацией, профессиональными умениями и навыками.

Важным критерием эффективности работы с резервом является и количество выявленных случаев освобождения резервистов от работы в новой должности по негативным причинам.