

Высшие государственные служащие как политический и правовой феномен

А.В. Агеев

Институт общественных наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация

АННОТАЦИЯ

Цель и задачи. Исследование направлено на комплексный анализ правового и общественно-политического статуса высших государственных служащих (ВГС) в Российской Федерации как ключевого элемента системы государственного управления. Основные задачи включают: 1) определение юридических рамок и фактического положения ВГС в структуре власти; 2) выявление и обоснование специфических критериев, позволяющих выделить ВГС в особую профессиональную группу, отличающуюся масштабом ответственности, характером полномочий и уровнем влияния на принятие стратегических решений; 3) критическую оценку действующего нормативного регулирования их деятельности, включая процедуры назначения, оценки эффективности и ротации; 4) разработку рекомендаций по совершенствованию законодательства и практики управления высшим кадровым составом государственной службы для повышения эффективности и легитимности публичной власти. **Методология.** Исследование базируется на применении сравнительно-правового метода, позволяющего провести анализ российского законодательства о государственной службе. Использован системный подход для комплексной оценки эффективности механизмов управления ВГС и их взаимодействия с политическим руководством. Дополнительно применен формально-юридический анализ норм и институтов, а также элементы институционального анализа для понимания реальных практик функционирования группы ВГС. **Результаты.** Установлено, что действующее российское законодательство детально регламентирует преимущественно формальные аспекты статуса ВГС (административно-правовые требования к квалификации, порядок назначения и освобождения от должности, вопросы денежного содержания и финансового контроля). Однако выявлен дефицит нормативного закрепления и практической реализации меритократических принципов отбора, основанных на объективных профессиональных качествах и достижениях, а также прозрачных критериев и процедур регулярной оценки эффективности деятельности ВГС. Доказано, что отсутствие четких, публичных и измеримых показателей результативности, равно как и конкурентных механизмов продвижения, создает системные риски влияния фактора персональной лояльности и неформальных связей при назначении на высшие должности, что может негативно сказываться на качестве принимаемых управленческих решений и общественном доверии. **Ключевые слова:** государственная служба; высшие государственные служащие; бюрократия; правовой статус; кадровая политика; меритократия; нормативное регулирование; оценка эффективности

Для цитирования: Агеев А.В. Высшие государственные служащие как политический и правовой феномен. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2025;15(3):120-129. DOI: 10.26794/2226-7867-2025-15-3-120-129

Senior Civil Servants as a Political and Legal Phenomenon

A.V. Ageev

Institute of Social Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation

ABSTRACT

Purpose and Objectives. The study aims to conduct a comprehensive analysis of the legal and socio-political status of senior civil servants (SCS) in the Russian Federation as a key element of the public administration system. The main objectives include: 1) defining the legal framework and actual position of SCS within the power structure; 2) identifying and justification specific criteria that distinguish SCS as a distinct professional group characterized by the scope of responsibility, scope of authority, and level of influence on strategic decision-making; 3) a critical assessment of the

current regulatory framework for their activities, including appointment procedures, performance evaluation, and rotation; 4) to develop recommendations for improving legislation and management practices of senior civil service personnel in order to increase the effectiveness and legitimacy of public authority. **Methodology.** The research is based on the comparative legal method that allows an analysis of Russian legislation on public service. A systemic approach was used to comprehensively assess the effectiveness SCS management mechanisms and their interaction with political leadership. Additionally, a formal legal analysis of norms and institutions, as well as elements of institutional analysis, were applied to understand the real practices of the SCS group. **Results.** It has been established that the current Russian legislation regulates in detail mainly the formal aspects of the SCS status (administrative and legal requirements for qualifications, the procedure for appointment and dismissal, issues of monetary support and financial control). However, there is a lack of regulatory consolidation and practical implementation of meritocratic selection principles based on objective professional qualities and achievements, as well as transparent criteria and procedures for regular evaluation of the effectiveness of SCS activities. It has been proven that the lack of clear, public and measurable performance indicators, as well as competitive promotion mechanisms, creates systemic risks of personal loyalty and informal connections when appointed to senior positions, which can negatively affect the quality of management decisions and public trust.

Keywords: civil service; senior civil servants; bureaucracy; legal status; personnel policy; meritocracy; regulatory framework; performance evaluation

For citation: Ageev A.V. Senior civil servants as a political and legal phenomenon. *Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University.* 2025;15(3):120-129. DOI: 10.26794/2226-7867-2025-15-3-120-129

ВВЕДЕНИЕ

Высшие государственные служащие (далее также ВГС) — это особая категория государственных служащих, которые назначаются высшими должностными лицами в стране и принадлежат к верхним рангам в системе должностей государственной службы. Речь идет о политико-административной элите — лицах, занимающих стратегические должности в государственных органах, которые способны регулярно и устойчиво оказывать влияние на политические результаты [1].

К ВГС относят руководителей органов власти, а также их заместителей и руководителей крупных подразделений. Функциональная специфика ВГС, отличающая их как от политиков, определяющих стратегический курс государства, так и от рядовых административных служащих, реализующих оперативные задачи, обусловила формирование в большинстве развитых стран специальных кадровых служб для их отбора, подготовки и оценки эффективности работы.

В Российской Федерации, несмотря на наличие развитого законодательства о государственной службе, высшие государственные служащие не выделены в отдельную категорию с особым правовым статусом и механизмами регулирования. Настоящая статья посвящена анализу данного правового пробела и обоснованию необходимости институционального оформления особой системы управления кадрами ВГС в России, учитывающей их уникальную роль и международный опыт.

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

В научной литературе и нормативных документах разных стран встречаются различные подходы к определению высшей государственной службы

и самого понятия «высший государственный служащий». В Великобритании используется термин «Senior Civil Service», в Нидерландах — «Senior Public Service», в Эстонии — «Top Public Service», во Франции и Румынии — «High-ranking civil servants».

В Нидерландах [2] Senior Civil Service (SCS/ВГС) — это система персонала для высших руководящих позиций в национальной государственной службе, система карьерного развития, обеспечивающая возможность конкурентного назначения на функции, включающие консультирование по вопросам политики, оперативное исполнение или корпоративное управление (директора, генеральные директора, главы департаментов и отделов, госсекретари и аналогичные должности).

В докладе, посвященном анализу ВГС на Балканах, высшей государственной службой считаются профессиональные государственные служащие, занятые на высших управленческих должностях в национальной гражданской службе. Они назначаются на конкурсной основе для выполнения функций, связанных с консультированием по вопросам политики, операционным управлением или корпоративным обслуживанием¹.

В Литве [3] высшая государственная служба определяется как система неполитических кадров, занимающих высокие и руководящие должности в национальной государственной службе.

В Великобритании высшие госслужащие — это наиболее высокопоставленные сотрудники министерств и ведомств, включая их постоянных секретарей, а также несколько следующих уровней

¹ ОЭСР. Анализ профессионализации высшей гражданской службы и перспективы для стран Западных Балкан: Документ SIGMA № 55. Париж: Издательство ОЭСР; 2018. 98 с. URL: <https://ideas.repec.org/p/oec/govaac/55-en.html>

руководства (генеральные директора, директора и заместители директоров)².

В странах ОЭСР высшая государственная служба — это группа должностных лиц, назначаемых на высокоуровневые должности в различных государственных органах. Обычно такие сотрудники работают в сфере формирования политики на национальном уровне или возглавляют ключевые исполнительные органы³.

Сопоставление подходов к пониманию ВГС за рубежом представлено в *таблице 1*.

Таким образом, высшие государственные служащие — это профессиональные государственные служащие, занятые на высших управленческих должностях в национальной гражданской службе. К ним относятся: руководители ведомств, главы департаментов и отделов.

Исследования данной категории госслужащих в России рассматривают ВГС как часть российской политико-административной элиты [4], то есть непосредственно участвующей в формировании процесса принятия политических решений [5]. Как указывает А. Дука [6], политико-административная элита предполагает не просто формальное должностное положение, а реальную возможность влиять на принимаемые решения и стратегию развития государства. Как отмечает О. Крыштановская [7], политико-административная элита — это группы ключевых фигур, определяющие стратегию развития страны. Они представляют собой «второй эшелон» власти, который в ближайшее десятилетие займет ведущие позиции в управлении экономикой, социальной сферой и безопасностью.

Эти управленцы обладают уникальными характеристиками: среди них преобладают выпускники престижных вузов, а их карьеры часто сочетают опыт работы в бизнесе, регионах или силовых структурах. Более того, Крыштановская подчеркивает, что современная политико-административная элита неоднородна — она включает как столичных юристов-экономистов с глобалистскими взглядами, так и выходцев из реги-

онов или силовых ведомств с консервативными ценностями.

Д. Тев в своих работах [8] делает вывод, что административная профессионализация — основная модель карьеры политико-административной элиты. Это подтверждается данными о том, что большинство высокопоставленных сотрудников Администрации Президента РФ (АП) имеют опыт работы в федеральных административных структурах, включая саму АП и Правительство РФ. Такой подход способствует интеграции президентской бюрократии и правительственной элиты в единую властную группу, что, по мнению Тева, укрепляет вертикаль власти и обеспечивает ее стабильность. Особого внимания заслуживает вывод Тева [9] о слабой роли выборных должностей (например, сенатор Федерального Собрания) в карьерах представителей политико-административной элиты. Это подтверждает тезис о доминировании исполнительной власти и ее аппарата в российской политической системе, где парламент играет скорее формальную роль.

ТЕОРИЯ И МЕТОДЫ

В настоящем исследовании в качестве высших государственных служащих учитываются государственные гражданские служащие, замещающие должности категории «руководители» высшей группы должностей. В этот слой входят руководители федеральных органов исполнительной власти, руководители аппаратов федеральных государственных органов, их заместители, руководители наиболее крупных структурных подразделений (департаментов, управлений), руководители территориальных и заграничных органов федеральных органов исполнительной власти, а также лица на аналогичных должностях в системе органов власти субъектов Российской Федерации.

Высшие государственные служащие, как показали предыдущие исследования, отличаются как от публичных политиков (в терминологии современного российского законодательства — лиц, замещающих государственные должности), так и от основного числа государственных гражданских служащих. Особенности общественно-политического положения ВГС представлены в *табл. 2*.

С опорой на предыдущие публикации предлагаем набор критериев, позволяющих идентифицировать высших государственных служащих:

1) должности государственной гражданской службы категории «руководители» высшей груп-

² Комитет по государственному управлению Палаты общин. Аутсайдеры и инсайдеры: Внешние назначения в высшую гражданскую службу: Седьмой отчет сессии 2009–2010 г. Лондон: The Stationery Office Limited; 2010. 54 с. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmpublicadm/241/241.pdf>

³ Shiu Peter K. C. On Ideal Type of Senior Civil Service Structure. Institute of European and American Studies; Academia Sinica. 2009. URL: https://www.ea.sinica.edu.tw/file/Image/On_Ideal_Type_of_Senior_Civil_Service_Structure.pdf

Таблица 1 / Table 1

**Подходы к пониманию высших госслужащих в зарубежных странах /
Approaches to understanding senior civil servants in foreign countries**

Страны / Countries	Должностные уровни / Job Levels	Функционал / Functionality
Нидерланды	1. Генеральный (Государственный, Постоянный) секретарь. 2. Генеральный директор, руководитель департамента. 3. Директор. 4. Руководитель подразделения	1. Подготовка проектов государственных решений и стратегий. 2. Руководство разработкой и исполнением государственных программ и проектов. 3. Ведение бюджетного планирования и обеспечение исполнения бюджета организации. 4. Назначение, оценка и развитие сотрудников, находящихся в прямом подчинении. 5. Проведение служебных проверок, анализ эффективности и оптимизация деятельности подведомственных подразделений. 6. Подготовка и проведение отчетности для правительства и надзорных органов. 7. Реализация указаний (приказов) политического руководства, подготовка материалов для министров. 8. Представительство ведомства на межведомственных и международных совещаниях. 9. Внедрение цифровых, административных и организационных реформ
Албания; Босния и Герцеговина; Северная Македония; Сербия; Черногория	1. Генеральный (государственный, постоянный) секретарь. 2. Генеральный директор, заместитель генерального (постоянного) секретаря, начальник сектора. 3. Директор департамента. 4. Заместитель руководителя	1. Осуществление стратегического управления в министерствах и ведомствах. 2. Предоставление политико-административных консультаций министрам. 3. Руководство процессами реализации государственной политики. 4. Управление подчиненными структурами и персоналом. 5. Организация деятельности по выполнению решений правительства. 6. Контроль оперативной деятельности и распределение ресурсов. 7. Представление и защита интересов ведомства в межведомственном взаимодействии. 8. Обеспечение исполнения законов и нормативных актов в своей сфере ответственности. 9. Ответственность за результаты деятельности ведомства или подведомственного органа
Литва	1. Генеральный секретарь министерства. 2. Директор департамента. 3. Заместитель министра. 4. Директор агентства, службы. 5. Руководитель управления. 6. Директор бюро, отдела	1. Управление политико-административным интерфейсом (взаимодействие политики и госуправления). 2. Управление учреждением или департаментом (операционное и стратегическое руководство, реализация политики). 3. Управление всей государственной службой (разработка, внедрение, контроль стратегий и реформ во всей системе государственной службы)
Велико-британия	1. Постоянный секретарь. 2. Генеральный директор. 3. Директор	1. Руководство министерствами и ведомствами. 2. Внедрение государственных политик. 3. Контроль за исполнением бюджета, управление финансами и персоналом. 4. Ответственность перед парламентом/правительством
Страны ОЭСР	1. Руководитель правительственного органа. 2. Должностное лицо, работающее с политическим лидером	Участие в реализации политики на национальном уровне, руководство крупными оперативными агентствами

Источник / Source: составлено автором / Compiled by the author.

Особенности высших государственных служащих по отношению к другим категориям публичных должностных лиц в Российской Федерации / Features of senior civil servants in relation to other categories of public officials in the Russian Federation

Основания для сопоставления / Grounds for comparison	Высшие государственные служащие / Senior civil servants	Лица, занимающие государственные должности / Persons holding public positions	Государственные гражданские служащие / Civil servants
Правовой статус установлен	Статус установлен фрагментарно в законодательстве о государственной службе	Статус установлен в Конституции РФ, конституциях (уставах) субъектов РФ, отдельных законах и подзаконных актах	Законодательство о государственной службе
Подотчетность	Президент РФ, Правительство РФ	Народ как источник власти, Президент, Председатель Правительства РФ	Представитель нанимателя – руководитель государственного органа
Способ назначения	Без конкурса	Процедура выборов или назначения высшим должностным лицом	Как правило, по результатам конкурса
Способ оценки	Не формализована (может учитываться удовлетворенность получателей государственных услуг, ключевые показатели развития отрасли и т.д.)	Политическое доверие	Формализованная аттестация
Способ оплаты	Денежное содержание или денежное вознаграждение	Денежное вознаграждение (фиксированный должностной оклад, надбавки и ежемесячное денежное поощрение)	Денежное содержание (должностной оклад, оклад за классный чин, надбавки за выслугу лет, за особые условия службы), премии
Количество должностей	175 на федеральном уровне	65 на федеральном уровне	На федеральном уровне устанавливается Президентом РФ
Примеры должностей	Руководитель Администрации Президента РФ; заместитель федерального министра, директор федеральной службы	Президент РФ, Председатель Правительства РФ, Сенатор РФ; федеральный судья, аудитор Счетной палаты РФ	Референт управления Администрации Президента РФ, главный советник отдела федерального министерства, консультант отдела в Аппарате Совета Федерации РФ
Срок полномочий	Как правило, на срок полномочий назначившего лица	На срок полномочий высшего должностного лица или выборного государственного органа	Бессрочный служебный контракт, срочный служебный контракт от 1 до 5 лет

Окончание таблицы 2 / Table 2 (continued)

Основания для сопоставления / Grounds for comparison	Высшие государственные служащие / Senior civil servants	Лица, занимающие государственные должности / Persons holding public positions	Государственные гражданские служащие / Civil servants
Основания для увольнения	Окончание срочного контракта, собственное желание, достижение предельного возраста, утрата доверия, нарушение законодательства	Истечение срока полномочий, стойкая неспособность исполнять полномочия, утрата доверия (отрешение от должности), собственное желание, смерть, прекращение деятельности государственного органа (отставка Правительства, роспуск Государственной Думы)	Окончание срочного контракта, собственное желание, достижение предельного возраста, нарушение законодательства, отказ от ротации, неудовлетворительные результаты аттестации, реорганизация (ликвидация) государственного органа (должности)
Предельный возраст	65 лет с возможностью продления до 70 лет. Для лиц, назначаемых Президентом РФ, – не установлен	Не установлен	65 лет

Источник / Source: составлено автором / Compiled by the author.

пы должностей⁴; даже среди категории «руководители» выделяется именно высшая группа, так как остальные группы (главные, ведущие, старшие) относятся к оперативному управлению и не обладают сопоставимым влиянием. Например, «руководитель отдела» в министерстве отвечает за локальные задачи, а директор департамента определяет политику целого направления. А если включить в категорию ВГС, например, советников или экспертов высшей группы, это размывает ее специфику, так как:

- их функции часто ограничены консультационной или узкопрофессиональной ролью, а не стратегическим руководством;
- они не всегда участвуют в принятии решений на уровне министерств/ведомств;
- их статус обычно регулируется общими нормами о государственной службе без исключений, как у руководителей;

2) особая процедура подбора (назначения) на должность и освобождения от должности;

3) особая процедура оценки деятельности.

Далее по этим критериям рассмотрим действующее законодательство России, содержащее элементы правового статуса ВГС, и выявим пробелы в регулировании, что позволит сформулировать соответствующие предложения.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Нормы, описывающие деятельность высших государственных служащих, распределены в нескольких законодательных и подзаконных актах. Сам термин в законодательстве РФ не используется.

Единый перечень должностей государственной службы отсутствует. На федеральной государственной гражданской службе он установлен указом Президента РФ⁵. Общее количество таких должностей на федеральной гражданской службе — 175.

Порядок подбора и назначения на должности государственных гражданских служащих регулирует гл. 4 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее все ссылки по тексту даются на данный Закон, если не указано иное).

⁴ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru/12136354/?ysclid=mdd9s3ye1d629842861>

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2005 № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы». URL: <https://base.garant.ru/189039/?ysclid=mdd9tynhvd667763534>

По общему правилу (ст. 22), поступление на гражданскую службу или замещение другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня кандидатов и их соответствия квалификационным требованиям. Для проведения конкурса на замещение вакантной должности формируется конкурсная комиссия, в состав которой входят представитель нанимателя, уполномоченные им гражданские служащие и независимые эксперты.

Для должностей, отнесенных нами к ВГС, установлены следующие особенности подбора и назначения:

- решение принимается Президентом РФ, Правительством РФ или высшим должностным лицом субъекта РФ (ст. 22 ч. 2 п. 2);
- назначение осуществляется без проведения конкурса (ст. 22 ч. 2);
- предъявляется квалификационное требование к наличию высшего образования (ст. 12 ч. 3), но с субъективной оценкой профессионального уровня.

Срок замещения должности гражданскими служащими регламентируется с учетом следующих ключевых принципов: на основании бессрочного контракта (ст. 25 ч. 1) или срочного контракта (до 5 лет) при наличии специальных оснований (ст. 25 ч. 4), таких как временное замещение отсутствующего служащего; работа во временных органах власти; исполнение обязанностей в дипломатических представительствах РФ за границей; трудоустройство выпускников целевого обучения. Предельный возраст гражданской службы — 65 лет (ст. 251).

На должностях, отнесенных к ВГС, назначение происходит исключительно на срочной основе (ч. 4 ст. 25). Срок полномочий привязывается к деятельности назначаемого органа (например, Правительства РФ), что автоматически прекращает контракт по окончании мандата (п. 2 ст. 35). Процедура назначения исключает конкурсные механизмы — решение принимается Президентом РФ, Правительством РФ либо через ротацию или кадровый резерв (ч. 2 ст. 22). При достижении возраста 65 лет предусмотрена возможность продления контракта до 70 лет по решению назначившего органа, а для лиц, назначенных Президентом РФ, возрастные ограничения отсутствуют.

Система оценки гражданских служащих детально регламентирована. Аттестация (ст. 48) проводится каждые три года комиссией с участием независимых экспертов, включает анализ исполнения

должностного регламента, результатов профессиональной деятельности, соблюдения этических норм. Результаты аттестации определяют дальнейший карьерный рост, включение в кадровый резерв или увольнение.

Система оценки ВГС характеризуется почти полным отсутствием формализованных процедур. Ключевым инструментом служит субъективная оценка назначающим субъектом (Президент РФ, Правительство РФ) в рамках мониторинга исполнения должностных обязанностей без четких критериев (ст. 47); проверки соблюдения ограничений (ст. 20, 201) и отсутствия конфликта интересов (ст. 19); решения о продлении срока службы после 65 лет (ст. 251), где основным параметром является доверие назначающего субъекта. Присвоение классов действительного государственного советника РФ 1–3 класса осуществляется Президентом РФ (ст. 11 ч. 14) без публичной верификации квалификации.

Процедура освобождения от должности для гражданских служащих предусматривает гарантии защиты их трудовых прав. Обязательными этапами являются: предупреждение об увольнении за два месяца при сокращении (ч. 2 ст. 31); предложение альтернативной должности в том же или ином государственном органе (ч. 5 ст. 31); учет мнения выборного профсоюзного органа (ст. 38).

Основания увольнения госслужащих включают объективные критерии: сокращение штата государственного органа (п. 82 ч. 1 ст. 37); несоответствие должности по результатам аттестации (п. 16 ч. 1 ст. 37); дисциплинарные нарушения с документальной фиксацией (п. 2–3 ч. 1 ст. 37). Социальные гарантии предусматривают выходное пособие в размере 4-месячного денежного содержания (ч. 31 ст. 37) и компенсацию за неиспользованный отпуск (ст. 46).

Для должностей категории «руководители» высшей группы процедура освобождения от должности инициируется назначающим субъектом (Президентом РФ, Правительством РФ) без обязательного детального обоснования (п. 2 ст. 35). Ключевые основания включают:

- истечение срока срочного служебного контракта (автоматическое прекращение);
- утрату доверия за коррупционные нарушения (п. 11 ч. 1 ст. 37);
- несоответствие должности вследствие «недостаточного профессионального уровня» (п. 16 ч. 1 ст. 37), определяемого без формализованной оценки.

Решение об увольнении оформляется нормативным правовым актом без служебных проверок, участия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих или учета мнения профсоюзного органа (ст. 38 не применяется), что минимизирует процессуальные гарантии. Последствия ограничиваются исключением из реестра служащих (ст. 43) без предусмотренных социальных компенсаций.

ВЫВОДЫ

Мы выяснили, что все предложенные критерии, характеризующие высших государственных служащих, действующим российским законодательством урегулированы лишь частично. При этом наблюдается существенная специфика должностей, относимых нами к ВГС, по отношению к остальному персоналу органов государственной власти.

Установлены требования к наличию высшего образования, порядок назначения и освобождения от должности, а также возрастные ограничения.

Законодательство создает модель управляемой нестабильности: декларируемая возможность бессрочного контракта (ст. 25 ч. 1) полностью замещается обязательной срочностью (ст. 25 ч. 4), формируя систему политически зависимых назначений, где формальные гарантии уступают усмотрению вышестоящих органов.

Еще менее подробно регулируются процедуры оценки эффективности деятельности ВГС и меритократические принципы отбора, что открывает возможности для таких проблем, как зависимость назначений от политической конъюнктуры, недостаточная прозрачность кадровых решений и снижение качества государственного управления.

Закон формирует асимметричную модель оценки, в которой доминируют внепроцедурные механизмы, ставящие профессиональные качества в зависимость от доверия назначающего субъекта. Для остальных госслужащих применяется формализованная бюрократическая оценка.

Освобождение от должности государственных служащих категории «руководители» высшей группы должностей осуществляется по внепроцессуальному механизму (ст. 35, 37): истечение срока срочного контракта прекращает полномочия; «утрата доверия» применяется без служебных проверок или участия профсоюзов; решение назначающего органа (Президент РФ, Правительство РФ) не требует обоснования.

Зарубежный опыт показывает, что вопросы отбора и оценки ВГС можно урегулировать через введение конкурсных процедур, независимых комиссий и четких критериев эффективности. Это позволяет повысить профессионализм управленцев, снизить уровень коррупции и усилить доверие к государственным институтам, что подтверждают данные исследований из Нидерландов, Великобритании и других стран.

Экстраполяция этого опыта на Россию, на наш взгляд, возможна по следующим направлениям.

Во-первых, внести изменения в ст. 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе», предусмотрев обязательный конкурс для замещения высших должностей. Конкурсная комиссия должна включать не только представителей нанимателя, но и независимых экспертов (например, ученых, представителей профессиональных ассоциаций, бизнеса и НКО). Разработать прозрачные критерии оценки кандидатов, включая профессиональный опыт, управленческие навыки, достижения в предыдущих должностях и отсутствие конфликта интересов. Публиковать результаты конкурсов на официальных ресурсах государственных органов для обеспечения общественного контроля.

Во-вторых, возможно учредить специализированную структуру по аналогии с британской Senior Civil Service, которая будет заниматься отбором, аттестацией и ротацией ВГС. Этот орган должен быть независимым от политического влияния и подотчетным напрямую Президенту РФ или Парламенту РФ.

В его функции могут входить:

- формирование кадрового резерва для высших должностей и проведение конкурса на вакантные должности ВГС;
- проведение регулярных аттестаций с использованием объективных показателей (KPI);
- организация программ профессионального развития для ВГС.

В-третьих, внедрить обязательную ежегодную оценку деятельности ВГС на основе ключевых показателей (KPI), таких как:

- реализация государственных программ и проектов;
- удовлетворенность граждан качеством государственных услуг;
- эффективность управления бюджетными средствами;
- соблюдение антикоррупционных норм.

Результаты оценки должны влиять на продвижение по службе, премирование или возможное освобождение от должности.

В-четвертых, дополнить Федеральный закон № 79-ФЗ нормами, требующими от кандидатов на высшие должности соответствия профессиональным стандартам (например, наличие опыта управления крупными проектами, подтвержденные достижения в государственном управлении) и установить запрет на назначение на высшие должности лиц с непроверенной квалификацией или конфликтом интересов.

В-пятых, создать открытый реестр ВГС с информацией об их карьерном пути, образовании, результатах аттестаций и декларациях о доходах;

и ввести обязательное публичное обоснование решений о назначении или освобождении от должности, включая ссылки на результаты оценки и конкурсные процедуры.

Эти меры позволят не только повысить профессионализм высшего управленческого звена, но и усилить доверие общества к государственным институтам. Их реализация требует поэтапного внедрения, начиная с пилотных проектов в отдельных ведомствах, с последующим масштабированием на всю систему государственной службы.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Косоруков А.А. Политико-административная элита современного государства. *Государственное управление. Электронный вестник*. 2014;47:299–317. URL: <https://www.elibrary.ru/tfypyr>
2. Coopmans H., Rode A. Top public managers in Europe: Management and working conditions of the senior civil service in Europe. European Institute of Public Administration. Maastricht: 2008. 52 p. URL: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2016_1_NL_Top_Public_Managers_in_Europe.pdf DOI: 10.1057/9780230625365_6
3. Ягминас Ю., Валицкас А. Предпосылки формирования высшей гражданской службы в Литве. *Общественная политика и управление*. 2009;27:16–23. DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-2-100-118
4. Борщевский Г.А. Высшие государственные служащие как политико-административная элита современной России. *Российская политика*. 2018;1(88):82–99. DOI: 10.30570/2078-5089-2018-88-1-82-99
5. Покатов Д.В. Рекрутирование современной российской политической элиты как ротация политической и административно-корпоративной элитных групп. *Власть и элиты*. 2019;6(1):71–97. DOI: 10.31119/pe.2019.6.1.5
6. Дука А.В. Трансформация постсоветских политико-административных элит. *Власть и элиты*. 2014;1:8–18. URL: <https://www.elibrary.ru/zdanpx>
7. Крыштановская О.В. Основные тренды формирования управленческой элиты России 2020–2030 гг. *Вестник Российского фонда фундаментальных исследований. Гуманитарные и общественные науки*. 2020;5(102):117–134. DOI:10.22204/2587-8956-2020-102-05-117-134
8. Тев Д.Б. Бизнес как источник рекрутирования федеральной административной и политической элиты России. *Власть и элиты*. 2018;5:54–86. DOI: 10.31119/pe.2018.5.3
9. Тев Д.Б. Высокопоставленные чиновники Администрации Президента РФ: каналы рекрутирования и карьера. *Журнал социологии и социальной антропологии*. 2020;23(3):153–187. DOI: 10.31119/jssa.2020.23.3.7

REFERENCES

1. Kosorukov A.A. The political and administrative elite of the modern state. *Public administration. Electronic bulletin*. 2014;47:299–317. URL: <https://www.elibrary.ru/tfypyr> (In Russ.).
2. Coopmans H., Rode A. Top public managers in Europe: Management and working conditions of the senior civil service in Europe. European Institute of Public Administration. Maastricht; 2008. 52 p. URL: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2016_1_NL_Top_Public_Managers_in_Europe.pdf DOI: 10.1057/9780230625365_6
3. Jagminas Yu., Valickas A. Prerequisites for the formation of the higher civil service in Lithuania. *Public policy and management*. 2009;27:16–23. (In Russ.). DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-2-100-118
4. Borshchevsky G.A. Senior civil servants as the political and administrative elite of modern Russia. *Russian politics*. 2018;1(88):82–99. (In Russ.). DOI: 10.30570/2078-5089-2018-88-1-82-99
5. Pokatov D.V. Recruitment of the modern Russian political elite as a rotation of political and administrative-corporate elite groups. *Power and elites*. (In Russ.). 2019;6(1):71–97. DOI: 10.31119/pe.2019.6.1.5
6. Duka A.V. Transformation of post-Soviet political and administrative elites. *Power and elites*. 2014;1:8–18. URL: <https://www.elibrary.ru/zdanpx> (In Russ.).
7. Kryshтанovskaya O.V. The main trends in the formation of Russia's managerial elite in 2020–2030. *Bulletin of the Russian Foundation for Basic Research. Humanities and social sciences*. 2020;5(102):117–134. (In Russ.). DOI:10.22204/2587-8956-2020-102-05-117-134

8. Tev D.B. Business as a source of recruitment for the federal administrative and political elite of Russia. *Power and elites*. 2018;5:54–86. (In Russ.). DOI: 10.31119/pe.2018.5.3
9. Tev D.B. High-ranking officials of the Presidential Administration of the Russian Federation: Recruitment channels and careers. *Journal of Sociology and Social Anthropology*. 2020;23(3):153–187. (In Russ.). DOI: 10.31119/jssa.2020.23.3.7

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR

Алексей Владимирович Агеев — аспирант кафедры политологии и политического управления, факультет политических исследований, Институт общественных наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация

Aleksei V. Ageev — graduate student, Department of Political Science and Political Management, Faculty of Political Studies, Institute of Social Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation

<https://orcid.org/0009-0007-5307-001X>

aageev-24-02@edu.ranepa.ru

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest Statement: The author has no conflicts of interest to declare.

Статья поступила 23.06.2025; принята к публикации 01.07.2025.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article was received 23.06.2025; accepted for publication 01.07.2025.

The author read and approved the final version of the manuscript.