

Научная статья

УДК: 35.082

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-7-40

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ РЕЗЕРВ ГОССЛУЖБЫ КАК ЗАВЕРШАЮЩИЙ ЭЛЕМЕНТ КАДРОВОЙ ВЕРТИКАЛИ

Борщевский Георгий Александрович¹

¹ Доктор политических наук, профессор; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82; borshchevskiy-ga@ranepa.ru; ORCID: 0000-0001-9099-9847

Аннотация. В 2024 г. создан федеральный кадровый резерв на государственной гражданской службе, предусмотренный законодательством, принятым ровно два десятилетия назад. Таким образом, завершилось формирование своеобразной вертикали резервов, параллельно которой существуют во многом сходные по целям резервы управленческих кадров и появляются новые механизмы. В статье анализируются тенденции в кадровой политике на государственной гражданской службе Российской Федерации с учетом появления федерального резерва. Библиометрический анализ выявил стабильный исследовательский интерес к проблематике госслужбы и резерва вне прямой связи с этапами реформы. С применением хронологического и сравнительно-правового методов обобщены этапы формирования резервов на государственной службе. При создании федерального резерва отмечены проблемы с реализацией таких функций, как сохранение кадров и отбор на основе заслуг (меритократия). Применен институциональный подход для описания кадровой вертикали в управлении государственной службой и места федерального резерва в этой вертикали. Доказано, что регулирование федерального резерва в известной мере институционализирует неопатримониальные практики и легитимизирует субъектность в кадровой вертикали отдельных должностных лиц. Методом SWOT определены сильные, слабые стороны, возможности и угрозы дальнейшего развития кадровой вертикали. Обоснован вывод, что появление федерального резерва завершает этап построения институциональной модели управления государственной службой. Запрос на изменения удовлетворяется не реформой института гражданской службы, а попыткой выстраивания параллельного института «публичной» службы, обеспечивающего вовлечение в кадровую вертикаль всех «ответственных работников» государственного сектора. Такие изменения продолжают создание единой системы публичной власти в России, предусмотренной в 2020 г. поправками в Конституцию Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная служба, гражданская служба, бюрократия, кадровый резерв, кадровая политика, вертикаль власти, единая система публичной власти, институционализм, неопатримониализм, SWOT-анализ.

Для цитирования: Борщевский Г.А. Федеральный резерв госслужбы как завершающий элемент кадровой вертикали // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 2. С. 7–40. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-7-40.

Original article

FEDERAL PERSONNEL RESERVE OF CIVIL SERVICE AS THE CLOSING ELEMENT OF THE CADRE VERTICAL

George A. Borshchevskiy¹

¹ Doctor of Political Sciences, Professor; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russia; borshchevskiy-ga@ranepa.ru; ORCID: 0000-0001-9099-9847

Abstract. In 2024, a federal personnel reserve in the civil service was established as provided for in legislation adopted exactly two decades ago. Thus, the formation of a vertical of reserves has been completed, parallel to which there are managerial reserves that are largely similar in purpose and new quasi-reserves are appearing (for example, the “Leaders of Russia” competition). In the article we analyze trends in the personnel policy of the Russian Federation, taking into account the emergence of the federal reserve. Bibliometric analysis revealed a stable research interest in the problems of the civil service and reserves without direct connection with the reforms. Using chronological and comparative legal methods, we summarized stages of formation of the civil service reserves. When creating the federal reserve, problems were noted with the implementation of such functions as personnel retention and selection based on merit (meritocracy). We used an institutional approach to describe the cadre vertical in civil service and the place of the federal reserve in this vertical. We have proved that the federal reserve institutionalizes neopatrimonial practices and legitimizes subjectivity of certain officials of the Presidential Administration in the cadre vertical. Also, we used the SWOT analysis to identify strengths, weaknesses, opportunities and threats for the future of the cadre vertical. The conclusion is substantiated that the emergence of the federal reserve completes building an institutional model of national civil service. The cadre vertical has been developed and there are no visible prerequisites for its significant transformation. The request for changes is satisfied not by institutional reform of the civil service, but by an attempt to build a parallel institution of “public” service, ensuring the involvement of the public sector managers in the cadre vertical. Such changes continue the creation of a unified system of public authority, provided for in 2020 by amendments to the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: public service, civil service, bureaucracy, personnel reserve, personnel policy, vertical of power, unified system of public authority, institutionalism, neopatrimonialism, SWOT analysis.

For citation: Borshchevskiy, G.A. (2024) 'Federal personnel reserve of civil service as the closing element of the cadre vertical', *Public Administration Issues*, 2, pp. 7–40. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-7-40.

JEL Classification: E02; J08; M12.

Введение

В 2024 г. исполняется 20 лет Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹, что стимулирует подведение промежуточных итогов развития данного института. С текущего года в России действует федеральный кадровый резерв на государственной гражданской службе² (далее – «федеральный резерв», «государственная служба», «госслужба»). Создание федерального резерва логически следует из предыдущего опыта по выстраиванию кадровой вертикали, понимаемой как организационно-правовой механизм проведения кадровой политики в масштабах всех уровней системы публичной власти в Российской Федерации.

Тематика кадровых резервов не теряет актуальности. Наряду с формализованными резервами государственных органов действуют резервы управленческих кадров на федеральном и региональном уровне и появляются новые механизмы развития карьеры, как, например, конкурс «Лидеры России», образовательные проекты «школа губернаторов», «школа мэров» и др. (Шебураков, Татарина, 2021). В 2023 г. Президент России поддержал идею «единого кадрового резерва в системе образования»³, а в 2024 г. инициировал специальную кадровую программу «Время героев» для подготовки ветеранов и участников военной спецоперации к назначению на руководящие должности⁴. Востребованность подобных практик свидетельствует о запросе на институционализацию каналов мобильности (Лавров, Крыштановская, 2023).

Целью этой статьи является оценка тенденций в кадровой политике Российской Федерации с учетом создания федерального резерва, который видится бóльшим, нежели еще один вид резерва. Исследовательский вопрос

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 14.02.2024 10-ФЗ) «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

² См.: Федеральный закон от 19.12.2023 N 605-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статью 8 Федерального закона "О противодействии коррупции"» и Указ Президента Российской Федерации от 22.01.2024 N 61 «О федеральном кадровом резерве на государственной гражданской службе Российской Федерации».

³ Заседание наблюдательного совета АНО «Россия – страна возможностей». URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/71697> (дата обращения: 13.02.2024).

⁴ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 29.02.2024 . URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/73585> (дата обращения: 29.02.2024).

состоит в предположении, что появление федерального резерва завершает этап построения кадровой вертикали и даже, вероятно, всей институциональной модели управления государственной службой, которая все прошлые годы проходила этапы реформирования (развития).

Исследование приоритетно сфокусировано на кадровом резерве для управленческих позиций федеральной госслужбы (высшая группа должностей), поэтому многие из параметров формирования, подготовки и использования федерального резерва весьма лимитировано присущи другим группам должностей госслужбы, а также в значительной мере преобразуются в практике работы с кадровым резервом в бюджетной сфере и госкорпорациях.

Структура статьи и методология исследования выстроены следующим образом. В первой части определяется место кадрового резерва в научных исследованиях по государственной службе и обозначаются общие тенденции развития бюрократии с опорой на ведущие теории публичного управления. Применен метод библиометрического анализа публикаций из базы e-library. Идентификация научных статей осуществлена в журналах, входящих в: 1) Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), 2) в ядро РИНЦ⁵, 3) в международные системы цитирования (Scopus, Web of Science Core Collection – далее WoS).

Поиск проводился по тезаурусным словам «государственная служба» и «кадровый резерв». Также изучено распределение публикаций по научным сферам, что позволяет оценить динамику востребованности данной тематики и тематические приоритеты исследований. Углубленное рассмотрение публикаций, характеризующих опыт функционирования кадровых резервов и выстраивание кадровой вертикали, направлено на обоснование исследовательского вопроса.

Далее с применением хронологического и сравнительно-правового методов рассматриваются этапы формирования кадровых резервов на государственной службе, выявляются ключевые функции кадрового резерва и исторические точки их возникновения. Это позволяет в следующей части статьи выделить новации и преемственность при создании федерального резерва, соотнести его функционал с практикой предыдущих этапов развития бюрократии.

В четвертой части определены элементы кадровой вертикали на государственной службе, их взаимосвязи и место федерального резерва в этой вертикали. Источником данных служат нормативные правовые акты, а для систематизации норм применен институциональный подход. На этой методологической основе автор смоделировал вертикаль кадровых резервов и предлагает ряд мер по их дальнейшей институционализации, а также были выявлены пробелы в функционале элементов кадровой вертикали по управлению федеральным резервом.

В последнем разделе оценены перспективы кадровой вертикали на государственной службе. Ее сильные и слабые стороны, возможности и угро-

⁵ Ядро РИНЦ – это публикации, включенные в Web of Science Core Collection, Scopus или Russian Science Citation Index. Используется для оценки наиболее качественной части массива публикаций российских ученых.

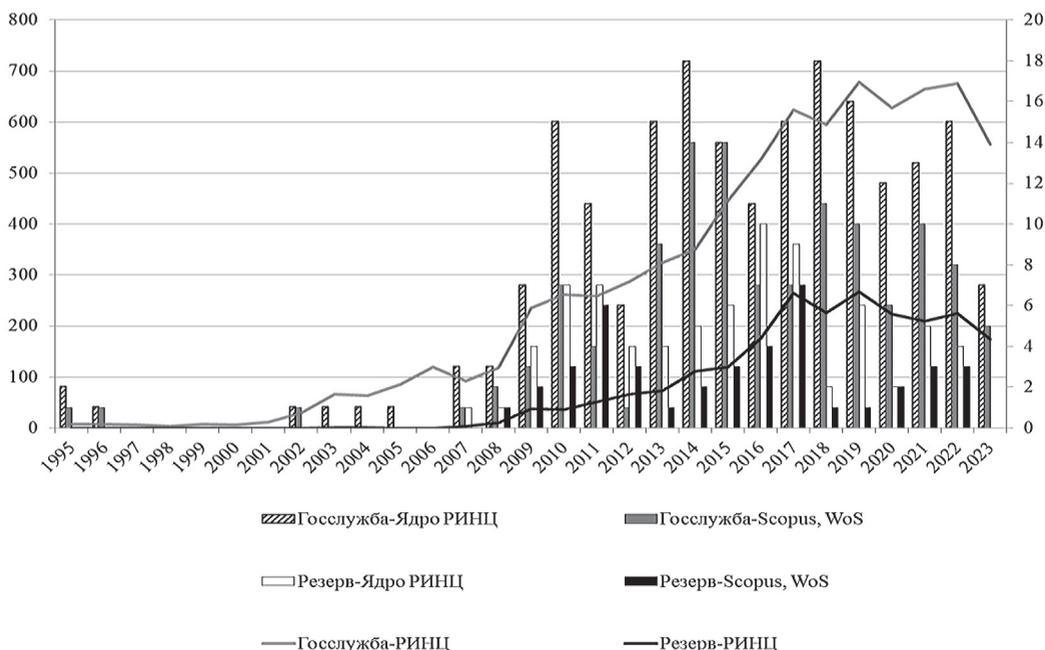
зы после создания федерального резерва обобщены в виде матрицы SWOT⁶. При формировании этой матрицы автор стремился выделить наиболее существенное, а не охватить все возможные ситуации. Количественное ранжирование значимости не проводилось, так как оно должно отражать взвешенную позицию экспертов, что, возможно, произойдет по итогам последующей дискуссии. Обсуждение полученных результатов позволяет интерпретировать текущий этап развития государственной службы через призму ключевых теорий публичного управления.

Теоретические основания кадрового резерва и развития государственной службы

Тематика госслужбы и кадрового резерва соотносится как общее и частное, а исследовательский интерес к обеим темам у российских ученых, как показал библиометрический анализ, довольно стабилен (рис. 1). Колебания количества публикаций по годам могут объясняться экзогенным фактором – изменениями категорирования научных изданий.

Рисунок 1

Динамика научных публикаций российских авторов о государственной службе и кадровом резерве



Источник: составлено автором по данным РИНЦ.

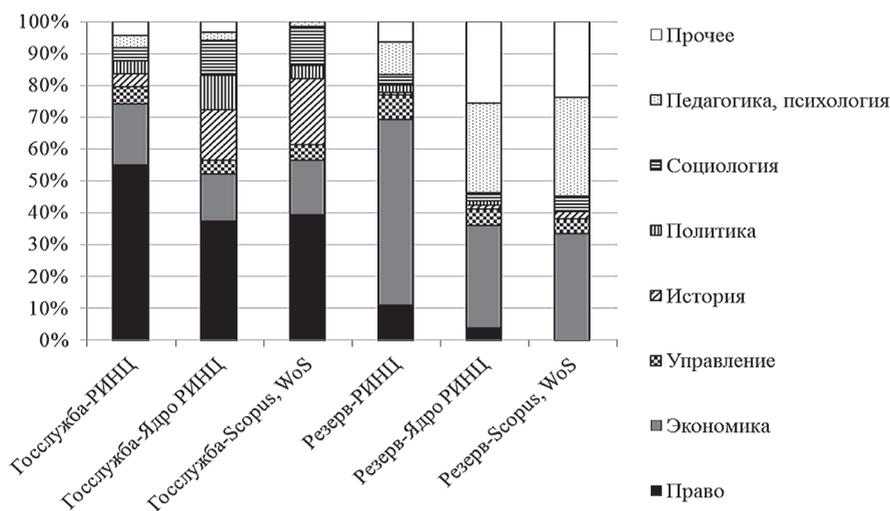
⁶ SWOT-анализ – аналитический метод, заключающийся в выявлении факторов по категориям: сильные стороны (англ. *Strengths*), слабые стороны (*Weaknesses*), возможности (*Opportunities*) и угрозы (*Threats*). Сильные и слабые стороны являются факторами внутренней среды объекта анализа, а возможности и угрозы – факторами внешней среды.

Отмечен ряд тенденций. Во-первых, в отечественных публикациях научное исследование государственной службы началось раньше, чем резерва, и происходило более интенсивно. Во-вторых, количество статей в РИНЦ (левая шкала на рис. 1) существенно превышает число публикаций в изданиях, входящих в ядро РИНЦ и международные базы цитирования (правая шкала). В-третьих, до 2017 г. число публикаций во всех группах увеличивалось, а между переменными есть статистическая связь (количество публикаций в РИНЦ по госслужбе и резерву коррелирует с коэффициентом 0,97).

Распределение публикаций по научным областям указывает на то, что госслужба российскими учеными исследуется преимущественно с позиций юриспруденции, а резерв – с позиций экономики. Доля «управленческих» публикаций невелика, а политологов обе тематики (особенно кадровый резерв) практически не интересовали. Немалая часть работ о госслужбе издана в качественных журналах по социологии и истории, а вопросы резерва исследованы с позиций педагогики, психологии и в иных неспецифичных научных сферах (рис. 2).

Рисунок 2

Распределение публикаций российских авторов о госслужбе и кадровом резерве по тематике



Источник: составлено автором по данным РИНЦ.

Это отражается на уровне научного осмысления темы. Преобладание правовых и экономических исследований указывает на внимание к формальным нормам данного института (что характерно для подхода «раннего» институционализма). Дефицит работ, выполненных в рамках науки управления и политологии, интерпретируется как восприятие бюрократии в качестве объекта внешних воздействий, а не самостоятельного актора, связи

которого с политической властью неоднозначны или, возможно, выглядят слишком простыми⁷.

Для юристов кадровый резерв остается способом «доступа граждан к госслужбе» (Ковтков, Кузнецов, 2019). Социологи же фиксируют смещение восприятия его респондентами от «скамейки запасных» в сторону инструмента личностного роста. Подобное отношение к кадровому резерву предполагает пересмотр существующих теоретических подходов (нормативного, компетентностного и дефицитарного) и выработку некой новой «интегративной модели» (Масленникова, Шебураков, Татарина, 2022).

Параллельно существуют кадровые резервы на госслужбе и резервы управленческих кадров, имеющие разное регулирование, органы управления и принципы работы с кадрами, но при этом решающие сходные задачи по рекрутированию руководителей госсектора (Налимов, 2019). И. Б. Шебураков и Л. Н. Татарина констатируют, что в существующем виде резервы на государственной службе являются легальным способом обхода конкурсных процедур и в этом смысле их роль скорее отрицательная. Они подвергают критике «громоздкую и запутанную систему кадровых резервов», наряду с которой существуют подчас более эффективные из-за повышенного внимания со стороны первых лиц кадровые конкурсы и селективные молодежные проекты. Однако, как отмечают данные авторы, победители конкурсов нечасто задерживаются на госслужбе из-за отсутствия стратегии адаптации, и поэтому имеет смысл перейти к единой системе резервов, призванной «удовлетворить кадровые потребности государственных органов и других организаций» (Шебураков, Татарина, 2021).

Эвристическим потенциалом в рассматриваемой сфере обладают теории меритократии и неопатримониализма. Меритократическая кадровая политика, основанная на личных заслугах и достоинствах, признается эффективной, хотя она может входить в конфликт с принципами демократии (Ziliotti, 2020). Неопатримониальные практики, при которых формальные правовые институты соседствуют с принципал-агентскими отношениями, воспринимаются в основном негативно, хотя признается их широкое распространение (Fortescue, 2020). В этом смысле интересен опыт крупнейших развивающихся стран мира, решающих сходные с Россией задачи модернизации государственной службы. Так, в Бразилии и Турции волны реформ и контрреформ на протяжении последних 30 лет чередовались, а в государственном управлении по-прежнему доминируют бюрократические и патримониальные формы (Akkoynlu, 2021). В Китае наблюдается возврат к политической подотчетности бюрократии; при этом все руководящие должности замещаются из резерва «ведущих кадров» (Chan, Gao, 2018). В свою очередь, в Индии программа переподготовки управленческих кадров «Миссия Кармайоги» с 2020 г. предлагает на онлайн-платформе «контент для изучения передового мирового опыта, основанного на «индийском духе» (Amitava, 2023, p. 67).

⁷ Альтернативная интерпретация может состоять в том, что в международных системы цитирования и ядро РИНЦ входит сравнительно больше журналов по истории и социологии, чем по политическим и управленческим наукам.

Черты неопатримониализма и меритократии могут проявляться при формировании кадрового резерва. Так, многие участники резервов управленческих кадров ориентированы на попадание в «кадровый лифт» путем вхождения в команду первого лица, что указывает на преобладание в России принципал-агентских установок (Татарина, Масленникова, 2021). Рассмотрев кадровые траектории победителей конкурса «Лидеры России», И. А. Лавров и О. В. Крыштановская отмечают, что, на первый взгляд, он «является значимым социальным лифтом», но повышения чаще получают действующие высокопоставленные чиновники, «за которыми, вполне вероятно, скрываются движущие силы иного рода», что указывает на номинальную открытость конкурса и его PR-функцию (Лавров, Крыштановская, 2023, с. 292).

Обзор специальных исследований приводит к выводу о существовании факторов институционального характера, обуславливающих создание и функционирование кадровых резервов, что побуждает шире взглянуть и на феномен бюрократии как института, и на теории, используемые для объяснения его развития и преодоления дисфункций.

Господствующими теориями государственного управления и бюрократии принято считать: а) веберизм с акцентом на легитимности, б) менеджизм (NPM) с упором на эффективность и в) сетевое управление, ориентированное на справедливость. Неоднократно отмечены синтез, параллельное существование всех этих концепций и во многом исчерпание их потенциала (Барабашев, 2016; Смотрицкая, Черных, Сазонова, 2022; Борщевский, 2022). Новая парадигма робастного управления (*robust governance*) фокусируется на устойчивости и противодействии угрозам (Ansell et al., 2023). Ее особенности: адаптивность, гибкость, прагматичный подбор подходящих инструментов для конкретной ситуации (Купряшин, 2023).

Различные модели государственной службы предполагают возможности институциональной трансформации.

Рисунок 3

Модели государственной службы и их соотношение



Источник: составлено автором.

Эти модели соотносятся между собой как общее и частное (рис. 3). В рамках бюрократической модели к госслужбе относятся определенные должности в органах государственной власти (подобная модель реализована в действующем российском законодательстве). Другая модель, объединяющая административные и политические (государственные) должности в органах власти всех уровней, действует в Китае и Казахстане. Наконец, публичная модель, включающая в число госслужащих работников бюджетного (публичного) сектора экономики, это, например, корпусная система Франции. В зависимости от национальной модели госслужбы различается состав должностей, назначение на которые осуществляется из кадровых резервов (Стелина, 2019).

В рамках публичной модели понятие госслужбы отождествляется с работой в интересах государства, что позволяет замещать из резерва руководящие должности в пределах всего госсектора. За рубежом фиксируется тенденция «увеличения числа участников, вносящих свой вклад в общественный сектор» (Sullivan, Dickinson, Henderson, 2021, p. 11). В России термин «публичная служба» стал шире использоваться в процессе институционализации единой системы публичной власти (Боренштейн, Позднякова, 2022; Борщевский, 2022). Кадровая политика на госслужбе вызывает критику из-за усложненности и субъективизма, повсеместного привлечения сотрудников бюджетных организаций к исполнению функций органов власти, перетекания кадров между ними (Шклярчук, 2021). Однако все это свидетельствует о трансформации *de facto* бюрократической модели в публичную с запаздыванием институционализации этих изменений.

В последние годы появилось несколько публикаций, рассматривающих длинные циклы развития бюрократии с институциональных позиций. В. Н. Южаков и Е. И. Добролюбова считают, что длительный переходный период «постсоветской административной эволюции» объясняет необходимость внедрения новой модели государственного управления, ориентированной на результат (Yuzhakov, Dobrolyubova, 2018).

А. Г. Барабашев и В. Н. Прокофьев отмечают, что с 1992 г. прошли два цикла реформ, вызванных запросом общества на создание эффективной госслужбы и завершившиеся «более или менее неудачей» (Barabashev, Prokofiev, 2019, p. 165). Этот тезис важен, так как доказывает роль бюрократии как институционального актора, интересы которого влияют на исход реформы.

В последний период 2019–2022 гг. приоритетами развития государственной службы являлись цифровизация, безопасность, оценка «сверху вниз» (Barabashev, Klimenko, 2023, p. 44), что указывает на нарастание централизации, усиление «вертикального» начала. Вертикаль власти в России обозначает централизацию и концентрацию властных полномочий в руках Президента Российской Федерации и шире – федеральных структур. Формирование вертикали имеет институциональный характер и проявляется как в законодательных изменениях, так и в неформальных практиках. Правовое оформление вертикали получила в концепте единой системы публичной власти, закрепленном в конституционных поправках 2020 г. и по-

следующих законах. Ее выражением служит практика государственного управления «по поручениям» и в «ручном режиме», что фиксируют эксперты (Купряшин, 2023).

Неотъемлемым атрибутом вертикали власти является кадровая вертикаль, понимаемая как организационно-правовой механизм проведения кадровой политики на всех уровнях публичной власти. Понятие кадровой вертикали нейтрально, и его характер зависит от того, формальные или неформальные практики преобладают. В этой связи значимым становится вопрос управления государственной службой в контексте реализации кадровой вертикали на практике. Одни авторы доказывают отсутствие в России целостной системы управления государственной службой и предлагают ее выстроить (Козбаненко, 2018), а другие, признавая существующие проблемы в межуровневой коммуникации и избыточную концентрацию полномочий на вершине вертикали, отмечают положительный опыт «федерально-регионального (вертикального) сотрудничества между кадровыми подразделениями государственной службы» (Zaitseva, Barabashev, 2020, p. 229).

Рассмотрение публикаций, анализирующих опыт функционирования кадровых резервов и выстраивание кадровой вертикали, показывает, что появление федерального резерва укладывается в логику построения кадровой вертикали и национальной институциональной модели управления государственной службой. В этой связи сформулированный автором настоящей статьи исследовательский вопрос представляется правомерным и обоснованным.

Этапы становления кадровых резервов на государственной службе

Предпосылки создания кадрового резерва возникли уже в ходе становления института госслужбы в России при Петре I: в Генеральном регламенте 1720 г. президентам коллегий предписывалось формировать резерв обученных кадров и замещать ими вакансии⁸. Так сложилась *первая функция резерва* – восполнение кадровой потребности.

В Советский период единая система резерва существовала в виде феномена кадровой номенклатуры. С 1923 г. руководящие должности в органах власти, организациях, предприятиях и силовых структурах замещались только с согласия органов Коммунистической партии. Кандидатами в резерв становились члены партии, отличившиеся на должности предыдущего уровня. В этом проявилась *вторая функция* – фильтрация кадров по способности работать в системе (т.е. лояльности, командности).

В ходе аттестации ответственных работников комиссии принимали решение о соответствии оцениваемого лица занимаемой должности на осно-

⁸ «Советников выбирать же в Сенате, а Секретарей, Камериров, Казначеев и Нотариев выбирать Президентам с прочими Члены той Коллегии достойных по несколько человек, и доносить об них, и из них выбирать, и чины сказывать им»; «Ежели некоторые удобные люди, которые впредь при Канцеляриях и Конторах служить пожелают... заранее допущены и обучены были... и при случающейся вакансии... употреблены быть могли» (цит. по: Генеральный Регламент или Устав от 28.02.1720 // Полное собрание законов Российской империи. Т. 6. Санкт-Петербург, 1830. 3534).

вании данных о деловых и личностных качествах и давали рекомендации, в том числе о зачислении в резерв на выдвижение⁹. Так сложилась *третья функция резерва* – профессиональное развитие кадров.

В условиях начавшихся рыночных реформ стали заключаться межправительственные соглашения в области обучения управленческих кадров за счет средств международных фондов, исходя из целей формирования резерва для выдвижения¹⁰. Органам власти предписывалось «формировать республиканские, региональные, отраслевые и другие информационные банки резерва кадров»¹¹.

В дальнейшем была сделана попытка упорядочить систему ведомственных резервов. Первым – неудачным – опытом построения кадровой вертикали стало создание в 1993 г. Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации¹², позднее преобразованного в Совет по вопросам государственной службы Российской Федерации. Хотя в Законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г. на данный Совет прямо возлагалось «формирование резерва на выдвижение на вышестоящие государственные должности государственной службы» (ст. 26)¹³, он не смог эффективно работать из-за противоречий, существовавших между ветвями власти.

В Положении о федеральной государственной службе 1993 г. фиксировалась *четвертая функция резерва* – сохранение кадров: предусматривалось пребывание временно уволенных служащих в резерве государственной службы с последующим предоставлением равнозначной должности¹⁴. Это должно было гарантировать правовой статус карьерных служащих, что соотносится с веберовской моделью бюрократии. В Законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» упоминалось, что уволенные по сокращению штатов госслужащие в течение года остаются в резерве с сохранением стажа (ст. 16). Однако практической реализации правовые институты временной отставки и резерва государственной службы не получили.

⁹ Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета, Совета Министров СССР, ВЦСПС и ЦК ВЛКСМ от 05.03.1987 N 291 «О введении аттестации ответственных работников аппарата советских и общественных органов».

¹⁰ Постановление Кабинета министров СССР от 27.06.1991 N 413 «Об организации подготовки руководящих кадров в условиях перехода к рыночной экономике».

В частности, многие российские госслужащие в 1990-е и 2000-е гг. прошли обучение по программе Евросоюза TACIS (Программа содействия развитию связей со странами СНГ, Technical Assistance for Commonwealth of Independent States).

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 05.02.1992 N 65 «О единой государственной политике в области подготовки кадров для рыночной экономики» (утратило силу).

¹² Указ Президента Российской Федерации от 03.06.1993 N 848 «О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации» (утратил силу); Указ Президента Российской Федерации от 01.12.1993 N 1208 «О Совете по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации» (утратил силу).

¹³ Федеральный закон от 31.07.1995 N 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу).

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 22.12.1993 N 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» (утратил силу).

В Концепции реформирования системы госслужбы Российской Федерации 2001 г. формирование и эффективное использование кадрового резерва было заявлено как приоритет. Резерв должен формироваться на конкурсной основе для замещения должностей в порядке служебного роста; также в резерв включаются служащие, увольняемые при реорганизации. Резервисты проходят «комплексное обучение» и имеют преимущественное право за замещение должности. Концепция закрепила формирование резерва на уровне ведомств, а не госслужбы, а также возможность назначения на должность не только из резерва, но и по итогам конкурса¹⁵.

В Законе «О системе государственной службы Российской Федерации» 2003 г. предусмотрено создание следующих видов резервов: федерального, федерального органа, субъекта Российской Федерации и органов власти субъекта Российской Федерации; допускается создание резервов в федеральных округах и на муниципальном уровне (ст. 11, 17)¹⁶. В Законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г. установлено формирование резерва не по отдельным должностям, а по группам; предусмотрена возможность включения в резерв граждан, не победивших в конкурсе на вакантную должность (*пятая функция резерва* – реализация принципов открытости и меритократического найма). Гражданские служащие включаются в резерв своего ведомства по результатам конкурса в резерв, конкурса на замещение вакансии, аттестации, а также в случае реорганизации госоргана или призыва гражданского служащего на военную службу (ст. 64 в действующей редакции)¹⁷.

В федеральных программах реформирования государственной службы на 2003–2005 и 2009–2013 гг. о резерве упоминалось вскользь, вследствие чего нормативное регулирование данного вопроса в этот период не было активным. В Основных направлениях по развитию гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 гг. предусматривались: возможность предоставления кандидатами в резерв документов в электронном виде, совершенствование кадровых служб, создание Единой информационной системы управления кадровым составом гражданской службы (ЕИС УКС), утверждение методики конкурсного отбора (в том числе в резерв) и др.¹⁸. Также в этот период урегулирован статус кадрового резерва федерального органа: в центральном аппарате и территориальных органах резервы создаются отдельно; гражданин (гражданский служащий) вправе состоять в резервах нескольких органов, а в одном органе – в резервах на должности разных групп; госслу-

¹⁵ Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 15.08.2001 Пр-1496).

¹⁶ Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 25.12.2023 639-ФЗ) «О системе государственной службы Российской Федерации».

Резерв полномочного представителя создан, например, в Приволжском федеральном округе. См.: URL: <http://pfo.gov.ru/district/STAFFPFO/kadrrez/> (дата обращения: 06.02.2024).

¹⁷ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 19.12.2023 605-ФЗ) «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹⁸ Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2016 N 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 гг.».

жащие (но не граждане), включенные в резерв, проходят профессиональное развитие; пребывание в резерве ограничено тремя годами¹⁹.

В отношении резерва новеллами 2019–2021 гг. стали: установление порядка испытания для включения в резерв; введение единой методики аттестации; разрешение вести личные дела в электронном виде²⁰. Кроме того, утверждено новое положение о кадровых резервах госорганов в ведении Президента Российской Федерации²¹. Данные резервы формируются из военнослужащих (сотрудников) для назначения на высшие должности в пределах одной трети от общего числа таких должностей. Кандидатуры подают в Администрацию Президента Российской Федерации руководители соответствующих ведомств. Требуется поручительство за каждого кандидата двух высших служащих данного органа. Состав резерва ежегодно обновляется, предельный срок пребывания в нем – три года.

В субъектах Российской Федерации создаются единые кадровые резервы гражданской службы²². Ведомства проводят конкурсы в резервы на все группы должностей, а орган управления гражданской службой субъекта Российской Федерации формирует сводный резерв на должности высшей, главной и ведущей групп. Включение гражданина или гражданского служащего в резерв одного из органов власти влечет включение в кадровый резерв региона и позволяет предлагать вакансии в различных органах в пределах группы должностей, а также перераспределять кадры при реорганизациях. Отказ от назначения на должность в другом органе не влечет исключения из регионального резерва; если участники резерва отказались от вакансии, она замещается по конкурсу.

Одновременно сформировалась вертикаль резервов управленческих кадров. В 2008 г. для формирования и подготовки данного резерва на федеральном уровне создана особая комиссия²³ (в 2013 г. объединена с комиссией по госслужбе и стала называться Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров)²⁴. С 2010 г. реализуется федеральная программа обучения ре-

¹⁹ Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2017 N 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа».

²⁰ См., например, Постановление Правительства Российской Федерации от 09.09.2020 N 1387 (ред. от 20.06.2023 N 1010) «Об утверждении единой методики проведения аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации».

²¹ Указ Президента Российской Федерации от 13.12.2012 N 1653 (ред. от 26.06.2023 474) «О федеральных кадровых резервах федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации».

²² См., например: закон Тамбовской области от 24.11.2006 116-3 (ред. от 05.07.2023 343-3) «О кадровом резерве на государственной гражданской службе Тамбовской области»; указ главы Республики Саха (Якутия) от 28.03.2023 2824 «О единой системе кадровых резервов в Республике Саха (Якутия)»; постановление губернатора Костромской области от 20.06.2017 134 (ред. от 06.12.2023 213) «О кадровом резерве на государственной гражданской службе Костромской области».

²³ Указ Президента Российской Федерации от 25.08.2008 N 1252 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров» (утратил силу).

²⁴ Указ Президента Российской Федерации от 09.02.2013 N 126 (ред. от 02.06.2022 341) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров».

зерва за счет федерального бюджета²⁵. Федеральный резерв управленческих кадров включает работников органов власти, государственных компаний и корпораций.

Резерв разделен на уровни: под патронажем Президента Российской Федерации (кандидаты на должности, замещаемые по решению Президента Российской Федерации); высший (кандидаты на должности руководителей органов власти, госкомпаний и корпораций); базовый (кандидаты в руководители среднего уровня указанных организаций) и перспективный (гражданские служащие и сотрудники организаций в возрасте до 35 лет). Рекомендации о включении в резерв направляют руководители соответствующих органов и организаций. Кандидаты проходят лично-профессиональную диагностику и оценку лидерских качеств. Состав утверждает Правительство Российской Федерации при участии названной Комиссии при Президенте Российской Федерации.

В том же году для единообразного формирования подобных резервов в субъектах Российской Федерации была утверждена общая концепция. Резервы управленческих кадров формируются для замещения целевых должностей – руководителей органов исполнительной власти и государственных организаций – в количестве не более трети от числа таких должностей. В резервы отбираются кандидаты 25–55 лет с высшим образованием, со стажем руководящей работы и отсутствием судимости. Рекомендации дают органы публичной власти, государственные и общественные организации, политические партии, общественные палаты. Конкурс проводится в два этапа. Для профессионального развития резервистов применяются дополнительные программы, стажировки, наставничество, проектная и экспертная работа. Срок пребывания ограничен тремя годами с ежегодной ротацией. Резерв считается эффективным, если из него ежегодно назначается не менее 20% участников, замещается 30% целевых должностей и не менее 50% резервистов участвуют в проектах.

В целом порядка 10 тыс. граждан состоят в резервах управленческих кадров субъектов Российской Федерации и более 50 тыс. – в кадровых резервах федеральных органов²⁶.

С 2017 г. под патронажем Администрации Президента Российской Федерации на площадке РАНХиГС проходит ежегодный конкурс «Лидеры России» среди руководителей организаций всех форм собственности²⁷. В организации конкурса участвуют оператор (АНО «Россия – страна возможностей»), наблюдательный и экспертный советы. Согласно положению о конкурсе, информация об участниках сообщается «представителям федеральных и региональных органов власти... и другим потенциальным

²⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.04.2010 N 636-р (ред. от 19.10.2022 3072-р) «Об утверждении федеральной программы «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010–2024 годы)».

²⁶ См.: URL: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv> (дата обращения: 06.02.2024).

²⁷ Ранее аналогичные инициативы принадлежали общественно-политическим силам. Так, с 2006 г. партия «Единая Россия» реализовывала проект «Кадровый резерв – профессиональная команда страны», в ходе которого была сделана попытка оценивать и отбирать перспективных управленцев.

работодателям для возможного приглашения в кадровый резерв или на собеседование на предмет трудоустройства и использования с целью профессионального развития, а также другим организациям с целью содействия карьерному росту участника»²⁸. Отбор осуществляется в три этапа и предусматривает обучение участников интерактивными методами. Участники суперфинала конкурса проходят обучение по программе развития управленческого кадрового резерва в ВШГУ РАНХиГС, неформально называемой «школой губернаторов».

Конкурс «Лидеры России» и названная программа развития управленческого кадрового резерва являются инструментами для поиска и поддержки перспективных руководителей, их профессионального развития и содействия карьерному росту. Так же как и при формировании федерального кадрового резерва, отбор участников здесь происходит на основе конкурса, и для тех, кто его успешно прошел, есть возможность (но не обязательность) трудоустройства на госслужбе. Таким образом, государство создает различные каналы для рекрутирования руководящих кадров как из среды государственных и муниципальных служащих, так и извне системы публичной власти.

Новации в связи с созданием федерального резерва

Федеральный кадровый резерв на государственной гражданской службе определяется как группа лиц, соответствующих квалификационным требованиям для замещения должностей категории «руководители» высшей группы, назначаемых Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Кандидатами в федеральный резерв могут становиться лица, замещающие государственные и муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, работники подведомственных организаций госорганов в соответствии с отраслевой принадлежностью.

Предельная численность резерва не устанавливается, но Администрация Президента Российской Федерации вправе определять число кандидатур. В данный резерв не включаются лица, состоящие в кадровых резервах государственных органов. Иностранцы, лица, уволенные по утрате доверия, дисквалифицированные судом и ряд других категорий не могут рекомендоваться в резерв.

Федеральный резерв предназначен для использования руководителями федеральных ведомств, главами субъектов Российской Федерации, руководителями госкорпораций, внебюджетных фондов и публично-правовых компаний для назначения на руководящие должности. Его формирует Администрация Президента Российской Федерации на основе рекомендаций Правительства России, федеральных госорганов и глав субъектов Российской Федерации. Регулирование работы с федеральным резервом возло-

²⁸ См.: URL: <https://лидерыроссии.рф/rules23?ysclid=lxam4hvdq396537671> (дата обращения: 11.06.2024).

жено на Минтруд России, для чего Правительство России выделяет кадры и финансирование. Координирует эту работу председатель Комиссии по вопросам госслужбы и резерва управленческих кадров²⁹.

Рекомендации кандидатур в резерв подаются дважды в год – до 1 июня и до 1 декабря. Все кандидаты дают согласие на ряд предварительных условий, в том числе на перевод в другую местность. В представлении дается характеристика кандидата, включая опыт руководящей работы и результаты деятельности, а также указывается, в какой орган рекомендуется кандидат. Впоследствии рекомендатель обязан ежегодно представлять отчет о работе кандидата, его характеристики.

Сведения о доходах, расходах, имуществе, имущественных обязательствах предоставляются кандидатами в федеральный резерв на себя и своих близких родственников с использованием программы «Справки БК». Минтруд России проверяет данные о кандидатах, согласует кандидатуры с Аппаратом Правительства Российской Федерации и проводит их оценку. Администрация Президента Российской Федерации проверяет эти сведения с использованием информационной системы противодействия коррупции «Посейдон», появившейся в 2022 г.

Формирование, оценка и профессиональное развитие участников резерва происходит с использованием ЕИС УКС. Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции осуществляет свою проверку (например, проводя собеседования) и докладывает о ее результатах помощнику Президента Российской Федерации по кадрам.

По решению помощника Президента Российской Федерации кандидатуры рассматривает Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам госслужбы и резерва управленческих кадров. Руководитель Администрации Президента Российской Федерации утверждает состав федерального резерва и сообщает об этом Минтруду, а тот – кадровым службам государственных органов.

Профессиональное развитие резерва осуществляется в форме дополнительного профессионального образования и в иных формах по решению Минтруда России, в том числе дистанционно. По итогам обучения члены резерва проходят оценку профессионального уровня, о чем Минтруд ежегодно до 1 февраля информирует Администрацию Президента Российской Федерации.

Кадровые службы организаций, где работают резервисты, ежегодно отчитываются об итогах их деятельности и перспективах должностного роста. При представлении кандидатов на должности гражданской службы высшей группы категории «руководители» представителю нанимателя предписывается информировать Президента Российской Федерации и Правительство Российской Федерации о нахождении кандидатов в федеральном резерве (см. табл. 2).

²⁹ В настоящее время эту должность занимает Д. Ю. Миронов – помощник Президента Российской Федерации, курирующий кадровые вопросы.

Исключение из резерва происходит по дискредитирующим обстоятельствам, препятствующим назначению на должность, по собственному желанию или по решению руководителя Администрации Президента Российской Федерации. Исключение из резерва осуществляется после шести лет непрерывного пребывания в нем, если не было назначения на новую должность.

Таким образом, с учетом вновь созданного федерального резерва существующая в Российской Федерации вертикаль кадровых резервов выглядит следующим образом (табл. 1).

Таблица 1

Вертикаль кадровых резервов и перспективы ее совершенствования

Вид резерва	Цель создания	Ключевые особенности	Направления развития
Федеральный резерв на государственной гражданской службе	Назначение на высшие руководящие должности в органах власти и государственных организациях	В составе лица, замещающие государственные и муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, работники государственных организаций (кроме состоящих в кадровых резервах государственных органов). Резерв формируется по рекомендации. Предусмотрено межведомственное использование	Включение в резерв при угрозе увольнения по сокращению. Обязательная оценка профессионального уровня кандидатов. Разграничение с ведомственными и региональными резервами, резервом управленческих кадров
Кадровый резерв федерального государственного органа	Восполнение кадровой потребности федеральных органов власти	Включает госслужащих и граждан; резервы органов в ведении Президента Российской Федерации включают только госслужащих. Формируется по группам должностей. Формируется отдельно для центрального и территориального аппарата. Участники резерва не могут быть приняты без конкурса на аналогичную должность в другом федеральном органе	Формирование по областям и видам профессиональной деятельности. Возможность назначения в другой орган власти. Ограничение попадания в резерв граждан, не победивших в конкурсе на замещение вакантной должности
Федеральный резерв управленческих кадров	Назначение на руководящие должности в федеральных и региональных органах власти и организациях	Включает госслужащих и работников государственных организаций. Делится на уровни. Реализуется программа профессионального развития резерва	Интеграция с кадровыми проектами, а также с федеральным резервом госслужбы

Вид резерва	Цель создания	Ключевые особенности	Направления развития
Резерв управленческих кадров федерального округа	Замещение руководящих должностей в территориальных органах федеральных ведомств в рамках федерального округа	Статус законодательно не урегулирован. Может существовать отдельный молодежный резерв для стимулирования поступления молодежи на госслужбу	Использование потенциала Полпредов Президента Российской Федерации и Управления внутренней политики Президента Российской Федерации при проведении кадровой политики
Региональный резерв госслужбы	Восполнение кадровой потребности органов власти региона	Единый резерв региона и органов власти субъекта Российской Федерации. Включает госслужащих и граждан. Формируется по группам должностей. Позволяет перераспределять кадры между органами власти региона	Формирование по областям и видам профессиональной деятельности. Возможность назначения в государственные организации региона
Региональный резерв управленческих кадров	Замещение руководящих должностей в органах исполнительной власти и государственных организациях	Единая концепция резервов управленческих кадров. Включает госслужащих и граждан. Может существовать также молодежный резерв. Рекомендации в резерв дают органы власти и организации	Интеграция с региональными кадровыми проектами и с резервом госслужбы субъекта Российской Федерации
Муниципальный кадровый резерв	Восполнение кадровой потребности муниципального образования	Регулируется на уровне отдельного муниципального образования и (или) региона. Включает граждан и муниципальных служащих	Единое методическое регулирование. Интеграция с кадровыми проектами и резервом субъекта Российской Федерации
Новые механизмы поиска и поддержки перспективных руководителей, их профессионального развития и содействия карьерному росту	Назначение на руководящие должности в органах власти и организациях	Законодательно не урегулированы на федеральном уровне. Победители (выпускники) могут включаться в резервы управленческих кадров и трудоустраиваться на госслужбе и в государственном секторе	Интеграция с резервом управленческих кадров как форма отбора в него

Источник: составлено автором на основании указанных выше нормативных правовых актов.

Таким образом, к настоящему времени созданы все виды резервов, предусмотренные ст. 11 Закона «О системе государственной службе Российской Федерации», а также ряд резервов, не указанных в Законе. Обобщая, можно выделить внутренние и внешние резервы государственной службы. Первые формируются в отдельных госорганах преимущественно из действующей

щих госслужащих по итогам аттестации и из граждан, принявших участие в конкурсах. Данный вид резервов ориентирован на замещение должностей старшей, ведущей и главной групп, замещаемых по конкурсу. Должности категорий «руководители», «помощники (советники)», а также замещаемые на определенный срок (например, «декретные» ставки) и требующие допуска к государственной тайне, обычно замещаются без конкурса и не из резерва. В свою очередь, внешние резервы формируются на надведомственном уровне (федеральном, региональном) из действующих руководителей и амбициозных молодых специалистов, в том числе извне госслужбы, и используются для назначения на руководящие должности в органах госвласти, местного самоуправления и бюджетного сектора по модели «бокового входа», т.е. без требования опыта работы (службы) в соответствующей организации (что соотносится с моделью NPM). В этой связи новый федеральный резерв больше соответствует признакам внешнего, чем внутреннего резерва госслужбы.

Резервы госслужбы имеют ряд системных проблем. Так, конституционное право граждан и служащих состоять одновременно в нескольких резервах приводит к дублированию, а размытые нормы о работе с резервом делают данную кадровую технологию малоэффективной. Включение в ведомственные резервы граждан, не победивших в конкурсе на замещение вакантной должности, легализует обход конкурсных процедур. Статус ведомственного резерва не позволяет назначать из него на аналогичные должности в ином органе власти и подведомственных организациях. Для преодоления этих недостатков создана параллельная вертикаль резервов управленческих кадров и новые механизмы поиска и поддержки перспективных руководителей, их профессионального развития и содействия карьерному росту. Они позволяют замещать широкий спектр должностей в масштабах всего публичного сектора, но обратной стороной является дублирование целей резервов, а также слабая методологическая база резервов управленческих кадров и кадровых проектов (особенно на региональном уровне).

К числу принципов формирования федерального резерва нормативно отнесено обеспечение перспективной потребности в руководящих кадрах; сохранение профессиональных кадров; добровольность; объективность оценки; персональная ответственность; межведомственное использование резерва. Ранее в статье было выделено пять функций кадровых резервов и были отмечены моменты начала их реализации. Рассмотрим, в какой мере эти функции реализуются ныне на примере федерального резерва.

- Функция восполнения кадровой потребности реализуется: формирование федерального резерва позволяет ускорить назначение на любые руководящие должности в госсекторе, так как резервисты уже прошли все проверки и их кандидатуры согласованы Администрацией Президента Российской Федерации.
- Функция фильтрации кадров на предмет способности работать в системе тоже реализуется в полной мере по вышеуказанной причине, а также вследствие комплектования резерва по рекомендациям руководителей.

- Функция профессионального развития реализуется, так как все резервисты проходят обучение и оценку по итогам (при этом требования к содержанию и качеству обучения нормативно не установлены).
- Функция сохранения кадров реализуется отчасти, так как в федеральный резерв включаются действующие служащие (работники), а для увольняемых включение в резерв не предусмотрено, в отличие от военной службы и федеральной госслужбы иных видов.
- Функция открытости и отбора на основе заслуг в наименьшей степени реализована в федеральном резерве, так как комплектование проводится не по конкурсу, а по рекомендации, и оценка профессионального уровня кандидатов оставлена на усмотрение Администрации Президента Российской Федерации.

Авторские предложения по развитию системы кадровых резервов касаются установления согласованности целевых групп должностей, методологии отбора и способов использования резервов различных уровней (см.: столбец 4, табл. 2). Комплексное решение видится в совершенствовании кадровой вертикали, о чем пойдет речь в следующей части статьи.

Место федерального резерва в кадровой вертикали

Вопрос о кадровой вертикали связан с двумя аспектами: 1) управлением государственной службой и 2) ее границами. Кратко рассмотрим каждый из них.

Согласно Закону «О системе государственной службы Российской Федерации» (ст. 16), управление ею осуществляется на федеральном и региональном уровне. Необходимость образования соответствующего органа предусмотрена ч. 6 ст. 71 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». На федеральном уровне действуют следующие государственные органы, обеспечивающие деятельность Президента Российской Федерации:

- Государственный Совет Российской Федерации;
- Совет Безопасности Российской Федерации;
- Администрация Президента Российской Федерации.

Для обсуждения кадровых вопросов созданы следующие комиссии при Президенте Российской Федерации:

- Комиссия по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров;
- Комиссия по предварительному рассмотрению вопросов назначения судей и прекращения их полномочий;
- Комиссия по государственным наградам;
- Комиссия по вопросам кадровой политики в некоторых федеральных государственных органах.

Работу этих органов поддерживают управления Администрации Президента Российской Федерации:

- по обеспечению деятельности Государственного Совета Российской Федерации;

- по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции;
- по государственным наградам;
- по внутренней политике.

Полномочные представители Президента Российской Федерации обеспечивают реализацию кадровой политики в федеральных округах, анализируют эффективность правоохранительных органов и их кадровую обеспеченность, взаимодействуют с главами и органами власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, государственные органы при Президенте России охватывают все сферы государственной кадровой политики, однако ее реализация рассредоточена между ними. Правовое регулирование государственной службы осуществляют: в отношении военной службы – Минобороны России, в отношении государственной службы иных видов – соответствующие федеральные органы власти. Регулирование альтернативной гражданской службы, государственной гражданской и муниципальной службы возложено на Минтруд России, включая заказ на профессиональное развитие. Также к регулированию гражданской службы привлечен Минфин России в части финансового обеспечения; Минцифры России утверждает регламент и обеспечивает техническое функционирование и развитие ЕИС УКС.

В каждом органе власти существует кадровое подразделение, которое осуществляет формирование кадрового состава и работу с персоналом, аналитику и нормотворчество, противодействие коррупции и кадровое делопроизводство (ст. 44 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Федеральные органы проводят ведомственную кадровую политику в своем центральном аппарате, территориальных органах и подведомственных организациях.

На региональном уровне функции в сфере кадровой политики и управления гражданской службой осуществляют ведомства, подчиненные главе субъекта Российской Федерации. Наименования органов могут различаться, а их функции могут быть распределены между несколькими органами или, напротив, консолидированы. Так, в Удмуртии на базе администрации главы и правительства республики создана единая кадровая служба для 22 органов исполнительной власти, а кадровые службы в соответствующих органах ликвидированы; взаимодействие работников органов власти с единой кадровой службой происходит через личный кабинет сотрудника в ЕИС УКС.

Вопрос о границах государственной службы в Российской Федерации, на первый взгляд, законодательно решен в пользу «узкой» бюрократической модели. Однако данная система изначально подвергалась экспертной критике и уже долгое время развивается в сторону расширения границ данного института. Отправной точкой стала Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации 2001 г., в которой определение госслужбы предполагает возможность ее прохождения не только в органах власти, но и в «отдельных государственных учреждениях и организациях».

Более содержательные изменения начались с 2009 г., когда одинаковый порядок антикоррупционного декларирования доходов, имущества и имущественных обязательств был установлен для кандидатов на должности государственной службы и госслужащих, с одной стороны, и для лиц, замещающих государственные должности, руководителей государственных корпораций, фондов, иных организаций, создаваемых Российской Федерацией, и кандидатов на указанные должности, а также членов их семей, с другой стороны³⁰.

В 2012 г. одинаковые ограничения были установлены в отношении соответствия расходов доходам для всех перечисленных категорий лиц, а также для ряда работников Центрального банка, лиц, замещающих муниципальные должности и муниципальных служащих, финансовых уполномоченных, казачьих атаманов, в том числе после освобождения всех их от должности³¹.

Конституционными поправками 2020 г. равные ограничения по наличию иностранного гражданства (вида на жительство) и счетов в иностранных банках установлены при замещении муниципальных и государственных должностей, должностей государственной и муниципальной службы (ст. 71, п. «т»), глав субъектов Российской Федерации (ст. 77, ч. 3), руководителей федеральных государственных органов (ст. 78, ч. 5), Президента России (ст. 81, ч. 2), сенаторов Российской Федерации (ст. 95, ч. 4), депутатов Госдумы (ст. 97, ч. 1), Уполномоченного по правам человека (ст. 103, ч. 1, п. «е»), членов Правительства Российской Федерации и руководителей федеральных органов исполнительной власти (ст. 110, ч. 4), судей (ст. 119) и прокуроров (ст. 129, ч. 2). Таким образом, формируется, по сути, новый институт «публичной» службы, т.е. службы (работы) в органах единой системы публичной власти и руководящей (ответственной) работы в организациях публичного сектора.

Вполне логичным продолжением этих мер становится комплектование федерального резерва лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, государственными и муниципальными служащими и работниками подведомственных организаций госорганов. Несмотря на фрагментацию регулирования (например, перечни лиц в цитируемых нормативных актах не полностью идентичны), просматриваются контуры «публичной» службы, встроенной в кадровую вертикаль.

Рассмотрим функции и взаимодействия акторов в кадровой вертикали на примере формирования и использования федерального резерва (см.: табл. 2).

³⁰ Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 N 558 (ред. от 26.06.2023 N 474) «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»; Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 N 560 (ред. от 23.06.2014 N 460) «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

³¹ Федеральный закон от 03.12.2012 N 230-ФЗ (ред. от 10.07.2023 N 286-ФЗ) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Таблица 2

Уровни кадровой вертикали и их функционал на примере федерального резерва

Уровни	Функции
Президент Российской Федерации	Утверждает положения о федеральном резерве, о порядке предоставления и проверки антикоррупционных деклараций кандидатов. Утверждает форму справки о доходах, расходах, имуществе кандидатов
Руководитель Администрации Президента Российской Федерации	Уполномочивает лиц в Администрации Президента Российской Федерации рекомендовать кандидатов в резерв. Назначает проверку антикоррупционных деклараций кандидатов. Утверждает персональный состав федерального резерва и его изменения
Помощник Президента Российской Федерации по кадровым вопросам	Вносит предложения о включении (не включении) кандидата в резерв, а также об исключении лица из резерва при наличии оснований. Вправе вынести рассмотрение отдельных кандидатур на рассмотрение Комиссии по вопросам госслужбы и резерва управленческих кадров
Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции	Организует формирование резерва по предложениям рекомендателей*. Вправе определять число кандидатов, представляемых рекомендателями. Согласует форму представления на кандидата, характеристики резервиста. Организует проверку кандидатов и их антикоррупционных деклараций. Дает заключение о возможности (нецелесообразности) включения в резерв. Информировует Минтруд России об утверждении и изменении состава резерва. Согласует программу профессионального развития резервистов. Принимает решение об оценке профессионального уровня резервистов. Информировует Помощника Президента Российской Федерации о событиях, влекущих исключение из резерва
Правительство Российской Федерации	Устанавливает штат Минтруда России и объем финансирования его полномочий. Устанавливает порядок использования ЕИС УКС при работе с резервом. Утверждает госзадание РАНХиГС на оценку и обучение резервистов. Уполномочивает лиц в Правительстве Российской Федерации рекомендовать кандидатов в резерв
Аппарат Правительства Российской Федерации	Согласует представления от органов, подведомственных Правительству Российской Федерации. Согласует программу профессионального развития резервистов
Минтруд России	Утверждает форму представления кандидата, характеристики резервиста. Методологически поддерживает кадровые службы и обобщает их опыт. Проверяет данные о кандидатах на соответствие нормативным требованиям. Оценивает профессиональный уровень кандидатов и резервистов. Организует профессиональное развитие резервистов. Размещает в ЕИС УКС информацию о кандидатах, составе резерва и его изменениях, о результатах обучения и оценки резервистов. Ежегодно информирует Администрацию Президента Российской Федерации об использовании резерва, а кадровые службы – об изменениях в составе резерва

Уровни	Функции
Руководитель федерального государственного органа	Рекомендует в резерв лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, служащих федерального органа, кадры подведомственных организаций. Ежегодно дает характеристику на рекомендованных им резервистов. Вправе мотивировать исключение из резерва рекомендованного кандидата. Использует резерв для назначения на управленческие должности
Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации	Рекомендует в резерв лиц, замещающих государственные, муниципальные должности субъекта Российской Федерации, государственных и муниципальных служащих. Использует резерв для назначения на управленческие должности. Ежегодно дает характеристику на рекомендованных им резервистов
Кадровая служба	Получает согласие от кандидатов, необходимое для включения в резерв. Размещает в ЕИС УКС и поддерживает в актуальном состоянии данные кандидатов; хранит подлинники документов кандидатов. Размещает в ЕИС УКС характеристику рекомендателя на резервистов. Информирует Аппарат Правительства Российской Федерации и Администрацию Президента Российской Федерации о наступлении событий, влекущих исключение из резерва. Информирует рекомендателя и Аппарат Правительства Российской Федерации о решении Администрации Президента Российской Федерации об исключении резервиста из состава резерва
Руководители организаций	Используют резерв для назначения на управленческие должности в государственных корпорациях, компаниях, внебюджетных фондах, публично-правовых компаниях и организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, а также в организациях, подведомственных федеральным госорганам

Примечание: * Рекомендателями являются уполномоченные должностные лица Администрации Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации; руководители федеральных госорганов и главы субъектов Российской Федерации.

Источник: составлен автором на основе Положения о федеральном кадровом резерве на государственной гражданской службе Российской Федерации, утв. указом Президента Российской Федерации от 22.01.2024 N 61.

Обращает внимание, что в данном перечне меньше субъектов, чем вообще в системе управления государственной службой (см. выше в данном разделе). Так, не просматривается влияние на формирование кадрового резерва Государственного Совета Российской Федерации и Совбеза России. В кадровой вертикали не нашлось места полпредам Президента Российской Федерации в федеральных округах. Палаты Федерального Собрания Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации присутствуют в тексте Положения о федеральном резерве имплицитно, под обобщенным наименованием «федеральные государственные органы».

Тенденция к централизации проявляется в минимизации влияния комиссий при Президенте Российской Федерации. Участие Комиссии по вопросам госслужбы и резерва управленческих кадров редуцировано до ее председателя – Помощника Президента Российской Федерации по кадровым вопросам. Силловые ведомства, Минфин России и Минцифры России не наделены самостоятельной субъектностью, зато подробно прописан функционал Минтруда России и Аппарата Правительства России. Незна-

чительный аппаратный вес Минтруда России компенсируется авторитетом Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации; при этом роль первой является определяющей

Что же нового привнес в рассматриваемую систему анализируемый Указ о федеральном резерве? Подобный резерв, как показало исследование, ранее уже существовал в виде федерального резерва управленческих кадров. Кадровая вертикаль тоже давно и успешно функционирует *de facto*. По-настоящему новым является не создание федерального резерва и не властная конструкция, а нечто иное. Главных новаций, по мнению автора настоящей статьи, две. Во-первых, дано определение роли руководителя Администрации Президента Российской Федерации и Помощника Президента Российской Федерации по кадровым вопросам. Их позиции, очевидно, являются центральными, исходя из позиции Президента Российской Федерации в сложившейся вертикали власти. Во-вторых, в кадровую вертикаль *de jure* вовлечены субъекты Российской Федерации с их системами гражданской и муниципальной службы, а также государственные компании и подведомственные организации госорганов. Ранее их участие в кадровых процессах на государственной службе напрямую не было прописано и имело латентный характер на фоне существования «ведомственных колодцев» (Шклярчук, 2021). Теперь эти акторы тоже официально представлены в вертикали, что логически завершает происходящую в последние годы институционализацию «публичной» службы.

Оценка перспектив кадровой вертикали на госслужбе

Обозначенные тенденции неоднозначны и требуют углубленной оценки их позитивных и негативных последствий, которые ниже обобщены в виде матрицы (табл. 3).

Таблица 3

Сильные и слабые стороны, возможности и угрозы развития кадровой вертикали

1. Сильные стороны	2. Слабые стороны
1.1. Формирование вертикали кадровых резервов, предусмотренной законом. 1.2. Нормативная фиксация кадровой работы на высшем уровне бюрократии. 1.3. Реализация антикоррупционного потенциала законодательства о госслужбе	2.1. Сложившаяся система сложна, кадровые резервы дублируют друг друга. 2.2. Работники бюджетной сферы и госкомпаний <i>de jure</i> не относятся к госслужбе. 2.3. Не гарантировано использование научных методик работы с резервом
3. Возможности	4. Угрозы
3.1. Вовлечение кадров всех уровней власти и работников бюджетного сектора. 3.2. Установление единых требований для всех руководящих кадров. 3.3. Завершение институционализации системы управления госслужбой	4.1. Существующие резервы не взаимосвязаны. 4.2. Институционально закреплён субъективизм при подборе кадров в резерв. 4.3. Консервируется существующее состояние кадровой сферы

Источник: составлено автором.

Рассмотрим институциональные последствия создания федерального резерва для кадровой вертикали.

Сильной стороной, на взгляд автора статьи, является завершение растянувшегося на два десятилетия формирования иерархии кадровых резервов. Также впервые нормативно зафиксирована кадровая работа с высшими государственными служащими, которая раньше, по сути, не была урегулирована. Ввиду специфики высшего уровня бюрократии многие страны пошли по пути создания особых органов – служб высших руководителей – для отбора, оценки и продвижения таких кадров. Создание федерального резерва – шаг в этом направлении в России, что потенциально повышает подотчетность бюрократии, устанавливает единые правила кадровой работы в ее руководящем звене. Эти правила носят, главным образом, антикоррупционный характер, что служит продолжением многолетних усилий законодателя по снижению уровня коррупции в стране. Именно проверки сведений о доходах, расходах и имуществе, а также о наличии счетов за рубежом стали тем механизмом, с помощью которого власть контролирует и регулирует поведение руководителей и «ответственных работников» всех уровней.

Данные сильные стороны создают предпосылки для реализации *возможностей*, которые видятся в завершении институционализации кадровой вертикали. До последнего времени реальные действующие пружины принятия кадровых решений на госслужбе были скрыты, хотя и подразумевались самим феноменом властной вертикали. Сегодня эти механизмы наконец обнажились. Наблюдаемая централизация принятия решений выражается в понижении роли формально сохраняющихся коллегиальных органов – советов и комиссий – при юридическом закреплении роли персоналий – главы Администрации Президента Российской Федерации и Помощника Президента Российской Федерации по кадрам. При этом зафиксирована иерархия кадровых органов государства, уточнены их функции, и система управления госслужбой приобрела заверченный вид. Позитивная тенденция наблюдается в новом витке сближения гражданской службы с бюджетной сферой и госкомпаниями. Выход из рамок «узкой» бюрократической модели госслужбы наметился давно; с принятием анализируемого Указа вовлечение руководящих кадров всех уровней в решение задач государственной политики способствует формированию модели «публичной» службы. Она строится на принципе двойного подчинения, характерного для номенклатурной кадровой модели. В советской бюрократии подотчетность руководителей обеспечивалась параллельным существованием партийной и административной иерархии. В современных условиях для участников федерального резерва предусмотрен контроль со стороны непосредственного начальника (рекомендателя), который дает ежегодные характеристики, с одной стороны, и Администрации Президента Российской Федерации, с другой, которая проводит проверки кандидатов и ставит вопрос об их включении и исключении из резерва. Такая двойная подчиненность создает напряжение и придает вертикали устойчивость.

Наряду с изложенными достоинствами, описываемая система не лишена существенных недостатков. Ее *слабая сторона* в сохранении запутанного конгломерата кадровых резервов, как формализованных, так и полужформальных (кадровые проекты и конкурсы) с дублируемыми целями и кадровой базой, но с разными правилами отбора. За некоторыми исключениями одно лицо вправе состоять сразу в нескольких резервах, что, наряду с сохраняющейся возможностью назначения на руководящие должности не из резерва, снижает общую полезность данной кадровой технологии. Не определено отношение федерального резерва с ведомственными и региональными резервами, резервом управленческих кадров и конкурсом «Лидеры России».

Существенная слабость видится в том, что работники бюджетной сферы и госкомпаний юридически не относятся к госслужбе, что выражается в несопоставимости уровня их зарплат, социальных гарантий, стажа; различия наблюдаются в статистическом учете, требованиях к отбору и оценке кадров. Государственные служащие действуют по «обеспечению исполнения полномочий» органов власти, а их нанимателем выступает публично-правовое образование, в то время как работодателем бюджетников является конкретная организация, ориентированная как хозяйствующий субъект на оказание услуг или извлечение прибыли. В законодательстве не определено³², что целью всех этих работников является социально-экономическое развитие территории и повышение качества жизни населения. Представляется, что в будущем этот пробел должен быть исправлен, без чего затруднительно требовать от работников публичной сферы ориентации на конечные общественно значимые результаты (Yuzhakov, Dobrolyubova, 2018).

Положение о федеральном резерве предусматривает участие экспертных центров (в первую очередь, РАНХиГС), но не гарантирует использование научных методик отбора, обучения и главное – выдвижения из резерва. Эти процедуры могут быть формальными и некачественными, но при этом закон не будет нарушен. Слабая вовлеченность экспертного сообщества в развитие государственной службы создает предпосылки для *рисков и угроз*.

Существующие резервы не имеют общего методического обеспечения и выдвижение на основе принципов меритократии не гарантировано. Проблема остается, например, в части интеграции формально-правовых норм с реальными механизмами формирования и использования кадровых резервов, сохранения подготовленных резервистов при ограниченной возможности их карьерного роста и отсутствии материальной мотивации и др. Целесообразно установление обязательных этапов оценки кандидатов в резерв, обучения резервистов и оценки их управленческой готовности по итогам профессионального развития на основании моделей компетенций. Такие модели уже существуют, но далеко не для всех должностей,

³² За исключением ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 N 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» и ст. 2 Федерального закона от 21.12.2021 N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

замещаемых из федерального резерва (не в последнюю очередь это обусловлено пока фрагментацией «публичной» службы).

Вразрез с меритократическими принципами, в новом Указе нормативно зафиксированы большие возможности для субъективного включения в федеральный резерв и исключения из него по единоличному решению руководителя. Нормы о резерве и иных кадровых технологиях на госслужбе сформулированы так, что руководителями могут становиться ставленники конкурирующих групп давления – отраслевых, региональных, земляческих или построенных вокруг конкретных политиков. Федеральный резерв легитимизирует это и придает борьбе кланов видимость законности (см.: Fortescue, 2020; Лавров, Крыштановская, 2023). В рассматриваемом Указе субъективизм получил институциональное закрепление: ключевая роль отводится персоналиям, которые действуют как официальные институты, но могут представлять интересы неформальных групп. Их решения непрозрачны, не обсуждаются публично, что открывает простор для политического маркетинга. По сути, ничего нового в этих практиках нет, но в новом регулировании они получили закрепление *de jure*, т.е. произошла консервация существующего состояния кадровой вертикали, которая вряд ли будет трансформирована в обозримой перспективе. О предпосылках для такого вывода поговорим в заключительной части статьи.

Заключение

Прежде чем перейти к обсуждению выводов, подведем промежуточные итоги.

Во-первых, стабильный исследовательский интерес к проблематике госслужбы не зависит (по крайней мере, критическим образом) от этапов реформы. Рассмотренные институциональные исследования государственной службы фиксируют ряд тенденций: 1) существование сложной системы кадровых резервов; 2) ориентация участников резервов и кадровых проектов на неопатримониальные практики; 3) постепенное сближение в правовом и политическом смысле госслужбы и бюджетного сектора, обусловленное их ориентацией на достижение целей общественного развития; 4) самостоятельная субъектность бюрократии в ходе реформ; 5) усиление централизации в публичном управлении.

Во-вторых, выявлены такие существенные проблемы системы кадровых резервов, как дублирование; отсутствие взаимосвязи между ведомственными и региональными резервами; использование резервов для обхода конкурсных процедур и т.д. Новые механизмы поиска и поддержки перспективных руководителей, их профессионального развития и содействия карьерному росту вызывают больший интерес в обществе, чем формализованные резервы госслужбы, что указывает на относительную неэффективность последних. Возможность «бокового входа» на должности государственной службы любого уровня при отсутствии гарантированного продвижения снижает ценность карьерной службы и включения в ведомственный резерв.

В-третьих, автор выделил ключевые функции кадровых резервов в прошлом и оценил соответствие им нового федерального резерва. Наиболее полно представлены функции восполнения кадровой потребности, профессионального развития и фильтрации кадров по способности работать в системе. Функция сохранения кадров реализуется отчасти, так как для служащих, увольняемых, например, по истечении срока контракта, включение в федеральный резерв не предусмотрено. Функция открытости и отбора на основе заслуг реализована в наименьшей степени, так как комплектование проводится не по конкурсу, а по рекомендациям.

Проведенное исследование позволяет предложить ряд направлений для повышения действенности кадровых резервов в целом и федерального резерва госслужбы в частности.

Прежде всего, целесообразно устранение фрагментации в регулировании кадровых резервов. Это может быть сделано посредством кодификации в едином законодательном акте норм о разграничении целей, целевых групп и механизмов использования федеральных и региональных резервов государственной службы и отдельных органов, резервов управленческих кадров и кадровых проектов. Другим (более вероятным, на наш взгляд) сценарием станет внесение уточнений в указанном направлении в конгломерат существующих актов разной юридической силы, а также нормативная фиксация в тех случаях, где она пока отсутствует.

Далее, по мнению автора, отбор в кадровые резервы гражданских ведомств должен быть централизован и выведен из ведомственного подчинения, а случаи найма не из резерва – существенно ограничены. В отборе резервистов следует расширить роль экспертов, для чего уже создан механизм в виде единой базы независимых экспертов Минтруда России. Резерв должен формироваться не только по категориям и группам должностей, но и по областям и видам профессиональной служебной деятельности. Следует формировать практику межведомственных назначений из резерва и замещения вакансий в подведомственных организациях органов власти. Сказанное относится к резервам как федерального, так и регионального уровней.

В части собственно федерального резерва госслужбы представляется необходимым усиление следующих его функций: а) профессионального развития – путем установления требований к содержанию обучения резервистов; б) сохранения кадров – возможностью включения в резерв при сокращении должности, реорганизации или ликвидации госоргана; в) открытости и отбора на основании заслуг – посредством привлечения независимых экспертов к отбору кандидатов и оценке их профессионального уровня; кроме того, оценка должна стать обязательной и основываться на моделях компетенций.

Российские исследователи неоднократно констатировали институциональный характер трудностей развития госслужбы (Купряшин, 2023). В настоящее время не просматривается предпосылок для глобальной трансформации сложившейся кадровой вертикали. Запрос на изменения удовлетворяется не реформой существующего «экстрактивного» (по тер-

минологии Д. Аджемоглу и Дж. Робинсона (Acemoglu, Robinson, 2012)) института гражданской службы, а попыткой выстраивания наряду с ним нового, более «инклюзивного» института «публичной» службы, обеспечивающего вовлечение в кадровую вертикаль лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, должности государственных и муниципальных служащих, руководителей и «ответственных работников» государственных и публично-правовых компаний, корпораций и подведомственных организаций госорганов. Такие изменения являются этапом создания единой системы публичной власти в России после внесения в 2020 г. поправок в Конституцию Российской Федерации. На деле эта реформа нацелена на еще большую централизацию и упрочение кадровой вертикали, закономерным этапом чего стало создание федерального резерва госслужбы. Таким образом, можно сделать вывод, что поставленный исследовательский вопрос получил эмпирическое подтверждение: появление федерального резерва завершает этап построения кадровой вертикали и институциональной модели управления государственной службой.

Предыдущие исследования зафиксировали смещение при развитии гражданской службы различных парадигм публичного управления (Барабашев, 2016; Смотрицкая, Черных, Сазонова, 2022; Борщевский, 2022). Это проявляется и в регулировании федерального резерва. По мнению автора, дополнительная регламентация гарантий выдвижения из федерального резерва госслужбы, процедуры обжалования решений о невключении в резерв или исключении из него приблизит его параметры к веберовской модели бюрократии. Внимание к эффективности служебной деятельности резервистов, вопросам методологии и измерений в работе с резервом будет способствовать ее сближению с моделью NPM. Наконец, введение элементов публичности, общественного контроля (привлечение экспертов, публикация списков резерва и данных о выдвижении из него) позволит соотнести федеральный резерв с принципами сетевого государственного управления.

Смещение в последние годы акцента с эффективности и «инклюзивности» на устойчивость и безопасность («робастное управление») предлагает иную оптику для оценки качества публичной власти (Ansell et al., 2023). В федеральном резерве госслужбы это просматривается в акценте на подконтрольность резерва в рамках кадровой вертикали и повышенном внимании к противодействию коррупции.

В завершение отметим, что лучшие практики публичного управления, возможно, следует искать вовсе не там, где их искали десятилетие назад, и опыт России в преодолении внешних и внутренних угроз заставит по-новому присмотреться к самому феномену властной вертикали и ее специфическому проявлению в виде кадровой вертикали. Эффективность кадровой политики измеряется уровнем использования кадрового потенциала общества для достижения национальных целей, поэтому проверкой для федерального резерва и всей системы «публичной» службы станут итоги нового политического цикла после президентских выборов 2024 г.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
2. Боренштейн А.Л., Позднякова Е.В. Проблемы трансформации института публичной службы в отечественном государстве // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2022. № 57. С. 427–453.
3. Борщевский Г.А. Современный дискурс гражданской службы России: взгляд сквозь призму административных парадигм // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 2. С. 34–59.
4. Ковтков Д.И., Кузнецов В.И. Правовые пробелы формирования резерва кадров на государственной гражданской службе // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 121–130.
5. Козбаненко В.А. К вопросу об органе управления государственной службой // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11. С. 46–52.
6. Купряшин Г.Л. Политико-административные способности государственного управления в условиях турбулентности и неопределенности // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 97. С. 174–189.
7. Лавров И.А., Крыштановская О.В. Социальная мобильность и конкурс «Лидеры России» // Ars Administrandi (Искусство управления). 2023. Т. 15, № 2. С. 292–310.
8. Масленникова Е.В., Шебураков И.Б., Татарина Л.Н. Анализ применения кадровых резервов в системе государственного управления // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2022. Т. 22, № 2. С. 324–336.
9. Налимов Р.Ю. Структура управления кадровым резервом государственных органов РФ // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2019. № 1. С. 77–86.
10. Смотрицкая И.И., Черных С.И., Сазонова Е.С. Концепция публичного управления в контексте долгосрочных целей новой экономической политики // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2022. № 4. С. 60–76.
11. Стелина Я. Теоретические концепции института государственной службы // Правоприменение. 2019. Т. 3, № 2. С. 21–30.
12. Татарина Л.Н., Масленникова Е.В. Карьерные стратегии в контексте лично-профессионального развития резерва управленческих кадров // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2021. Т. 8, № 1. С. 37–51.
13. Шебураков И.Б., Татарина Л.Н. Кадровые резервы в РФ. М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2021. (Научные доклады: государственное управление).

14. Шклярчук М.С. (ред.). Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения. М.: Счетная палата РФ, Центр перспективных управленческих решений, 2021.
15. Acemoglu D., Robinson J. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York, Crown Publishers, 2012.
16. Akkoynlu F.K. Efficiency, merit and privilege: public administration reforms in Brazil and Turkey // *Revista Do Serviço Público*. 2021. Vol. 72, no. 1. P. 200–231.
17. Amitava B. Recent public administration reforms in India and impact // *Public Administration Issue*. 2023. No. 6. P. 62–69.
18. Ansell Ch., Sørensen E., Torfing J. Public Administration and Politics Meet Turbulence: The Search for Robust Governance Responses // *Public Administration*. 2023. Vol. 101, no. 1. P. 3–22.
19. Barabashev A., Klimenko A. Administrative and civil service reforms in Russia: Recent trends at the time of turbulence // *Public Administration Issues*. 2023. No. 6. P. 44–61.
20. Barabashev A.G., Prokofiev V.N. Why Reforms of Public Service of Russia Are Cyclic: An Institutional Explanation from a Liberal Perspective. In: *Dimensions and Challenges of Russian Liberalism: Historical Drama and New Prospects* (ed. by R. M. Cuciolla). Vol. 8. Cham, Springer, 2019. P. 165–188.
21. Chan H.S., Gao J. The politics of personnel redundancy: The non-leading cadre system in the Chinese bureaucracy // *The China Quarterly*. 2018. Vol. 235. P. 622–643.
22. Fortescue S. Russia's civil service: professional or patrimonial? Executive-level officials in five federal ministries // *Post-Soviet Affairs*. 2020. Vol. 36, no. 4. P. 365–388.
23. Sullivan H., Dickinson H., Henderson H. (eds). *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. Palgrave Macmillan, Cham, 2021.
24. Yuzhakov V., Dobrolyubova E. The Bureaucracy. In: *Russia: Strategy, Policy and Administration* (ed. by I. Studin). Palgrave Macmillan, 2018. P. 341–352.
25. Zaitseva T., Barabashev A.G. The Innovative HR Practices of Regional Administrations: Is it a New Round of Civil Service Reform in Russia? // *NISPACee Journal of Public Administration and Policy*. 2020. Vol. 13, no. 2. P. 229–248.
26. Ziliotti E. Political meritocracy and the troubles of Western democracies // *Philosophy and Social Criticism*. 2020. Vol. 46, no. 9. P. 1127–1145.

REFERENCES

1. Acemoglu, D. and Robinson, J. (2012) *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishers.

2. Akkoyunlu, F.K. (2021) 'Efficiency, merit and privilege: public administration reforms in Brazil and Turkey', *Revista Do Serviço Público*, 72(1), pp. 200–231.
3. Amitava, B. (2023) 'Recent public administration reforms in India and impact', *Public Administration Issue*, 6, pp. 62–69.
4. Ansell, Ch., Sørensen, E. and Torfing, J. (2023) 'Public Administration and Politics Meet Turbulence: The Search for Robust Governance Responses', *Public Administration*, 101(1), pp. 3–22.
5. Barabashev, A.G. (2016) 'The crisis of public administration and its impact on the main administrative paradigms of the state and bureaucracy', *Public Administration Issues*, 3, pp. 163–194. (In Russian).
6. Barabashev, A. and Klimenko, A. (2023) 'Administrative and civil service reforms in Russia: Recent trends at the time of turbulence', *Public Administration Issues*, 6, pp. 44–61.
7. Barabashev, A.G. and Prokofiev, V.N. (2019) 'Why Reforms of Public Service of Russia Are Cyclic: An Institutional Explanation from a Liberal Perspective', in: Cucciolla R.M. (ed.) *Dimensions and Challenges of Russian Liberalism: Historical Drama and New Prospects*. Cham: Springer, pp. 165–188.
8. Borenshtein, A.L. and Pozdnyakova, E.V. (2022) 'Problems of transformation of the institution of public service in the domestic state', *Bulletin of Perm University. Legal sciences*, 57, pp. 427–453. (In Russian).
9. Borshchevskiy, G.A. (2022) 'Modern discourse of civil service in Russia: A view through the prism of administrative paradigms', *Public Administration Issues*, 2, pp. 34–59. (In Russian).
10. Chan, H.S. and Gao, J. (2018) 'The politics of personnel redundancy: The non-leading cadre system in the Chinese bureaucracy', *The China Quarterly*, 235, pp. 622–643.
11. Fortescue, S. (2020) 'Russia's civil service: professional or patrimonial? Executive-level officials in five federal ministries', *Post-Soviet Affairs*, 36(4), pp. 365–388.
12. Kovtkov, D.I. and Kuznetsov, V.I. (2019) 'Legal gaps in the formation of a personnel reserve in the state civil service', *Journal of Russian Law*, 11, pp. 121–130. (In Russian).
13. Kozbanenko, V.A. (2018) 'On the issue of the public service management body', *Laws of Russia: experience, analysis, practice*, 11, pp. 46–52. (In Russian).
14. Kupryashin, G.L. (2023) 'Political and administrative abilities of public administration in conditions of turbulence and uncertainty', *Public Administration. Electronic newsletter*, 97, pp. 174–189. (In Russian).
15. Lavrov, I.A. and Kryshtanovskaya, O.V. (2023) 'Social mobility and the competition "Leaders of Russia"', *Ars Administrandi*, 15(2), pp. 292–310. (In Russian).
16. Maslennikova, E.V., Sheburakov, I.B. and Tatarinova, L.N. (2022) 'Analysis of the use of personnel reserves in the public administration system', *Bulletin of the Russian Peoples' Friendship University. Series: Sociology*, 22(2), pp. 324–336. (In Russian).

17. Nalimov, R.Yu. (2019) 'Structure of personnel reserve management of state bodies of the Russian Federation', *Bulletin of Moscow University. Series 12: Political Science*, 1, pp. 77–86. (In Russian).
18. Sheburakov, I.B. and Tatarinova, L.N. (2021) *Personnel reserves in the Russian Federation*. Moscow: Publishing House «Delo». (In Russian).
19. Shklyaruk, M.S. (ed.) (2021) *Personnel policy in the civil service: current problems and necessary changes*. Moscow: Center for Advanced Management Solutions. (In Russian).
20. Smotritskaya, I.I., Chernykh, S.I. and Sazonova, E.S. (2022) 'The concept of public management in the context of long-term goals of the new economic policy', *Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, 4, pp. 60–76. (In Russian).
21. Stelina, Y. (2019) 'Theoretical concepts of the institution of public service', *Law enforcement*, 3(2), pp. 21–30. (In Russian).
22. Sullivan, H., Dickinson, H. and Henderson, H. (eds) (2021) *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. Palgrave Macmillan: Cham.
23. Tatarinova, L.N. and Maslennikova, E.V. (2021) 'Career strategies in the context of personal and professional development of the management personnel reserve', *Bulletin of the Russian Peoples' Friendship University. Series: Public administration*, 8(1), pp. 37–51. (In Russian).
24. Yuzhakov, V. and Dobrolyubova, E. (2018) 'The Bureaucracy', in: Studin I. (ed.) *Russia: Strategy, Policy and Administration*. London: Palgrave Macmillan, pp. 341–352.
25. Zaitseva, T. and Barabashev, A.G. (2020) 'The Innovative HR Practices of Regional Administrations: Is it a New Round of Civil Service Reform in Russia?', *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 13(2), pp. 229–248.
26. Ziliotti, E. (2020) 'Political meritocracy and the troubles of Western democracies', *Philosophy and Social Criticism*, 46(9), pp. 1127–1145.

Статья поступила в редакцию 20.02.2024;
одобрена после рецензирования 26.02.2024;
принята к публикации 05.06.2024.