

КАРЬЕРЫ И РЕКРУТИРОВАНИЕ ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫХ ЭЛИТ

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.3.2>

EDN: PBICGE

*Д.Б. ТЕВ*¹

¹ Социологический институт РАН — филиал Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН
190005, Санкт-Петербург, ул. 7-я Красноармейская, д. 25/14

РУКОВОДСТВО МИНИСТЕРСТВ СОЦИАЛЬНОГО БЛОКА ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ: ОСОБЕННОСТИ ИСТОЧНИКОВ РЕКРУТИРОВАНИЯ И КАРЬЕРНЫХ ТРАЕКТОРИЙ¹

Аннотация. Анализируются каналы рекрутирования и карьера ключевых чиновников министерств социального блока правительства РФ. В основе исследования лежит биографическая база данных 104 заместителей министров и директоров департаментов шести министерств. Исследование показало, что важнейшая характеристика карьеры чиновников — бюрократическая профессионализация. Главный канал их рекрутирования — федеральная администрация, причем большинство перед назначением на нынешнюю должность уже определенное время работало в своем министерстве. Эти тенденции могут (хотя и необязательно) говорить о важности меритократического отбора, который основывается на компетентности. Впрочем, чиновников с карьерой, проведенной преимущественно в федеральной администрации, особенно в одном министерстве, меньшинство (в социальных министерствах внутриведомственное рекрутирование выражено слабее, чем в более влиятельных и престижных экономических министерствах, что может говорить о меньшей автономии этих органов). Присутствует межведомственная мобильность, причем

¹ Статья представляет собой переработанную и дополненную версию более ранней публикации: [7].

ряд чиновников вышел из финансовых министерств, что может усиливать влияние этих органов на социальный блок, способствуя формированию его политики в неолиберальном духе. Самым значимым после административной сферы поставщиком чиновников являются подведомственные министерствам социальные организации (учреждения науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и спорта). При этом бизнес занимает относительно скромное место в качестве канала рекрутирования руководителей социальных министерств (особенно в сравнении с экономическими). Поскольку большинство таких министерств непосредственно регулируют в основном не компании, а некоммерческие учреждения, бизнес относительно слабо заинтересован в колонизации ключевых позиций в них, его профессиональные компетенции менее востребованы, а функциональное взаимодействие чиновников с бизнесменами и менеджерами, которое могло бы способствовать формированию знакомств и связей, облегчающих обмен кадрами, менее тесное. При этом опыт работы в бизнесе, а также в региональных администрациях и социальных организациях встречается чаще, а внутриведомственный опыт реже среди заместителей министров. Кроме того, выделяются министерства с особенно выраженным внутриведомственным рекрутированием и министерства с относительно развитым рекрутированием из бизнеса. Наконец, в некоторых министерствах имеют место пересечения между министрами и их подчиненными в предшествующей карьере, что может указывать на патримониальный характер отбора.

Ключевые слова: социальные министерства, карьера, каналы рекрутирования, администрация, бизнес, социальные организации.

Для цитирования: Тев Д.Б. Руководство министерств социального блока правительства РФ: особенности источников рекрутирования и карьерных траекторий // Власть и элиты. 2024. Т. 11. №. 3. С. 29–57. DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.3.2>. EDN: PBICGE.

ВВЕДЕНИЕ

Карьеру и каналы рекрутирования федеральной административной элиты, включая руководителей социальных министерств, следует изучать по ряду соображений. Во-первых, иначе трудно понять критерии отбора чиновников (например, имеет ли он меритократический характер, основываясь на компетентности, или, напротив, важнейшую

роль играют личные связи) и определить тип бюрократии («веберовская» или неопатримониальная и пр.). Во-вторых, такой анализ «выявляет» структуру социальной и политической власти, которая лежит в основе элитного рекрутирования. Речь, в частности, идет о специфике взаимоотношений различных властных институтов (административных, политических, экономических). Эти отношения могут проявляться в карьерных траекториях чиновников и одновременно закрепляться ими. В-третьих, социально-профессиональный опыт и карьера чиновников интересны еще и потому, что могут влиять на их установки и поведение [14] и, в связи с этим на политику государства в различных сферах, включая социальную. Например, сверхпредставленность в административной элите выходцев из тех или иных социально-профессиональных категорий может обуславливать склонность чиновников к преимущественному учету их интересов за счет других групп. Кроме того, предшествующий карьерный опыт во многом определяет и особенности тех компетенций, которыми обладают чиновники, и в связи с этим может влиять на качество и эффективность работы административных органов.

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Наиболее изучены источники рекрутирования и карьерные траектории административной элиты, в том числе руководителей социальных министерств, развитых капиталистических демократий, между которыми обнаружены значительные различия. Так, к закрытому гильдейскому способу рекрутирования тяготеют Япония и Италия [9, p. 70–72; 10, p. 24; 11; 22, p. 288–289; 23, p. 222–224; 28]. Для их административных элит характерны пожизненная занятость в одном министерстве и низкая межведомственная мобильность, а также незначительный приток в высшую министерскую бюрократию извне (из коммерческого сектора, политической сферы и пр.). Иная ситуация в США: хотя карьерная гражданская служба здесь развита, и многие ключевые чиновники являются прямыми выходцами из федеральных исполнительных органов, их внешнее рекрутирование весьма распространено [15; 24; 25; 26]. Частный сектор (коммерческий и некоммерческий) — важный (в том числе прямой) поставщик чиновничества, а вот опыт работы в федеральном парламенте (Конгрессе) имеет лишь

небольшая его часть. При этом отдельные министерства показывают свою специфику, в частности для Министерства труда характерно рекрутирование чиновников из числа функционеров крупнейших профсоюзов (тогда как для экономических министерств — из бизнеса) [24, р. 90–92; 25, р. 222–224]. Другую картину мы наблюдаем в Германии и Великобритании. Хотя в этих странах более или менее непосредственное рекрутирование извне (например, из бизнеса) на ключевые бюрократические посты является редким, но в начале своей карьеры многие высшие чиновники были заняты за пределами административной сферы и государственного сектора [12; 19; 30]. При этом значительна мобильность кадров между ведомствами. Однако в последние десятилетия межсекторная мобильность и рекрутирование в административную элиту извне бюрократического аппарата, в том числе из бизнеса, растут, а доля чиновников с непрерывными бюрократическими карьерами снижается [13, р. 407–408; 17, р. 54; 18, р. 25–29; 29, р. 746, 748; 31, р. 96–97]. Эти тенденции связаны с реформами гражданской службы в духе парадигмы нового государственного менеджмента.

Если говорить о России, то каналы рекрутирования и карьера руководящих деятелей федеральных министерств изучены (посредством анализа биографий) рядом авторов [1; 4; 5; 6; 16; 21; 27]. Так, Ю. Хаски исследовал соответствующие характеристики 86 высокопоставленных членов российского правительства (премьер-министра, вице-премьеров, федеральных министров и их заместителей) [21]. Д.Б. Тев проанализировал источники рекрутирования и карьерные траектории членов федеральной административной элиты, в которую были включены президент, ключевые сотрудники его администрации, члены правительства, руководство аппарата правительства, а также федеральных министерств и ведомств (всего 575 чел.) [5]. Предметом исследования Г.А. Борщевского стали карьерные траектории высших государственных служащих России (министров, их заместителей, а также директоров департаментов федеральных министерств, объем выборки составил 381 чел.) [1]. О.В. Крыштановская проанализировала особенности карьеры руководителей (67 чел.) и заместителей руководителей (370 чел.) федеральных министерств и ведомств [4]. С. Фортескью изучил карьеры заместителей министров (91 чел.)

и директоров департаментов (163 чел.) пяти федеральных министерств.

Обнаружено, что административные структуры, прежде всего федерального уровня, служат основным их поставщиком, причем существенная доля чиновников провела всю или основную часть карьеры в одном министерстве (это, в частности, как показывает Ю. Хаски, типично для Минздрава) [21, р. 364]. В целом карьерных бюрократов довольно много в рядах ключевых чиновников, но их присутствие варьирует среди министерств (например, по данным Г.А. Борщевского, они преобладают в руководстве Минтруда [1, с. 92]). При этом главным источником высших кадров министерств за пределами системы административной власти являются подведомственные им отрасли. В частности, рекрутирование из числа «отраслевых экспертов» распространено в Минобрнауки и Минздраве [1, с. 92]. Для экономических министерств характерна практика назначения на руководящие посты выходцев из регулируемых ими компаний [6]. Напротив, роль представительных органов, включая федеральную легислатуру, как поставщика руководящих деятелей министерств, незначительна. Наконец, С. Фортескью установил, что имеют место (хотя и не очень распространены) пересечения между министрами и их подчиненными в карьере, предшествующей вхождению в нынешнюю должность, что может говорить о том, что в отборе кадров важны личные связи [16].

Несмотря на значимость исследований, проведенных на российском материале, ни одно из них не было посвящено собственно федеральным министерствам социального блока, но охватывало и другие исполнительные органы общенационального уровня. В этой связи основной исследовательский вопрос можно сформулировать следующим образом: каковы важнейшие тенденции и факторы рекрутирования руководящего слоя этих министерств, а также особенности карьеры чиновников, относящихся к разным социальным министерствам и бюрократическим стратам (т.е. группам администраторов, выделенным по должностному признаку)? Этот вопрос является частью более широкой научной проблемы, касающейся специфики каналов рекрутирования чиновников в зависимости от функциональной специализации федеральных органов исполнительной власти. Для

ее изучения представляется целесообразным также сравнить бассейны рекрутирования чиновников социальных министерств и руководства экономических министерств, исследование которого было проведено в 2021 г. [6].

ДАННЫЕ И МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Объектом исследования стали высокопоставленные чиновники министерств социального блока правительства РФ, в сферу ответственности которых входят вопросы социальной сферы: Министерство науки и высшего образования, Министерство просвещения, Министерство здравоохранения, Министерство труда и социальной защиты, Министерство культуры, Министерство спорта. В исследуемую совокупность включены персоны, которые занимают в аппарате министерств позиции (за исключением временно исполняющих обязанностей) заместителей министра (ЗМ) и директоров департаментов (ДД), принадлежащих к высшей группе должностей государственной гражданской службы в категории «руководители»¹.

Метод исследования можно определить как структурно-биографический: социально-профессиональная структура рассматриваемого сегмента федеральной административной элиты изучалась в связи с биографией составляющих его персон [2, с. 158]. Биографическая анкета, заполненная на каждого администратора по состоянию на август 2023 г., включает сведения о его карьере, предшествующей назначению на должность, занимаемую ныне. В качестве источников информации использовались сайты органов власти, коммерческих и других организаций, документы компаний, биографические интернет-порталы, материалы СМИ. Поскольку не на всех чиновников удалось найти биографическую информацию, то, как показывает таблица 1, исследуемая совокупность оказалась меньше генеральной, составляя примерно 94 % (в том числе 100 % ЗМ и 90 % ДД).

¹ Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 26.10.2023) «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57545/ (дата обращения: 31.08.2021).

Таблица 1 (Table 1)

**Количественные характеристики генеральной совокупности (ГС)
и исследуемой совокупности (ИС) (чел.)**

Quantitative characteristics of the general population (GP)
and the studied population (SP) (people)

Министерство	ЗМ		ДД		Все чиновники	Все чиновники
	ГС	ИС	ГС	ИС	ГС	ИС
Минтруда	5	5	12	12	17	17
Минобрнауки	8	8	19	19	27	27
Минпросвещения	6	6	11	10	17	16
Минкультуры	4	4	8	5	12	9
Минспорта	5	5	9	8	14	13
Минздрав	10	10	14	12	24	22
Всего	38	38	73	66	111	104

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В таблице 2 показаны каналы рекрутирования высокопоставленных чиновников социальных министерств.

Как видим, среди чиновников доминирует опыт работы в административных органах, широко, но в гораздо меньшей степени, распространена работа в организациях социальной сферы, при этом опыт в бизнесе встречается гораздо реже, хотя и у значительного меньшинства. Роль этих наиболее значимых каналов рекрутирования руководства социальных министерств будет подробно рассмотрена ниже.

Из таблицы 2 также видно, что органы представительной власти малозначимы в качестве поставщиков чиновников. Только в некоторых ведомствах есть руководители с законодательным опытом. Например, бывший председатель комитета Госдумы по труду, социальной политике и делам ветеранов О.Ю. Баталина является заместителем министра труда и социальной защиты; также опыт членства в региональных парламентах имеют по одному заместителю министра науки и высшего образования и министра просвещения. Кстати, и среди министров нет тех, кто имеет федеральный парламентский опыт (правда, министр науки и высшего образования В.Н. Фальков ранее был региональным депутатом). Эта тенденция в общем понятна, принимая

Таблица 2 (Table 2)

Каналы рекрутирования чиновников социальных министерств (в %)

Recruitment channels for officials of social ministries (in %)

Институциональный канал	Наличие опыта работы	Должность		
		Предпредшествующая нынешней должности*	Предшествующая нынешней должности*	Предшествующая первой элитной должности* в ФА**
Постсоветские административные органы	88	70	80	73
Коммерческие организации***	24	6	5	5
Организации социальной сферы (науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и спорта)	59	17	12	15
Постсоветские представительные органы	3	0	2	2

* В этой и последующих таблицах для наличия опыта и предшествующей должности N=104, для предпредшествующей должности N=94, для предэлитной должности N=103 у всей совокупности высших чиновников социальных министерств.

**Здесь и в последующих таблицах — федеральная администрация. К элитным должностям государственной службы отнесены должности, принадлежащие к высшей группе должностей категории «руководители», но не ниже уровня главы основного структурного подразделения административного органа: департамента — в министерствах и аппарате правительства, управления — в администрации президента (АП) и федеральных агентствах.

***Здесь и далее без учета чиновников, входивших по должности в советы директоров компаний.

во внимание то, что в рамках сложившейся в России персоналистской автократии (т.е. политического режима, характеризующегося концентрацией власти в руках одного человека) федеральная легислатура — слабый орган, полностью контролируемый президентом, и подотчетность ему исполнительной власти практически отсутствует. Кроме того, логика функционирования законодательных и исполнительных органов и в связи с этим компетенции, которые нужны для эффективной работы в них, сильно различаются, что, вероятно, также ослабляет востребованность депутатов в рядах министерской бюрократии.

ОПЫТ РАБОТЫ В АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНАХ

Важнейшей наиболее выраженной тенденцией карьеры высокопоставленных чиновников социальных министерств является административная (бюрократическая) профессионализация, т.е. наличие у них более или менее длительного административного опыта перед вхождением в должность. Громадное большинство (88 %) этих должностных лиц имеет постсоветский опыт работы в административных структурах (он намного шире распространен, чем иные виды профессионального опыта), причем именно позиция в них обычно служила трамплином к нынешней должности (табл. 3).

РАБОТА В ФЕДЕРАЛЬНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Как видно из таблицы 3, подавляющее большинство нынешних чиновников социальных министерств имеет опыт работы в федеральной администрации (81 %, что почти идентично показателю экономических министерств — 83 %). Впрочем, только у меньшинства (почти трети, N=77) такой опыт доминирует в предшествующей карьере. Тем не менее у большинства (70 %) федеральный административный пост являлся трамплином к ныне занимаемой позиции (в экономических министерствах таких случаев несколько больше — 76 %). Реже, но тоже в большинстве случаев, как показывает таблица 3, чиновники занимали в федеральной администрации предпредшествующую и предэлитную должности. В общем, хотя большинство руководителей обладают опытом занятости вне федеральной административной системы и «чистых» федеральных бюрократов явное меньшинство, на этапах карьеры, которые предшествовали ныне занимаемой пози-

Таблица 3 (Table 3)

**Опыт работы в административных органах
до вхождения в нынешнюю должность,
по категориям чиновников (в %)**

Work experience in administrative bodies before taking up
the current position, by category of officials (in %)

Администра- тивные органы	Наличие опыта работы			Должность								
				Предпредше- ствующая нынешней должности			Предшествую- щая нынешней должности			Предшествую- щая первой элитной должности в ФА		
	ЗМ*	ДД*	Все	ЗМ*	ДД*	Все	ЗМ*	ДД*	Все	ЗМ*	ДД*	Все
Федеральные	79	82	81	61	57	58	63	74	70	50	66	60
В т.ч.												
Данное министерство, его предшественники и родственные и подведомственные ему ФОИВ	58	65	62,5	40	34	36	45	59	54	32	48	42
Другие органы	29	26	27	21	23	22	18	15	16	18	18	18
Региональные	50	24	34	5	14	11	11	8	9	16	11	13
Местные	8	3	5	0	2	1	0	1	1	0	0	0
Всего**	87	89	88	66	73	70	74	83	80	66	77	73

*В этой и последующих таблицах N=38 для наличия опыта и всех должностей у ЗМ, а у ДД для наличия опыта и предшествующей должности N=66, для предпредшествующей должности N=56, для предэлитной должности N=65.

**Сумма в этой строке меньше суммы цифр в предыдущих строках, поскольку одна и та же персона могла работать в различных органах.

ции, они чаще всего были заняты в ней. Следует отметить, что, хотя уровень распространенности опыта работы в администрации федерального уровня примерно одинаков в обеих должностных категориях, ДД чаще занимали в ней предшествующую и предэлитную должности. Таким образом, чем выше должность министерского руководителя, тем реже он напрямую приходит из федеральных административных органов.

Существенны и межведомственные различия. Больше всего выходцев из федеральной администрации в Минздраве (91 %), глава которого до вхождения в должность восемь лет работал в федеральных органах исполнительной власти, а меньше всего в Минкультуры (56 %), руководитель которого основную карьеру сделала в коммерческих СМИ. Вообще чиновники Минкультуры наименее укоренены в федеральной администрации, например лишь треть занимала в ней предшествующую позицию в сравнении с 86 % чиновников Минздрава.

В целом рекрутирование руководящей страты министерств из самой федеральной бюрократии может быть показателем (см.: [8, с. 40]) и в то же время фактором ее автономии от других властных институтов и групп. Вообще такая автономия нужна для того, чтобы чиновники могли обуздывать эгоизм особенных интересов в подведомственных им сферах, регулировать и агрегировать их исходя из общегосударственной рациональности. Однако она может приводить и к отчуждению от общества, слабой осведомленности о потребностях других институциональных секторов и недостаточной восприимчивости к ним.

Рассматривая конкретнее занятость в федеральной администрации, следует подчеркнуть, что сильно выражена бюрократическая профессионализация в узком смысле. Как видно из таблицы 3, у большинства (без малого двух третей) чиновников присутствует предшествующий опыт работы внутри того министерства, где они занимают нынешнюю должность, или в родственных министерствах, министерствах-предшественниках и подведомственных министерству агентствах и службах. Однако этот показатель ниже, чем в среднем в экономических министерствах, где он составлял почти три четверти (74 %). Причем, как показано в таблице 3, в целом для более половины (54 %) социальных чиновников позиция в данном министерстве (и родственных

ему исполнительных органах) служила трамплином к нынешней должности (в экономических министерствах — для двух третей). Вместе с тем только у меньшинства в данном министерстве была предшествующая и предэлитная должность (в экономических министерствах эти показатели в целом заметно выше). При этом продолжительность такого опыта работы сильно варьирует. Только у каждого седьмого руководителя социальных министерств он составляет 10 и более лет и у такой же доли он доминирует в предшествующей карьере. В общем, хотя рекрутирование (особенно непосредственное) из своего министерства на нынешнюю должность, довольно распространено, преимущественно внутриминистерские карьеры редки.

Заметна вариация внутриминистерского рекрутирования между должностными категориями. Здесь видна закономерность, что чем выше уровень администратора, тем чаще он напрямую приходит извне министерства, в котором ныне работает (что уже было показано ранее: [1, с. 89; 5, с. 72]). ДД чаще ЗМ имеют опыт работы в своем ведомстве и чаще занимали в нем предшествующую и предэлитную должность. Вместе с тем среди ЗМ, имевших опыт работы в своем ведомстве, более высокая доля работала там 10 и более лет: 23 % в сравнении с 9 % ДД.

Наблюдаются и различия между министерствами, хотя во всех них большинство руководителей ранее работали в своем министерстве (и родственных или подведомственных ему органах), в том числе непосредственно перед вхождением в нынешнюю должность. Министерством с наиболее развитым внутриведомственным рекрутированием является Минздрав (чей глава до назначения восемь лет работал в подведомственном министерству Росздравнадзоре): 73 % его чиновников имеет соответствующий опыт, а 68 % пришли непосредственно из данного министерства и родственных его органов. Напротив, довольно слабо выражено такое рекрутирование в Минкультуры: только треть его руководителей до вхождения в нынешнюю должность работала в данном ведомстве.

В целом типичность наличия у чиновников предшествующего опыта работы в данном министерстве может (хотя и необязательно) свидетельствовать о важности специализированной компетентности как критерия меритократического (и технократического) отбора (в не-

которых министерствах, прежде всего, как представляется, в Минздраве, она особенно значима). Впрочем, длительная внутриведомственная карьера благоприятствует накоплению социальных связей и складыванию патрон-клиентских отношений с вышестоящими чиновниками, которые могут служить вытягивающим фактором рекрутирования, что характерно для его патримониального типа (подробнее о важности личных связей в отборе российских чиновников см.: [3; 16]).

Кроме того, более или менее продолжительная карьера в одном министерстве может способствовать развитию у чиновников самоидентификации с ним (а не с внешними институтами и группами), лояльности своему ведомству, корпоративному духу, что может позитивно влиять на эффективность функционирования административного органа. В связи с этим такое внутреннее рекрутирование может быть фактором (как и важным показателем) ведомственной автономии, и, возможно, заметно меньшая распространенность его в социальных министерствах говорит о том, что в целом эта автономия у них слабее, чем у более влиятельных и престижных экономических министерств. Следует также отметить, что распространенность рекрутирования вышестоящих бюрократов (ЗМ) извне своих министерств, уменьшая возможности карьерного продвижения для нижестоящих (ДД), может подрывать их приверженность организации, моральный дух и в связи с этим эффективность работы [16, р. 19]. Однако нельзя забывать и о негативных следствиях ведомственности карьер, которая может формировать «бункерный менталитет» и узковедомственный эгоизм, благоприятствовать соперничеству министерств, препятствовать координации их деятельности, подрывать сплоченность и фрагментировать федеральную административную элиту в целом [6, с. 74; 20, р. 262; 21].

Впрочем, проявляется и противоположная внутриведомственному рекрутированию тенденция — обмен кадрами между органами федеральной администрации, межведомственная карьерная мобильность (в этом смысле ситуация отличается от характерной для государств с гильдейским способом рекрутирования и напоминает практики, выявленные в таких странах, как Великобритания и Германия). Как видно из таблицы 3, 27 % чиновников ранее работали в другом феде-

ральном ведомстве: органах исполнительной власти (не считая родственных и подведомственных данному министерству), администрации президента РФ и аппарате правительства РФ (это ниже показателя экономических министерств — 34 %). Однако прямые переходы из этих органов на ключевые позиции в социальных министерствах имеют место нечасто: примерно каждый шестой руководитель занимал там предшествующий пост (но это почти вдвое выше, чем в экономических министерствах — 9 %). Причем такой опыт почти с одинаковой частотой распространен у ЗМ и ДД. В числе министерств, ключевые позиции в которых относительно доступны для прямых выходцев из других федеральных органов, Минспорта (31 %). Напротив, в Минкультуры их вообще нет. Причем больше всего в социальных министерствах выходцев из финансово-экономических ведомств — Минфина (отчасти это связано с тем, что в нем перед назначением работал министр труда и социальной защиты А.О. Котяков), Минэкономики, Федерального казначейства. Эта тенденция может усиливать влияние финансово-экономического блока правительства на его социальный блок и способствовать формированию социальной политики в соответствии с неолиберальными принципами. В целом же межведомственная карьерная мобильность может вести к складыванию у чиновников более широкой лояльности и компетентности, самоидентификации со всей федеральной бюрократией и в связи с этим способствовать превосходящей ведомственные границы интеграции (сплоченности) общенациональной административной элиты.

РАБОТА В РЕГИОНАЛЬНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

При всей значимости федеральной власти как источника рекрутирования, из таблицы 3 видно существенное присутствие среди чиновников социальных министерств выходцев из региональных администраций — примерно треть (в экономических министерствах таких меньше — около одной пятой). В связи с этим следует отметить, что централизация власти при В.В. Путине в целом способствовала движению кадров с регионального уровня на федеральный (и обратно).

В плане распространенности регионального административного опыта велики различия между должностными стратами: среди ЗМ

он встречается примерно вдвое чаще, чем у ДД. Среди министерств лидеры по укорененности в администрациях субъектов РФ — Минпросвещения и Минкультуры: для большинства (56 %) их руководителей характерен такой опыт, причем в Минкультуры каждый третий пришел прямо оттуда. Также высока доля выходцев из этих структур в Минтруда (41 %), глава которого большую часть карьеры провел в региональных администрациях. Напротив, в Минобрнауки, чей глава не имеет административного опыта, лишь каждый шестой чиновник работал в региональной исполнительной власти.

Должности в региональных администрациях, на которых ранее работали госслужащие социальных министерств, различны: заместители губернаторов (председателей правительств), руководители органов исполнительной власти (министры и пр.) и др. Причем наблюдается тенденция к соответствию их функций в региональной власти специализации федеральных министерств, в которых они работают в настоящее время. Для таких региональных чиновников характерна компетентность (включая знание региональной специфики), востребованная в соответствующих в министерствах. Также по роду своей деятельности они могут находиться в тесном контакте и взаимодействии с руководством соответствующих федеральных министерств, которое благоприятствует складыванию знакомств и связей, вытягивающих наверх. Вообще тот факт, что, в отличие от МИД и силовых ведомств, социальные министерства имеют аналоги в системе региональной исполнительной власти, благоприятствует переходам региональных чиновников в федеральную администрацию.

Наиболее широко присутствие в министерствах выходцев из администраций Москвы и Московской области. Территориальная близость этих органов власти к центральному аппарату министерств, видимо, способствует такому рекрутированию. Кроме того, иногда министры — выходцы из региональной исполнительной власти приводили с собой бывших коллег. Прежде всего это министр труда А.О. Котяков, работавший в исполнительных органах Московской области (министром финансов и министром экономики и финансов). В администрации этого субъекта РФ ранее работали еще четыре чиновника Минтруда, причем трое в прямом подчинении у будущего министра. В свою очередь, глава Минздрава М.А. Мурашко ранее был министром здраво-

охранения Республики Коми, а одна из его заместителей — заместителем министра здравоохранения республики. Такие карьерные пересечения могут указывать на важность личных связей как вытягивающего фактора рекрутирования и значимость лояльности как критерия отбора (что характерно для патримониализма). Видимо, можно говорить о наличии в некоторых социальных министерствах «управленческих команд», сформировавшихся на патрон-клиентской основе. Впрочем, отбор чиновников, который основан на личном знакомстве и совместной предшествующей работе, не исключает важную роль деловых качеств, о которых министру (или иному руководителю) легче судить, если он мог прямо наблюдать трудовую деятельность подчиненного в течение более или менее продолжительного периода времени.

ОРГАНИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ КАК КАНАЛ РЕКРУТИРОВАНИЯ ЧИНОВНИКОВ

Организации (в основном некоммерческие) социальной сферы (науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и спорта) являются вторым по значимости после административных органов источником рекрутирования чиновников социальных министерств. Как показывает таблица 4, предшествующий опыт работы в них имели более половины руководителей. Причем особенно широко распространен опыт в образовательной сфере, это неудивительно, учитывая, что ее курируют два из шести министерств.

При этом, как показывает таблица 5, примерно каждый восьмой чиновник вышел непосредственно из учреждений социальной сферы, а каждый шестой занимал в них предпредшествующую должность. Кроме того, в карьере почти четверти (23 %; N=77) опыт работы в таких организациях доминирует.

Важность организаций социальной сферы как источника рекрутирования высших должностных лиц социальных министерств особенно очевидна при их сравнении с экономическими министерствами. Так, если в социальных министерствах опыт работы в научно-образовательной сфере имеют 37 % чиновников, то в экономических министерствах — всего 21 %.

Таблица 4 (Table 4)

Опыт работы в организациях науки, образования, культуры, спорта и социального обеспечения до вхождения в нынешнюю должность, по категориям чиновников (в %)

Work experience in scientific, educational, cultural, sports and social security organizations before taking up the current position, by category of officials (in %)

Тип организации	Категория чиновников		
	ЗМ	ДД	Все
Наука	11	14	12
Образование	39	23	29
Культура	3	3	3
Социальное обеспечение	8	9	9
Здравоохранение	18	12	13
Спорт	11	5	7
Всего*	74	53	59

*Сумма в этой строке меньше суммы цифр в предыдущих строках, поскольку одна и та же персона могла работать в различных социальных учреждениях.

Таблица 5 (Table 5)

Предшествующая, предпредшествующая и предэлитная должности в организациях науки, образования, культуры, спорта и социального обеспечения, по категориям чиновников (в %)

Previous, pre-previous and pre-elite positions in organizations of science, education, culture, sports and social security, by categories of officials (in %)

Тип должности	Категория чиновников		
	ЗМ	ДД	Всего
Предпредшествующая нынешней должности	24	13	17
Предшествующая нынешней должности	18	8	12
Предшествующая первой элитной должности в ФА	21	11	15

Сравнивая бюрократические страты, следует отметить, что в социальных министерствах ЗМ гораздо чаще, чем ДД, имеют опыт работы в учреждениях социальной сферы, чаще выходят непосредственно оттуда и чаще провели в них основную часть предшествующей карьеры (табл. 5). При этом, как было показано выше, ЗМ реже имеют опыт работы в том же министерстве, в котором ныне занимают ключевой пост. В общем чем выше уровень руководителя, тем чаще он приходит извне данного министерства, прежде всего из подведомственных ему социальных учреждений (в экономических министерствах — из бизнеса).

Говоря об отдельных министерствах, следует отметить, что распространенность опыта работы в неадминистративных учреждениях социальной сферы варьирует от немногим менее половины в Минкультуры и Минспорта до около двух третей в Минпросвещения и Минобрнауки. Причем в Минобрнауки, вся карьера главы которого прошла в учреждениях образования, шире всего представлены чиновники, прошедшие в них основную часть предшествующей карьеры — более 40 % (тогда как в остальных министерствах таких от 9 до 25 %). При этом отраслевая принадлежность социального учреждения, в котором прежде работали чиновники, тесно связана с функциональной специализацией их министерства: они обычно приходят из подведомственных данному органу исполнительной власти организаций: в Минздрав из медицинских учреждений, в Минкультуры — из учреждений культуры и т.д.

Рассматривая факторы рекрутирования выходцев из социальных организаций в руководство соответствующих министерств, отметим, что такие персоны обладают рядом ресурсов и компетенций, которые ему способствует. К ним относятся управленческие навыки (в министерства обычно приходят лица, занимавшие властные позиции в таких учреждениях), знание специфики отраслей, курируемых данным министерством, авторитет в соответствующем профессиональном сообществе, которые могут быть важны для эффективного руководства им. Кроме того, обмен кадрами облегчается интенсивным функциональным взаимодействием (в том числе на площадке различных совещательных и координационных органов при министерствах) чиновников с руководителями социальных учреждений, способствующим формированию знакомств и доверия между ними.

БИЗНЕС-СФЕРА КАК ПОСТАВЩИК ЧИНОВНИКОВ

В сравнении с административными органами и социальными учреждениями бизнес является гораздо менее значимым источником рекрутирования руководства социальных министерств. Как показывает таблица 6, в постсоветский период опыт работы в коммерческой сфере на любых должностях имели около четверти администраторов, причем менее одной десятой занимали в компаниях ключевые посты.

Таблица 6 (Table 6)

Постсоветский опыт работы в коммерческих организациях до вхождения в нынешнюю должность, по категориям чиновников (в %)

Post-Soviet work experience in commercial organizations before taking up the current position, by category of officials (in %)

Тип позиции	Наличие опыта работы			Должность								
				Предпредшествующая нынешней должности			Предшествующая нынешней должности			Предшествующая первой элитной должности в ФА		
	ЗМ	ДД	Все	ЗМ	ДД	Все	ЗМ	ДД	Все	ЗМ	ДД	Все
Ключевая*	8	8	8	3	2	2	3	5	4	3	5	4
Любая	37	20	24	5	7	6	3	6	5	3	6	5

* Позиции президентов, генеральных директоров, председателей правления и их заместителей, членов советов директоров, директоров по направлениям, индивидуальных предпринимателей.

Важно отметить, что рекрутирование из бизнеса является в основном косвенным: очень редко чиновники работали в компаниях на момент вхождения в нынешнюю должность. Об ограниченной роли коммерческого опыта говорит и тот факт, что только у 8 % (N=77) он доминирует в постсоветской карьере.

Как показывает таблица 6, ЗМ гораздо чаще имеют предшествующий опыт работы в коммерции, чем ДД, однако последние немного чаще занимали в бизнесе предшествующую, предпредшествующую и предэлитную должности, а также чаще сделали преимущественно

в бизнесе предшествующую карьеру (12,5 % против 3 %). Что касается различий между министерствами, то одними из наиболее «плутократизированных» являются Минтруда и Минкультуры (его глава, как уже говорилось, долгое время работала в коммерческих медиа), соответственно 35 и 33 % их чиновников имели опыт работы в коммерческой сфере¹. При этом непосредственное рекрутирование из бизнеса наиболее развито в Минкультуры и Минобрнауки — по 11 % их руководителей занимали в бизнесе предшествующую позицию, тогда как в Минпросвещения, Минспорта и Минздраве таких случаев нет.

Говоря о типе бизнеса, из которого приходят должностные лица социальных ведомств, следует отметить, что распространен опыт работы как в государственных, так и в частных компаниях, при этом 6 % чиновников ранее работали в крупнейших фирмах, входящих в рейтинг журнала «Эксперт» (среди таких компаний «Аэрофлот», «Северсталь», «Газпром», «Уралсиб», «РАО ЕЭС») или в крупных транснациональных корпорациях.

Ограниченность роли бизнеса как источника рекрутирования руководства социальных министерств особенно очевидна при сравнении с экономическими министерствами (стоит отметить, что, как было показано выше, такую дифференциацию обнаруживают и исследования правительственных деятелей США). В социальных министерствах распространенность опыта работы в коммерции почти втрое меньше, чем в экономических (24 % против 64 %), при этом социальные чиновники вдвое реже занимали в этой сфере предшествующую (5 % против 10 %) и вчетверо реже — предпредшествующую (6 % против 25 %) позицию. Также они примерно в два с половиной раза реже провели в бизнесе половину или более предшествующей карьеры (8 % против примерно четверти).

Тот факт, что бизнес играет довольно скромную роль в качестве поставщика чиновников социальных министерств, в целом неудивителен. Большинство этих министерств в основном непосредственно регулируют не компании, а различные некоммерческие учреждения (здравоохранения, образования, культуры, спорта и социального обес-

¹ При этом в руководстве Минтруда только один бывший профсоюзный функционер.

печения). Это обстоятельство, вероятно, способствует относительно слабой заинтересованности бизнеса в колонизации ключевых позиций в них, меньшей востребованности профессиональных компетенций бизнесменов и менеджеров в социальных ведомствах (в сравнении с экономическими министерствами) и меньшей интенсивности функционального взаимодействия их чиновников с бизнесом, которое могло бы способствовать формированию знакомств и связей, облегчающих обмен кадрами.

Однако не следует недооценивать влияние социальных министерств на коммерческую сферу, на процесс накопления капитала. Не только некоммерческие, но и многие коммерческие организации курируются социальными министерствами (например, аптечные сети и другие медицинские компании — Минздравом, кинокомпании — Минкультуры и т.д.) и непосредственно регулируются ими. Особо здесь выделяется Минтруда, отвечающий за регулирование трудовых отношений как в некоммерческой сфере, так и в бизнесе (он, как уже отмечалось, является одним из самых «плутократизированных» социальных ведомств). Также важно то, что социальные министерства, например курирующие здравоохранение, образование и социальную защиту, по существу, регулируют процесс воспроизводства рабочей силы — важнейшего условия накопления капитала.

В силу этого бизнес все же может быть заинтересован в продвижении «своих» людей в социальные министерства с целью обеспечения более благоприятной ему политики. Кроме того, здесь, конечно, важны не только интересы процветания компаний, но и личные карьерные амбиции. Поскольку ключевые позиции в федеральных министерствах престижны, довольно хорошо вознаграждаются и дают значительную власть, они могут привлекать выходцев из бизнес-структур, особенно работающих в некрупных компаниях или занимающих неключевые позиции в фирмах, или тех, кто вообще потерпел неудачу в коммерции. Вместе с тем компетенции бизнесменов и менеджеров могут быть в некоторой мере востребованы в этих ведомствах, причем речь идет как об общем управленческом опыте, так и о специфических знаниях и навыках. В этом смысле примечательно, что в целом ряде случаев отраслевая принадлежность компании или функции данной персоны в ней соответствовали специализации министерства, в которое она

была рекрутирована, или занимаемой в нем должности. Так, директором департамента условий охраны труда Минтруда является бывший начальник отдела труда, промышленной и пожарной безопасности ДОО ПАО «Газпром». Заместителем министра науки и высшего образования работает бывший директор НОУ «Корпоративный университет “Северсталь”». В Минкультуры мы видим выходцев из продюсерских фирм и кинокомпаний, а в Минздраве — бывшего сотрудника компании медицинского страхования. Наконец, следует отметить, что некоторые социальные министерства (прежде всего Минтруда) довольно активно взаимодействуют с бизнесом посредством функционирующих при них совещательных и координационных органов, что способствует знакомствам и связям между чиновниками и менеджерами, которые могут облегчать обмен кадрами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате исследования выявлены специфика каналов рекрутирования высокопоставленных чиновников федеральных министерств социального блока, а также обуславливающие ее факторы. Обнаружено, что бюрократическая профессионализация, означающая наличие более или менее длительного административного опыта перед вхождением в должность, является основной тенденцией карьеры высокопоставленных чиновников. Важнейший канал их рекрутирования — федеральные административные органы (однако значимым поставщиком, более важным, чем в экономических министерствах, представляется также исполнительная власть регионов). Причем большинство руководителей имеют опыт работы в своем министерстве до назначения на нынешнюю должность. Эта тенденция может (хотя и необязательно) указывать на значимость меритократического отбора, в основе которого лежит компетентность. Предшествующий опыт работы чиновников в данном министерстве благоприятствует формированию у них специализированной компетентности, ведомственной лояльности, корпоративного духа, что может позитивно влиять на работу административных учреждений. Однако, ведомственность карьер может порождать узковедомственный эгоизм и ослаблять сплоченность общенациональной административной элиты.

Впрочем, чиновников с карьерой, проведенной преимущественно в федеральной администрации, особенно в одном министерстве, меньше (причем в социальных министерствах внутриведомственное рекрутирование выражено слабее, чем в более влиятельных и престижных экономических министерствах, что может говорить о меньшей автономии первых в сравнении со вторыми). Так что ситуация отличается от характерной для государств с гильдейским способом рекрутирования (Италия, Япония). Как и в ряде других государств (Великобритания, Германия), имеет место межведомственная мобильность, причем целый ряд руководителей вышел из финансовых министерств и агентств, что может усиливать влияние этих органов на социальный блок правительства, способствуя формированию его политики в неолиберальном духе.

Важно, что у большинства должностных лиц бюрократический опыт сочетается с существенной занятостью вне административных органов. Самым значимым после административной сферы их поставщиком являются подведомственные министерствам социальные организации (учреждения науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и спорта). Выходцы из них обладают рядом качеств и компетенций, востребованных в министерствах (знание подведомственной отрасли, авторитет в соответствующем профессиональном сообществе и пр.). В свою очередь, бизнес занимает относительно скромное место как канал рекрутирования руководства социальных министерств, особенно в сравнении с экономическими (такая тенденция наблюдается и в ряде других стран, например в США). Поскольку большинство социальных министерств непосредственно регулируют в основном не компании, а некоммерческие учреждения, бизнес относительно слабо заинтересован в колонизации ключевых позиций в них, его профессиональные компетенции менее востребованы в социальных ведомствах, а функциональное взаимодействие их чиновников с бизнесменами и менеджерами, которое могло бы способствовать формированию знакомств и связей, облегчающих обмен кадрами, менее тесное.

Что касается различий между бюрократическими стратами, то на высшем уровне иерархии министерств реже встречается прямое внутриведомственное рекрутирование (как и в экономических мини-

стерствах), при этом «внешний» опыт занятости в региональной администрации, социальных учреждениях и бизнесе наблюдается заметно чаще. Имеются и различия между министерствами. Есть министерства с наиболее выраженным внутренним рекрутированием (прежде всего Минздрав) и министерства с относительно распространенным рекрутированием из бизнеса (Минтруда и Минкультуры). Также руководство министерств в разной степени укоренено в подведомственных социальных учреждениях (сильнее всего — Минобрнауки и Минпросвещения, слабее — Минкультуры и Минспорта).

Наконец, исследование показало, что, в некоторых социальных министерствах (как и в ряде экономических министерств) присутствуют пересечения между министрами и другими чиновниками в ходе предшествующей карьеры (прежде всего совместная работа в администрациях регионов). Это может говорить о выраженности основанного на личной преданности и лояльности неопатримониального отбора.

Несмотря на то что исследование позволило выявить особенности каналов рекрутирования руководства социальных министерств (в сравнении с экономическими ведомствами), ограниченность его выводов связана с тем, что они касаются лишь нынешнего состава этой категории чиновников. Только исследование, которое охватывает более или менее продолжительный период времени, позволит ответить на вопрос о степени устойчивости обнаруженных характеристик.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Тев Денис Борисович, Социологический институт РАН — филиал Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, Санкт-Петербург, Россия, кандидат социологических наук, старший научный сотрудник. **Телефон:** +7 (812) 316–34–36. **Электронная почта:** denis_tev@mail.ru

Research Article

DENIS B. TEV¹

¹ The Sociological Institute of the Russian Academy of Sciences - Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences.

25/14, 7-th Krasnoarmeyskaya str., 190005, St Petersburg, Russia.

THE LEADERSHIP OF THE SOCIAL MINISTRIES OF THE RUSSIAN GOVERNMENT: FEATURES OF RECRUITMENT SOURCES AND CAREER TRAJECTORIES

Abstract. The recruitment channels and careers of high-ranking officials of the social ministries of the Russian government are analyzed. The study is based on a biographical database of 104 deputy ministers and department directors from six ministries. The study showed that bureaucratic professionalization is the most pronounced characteristic of officials' careers. The main channel for their recruitment is the federal administration, and the vast majority have already worked in their ministry for some time before taking on their current position. These trends may indicate the importance of meritocratic selection based on competence. However, officials with a career spent primarily in the federal administration, especially in one ministry, are in the minority. There is interdepartmental mobility, with a number of officials came from the financial ministries, which can increase the influence of these bodies on the social bloc, contributing to the formation of its policies in a neoliberal spirit. After the administrative sphere, the most significant supplier of officials are social organizations subordinate to ministries (institutions of science, education, health care, social security, culture and sports). At the same time, business occupies a relatively modest place as a channel for recruiting officials from social ministries (especially in comparison with economic ministries). In general work experience in business, as well as regional administrations and social organizations, is found more often, and intradepartmental recruitment is less common among deputy ministers. In addition, there are ministries with particularly pronounced intradepartmental recruitment and ministries with relatively developed recruitment from business. Finally, in some ministries there is overlap between ministers and their subordinates in previous careers, which may indicate a patrimonial nature of selection.

Keywords: social ministries, career, recruitment channels, administration, business, social organizations.

For citation: Tev D.B. The leadership of the social ministries of the Russian government: features of recruitment sources and career trajectories. *Vlast' i elity = Power and elites*. 2024. Vol. 11. No. 3. P. 29–57. DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.3.2>. (In Russ.)

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Denis B. Tev — The Sociological Institute of the RAS — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences. Candidate of Sociology, senior researcher. **Phone:** +7 (812) 316–34–36. **E-mail:** denis_tev@mail.ru

ЛИТЕРАТУРА/ REFERENCES

1. Борщевский Г.А. Высшие государственные служащие как политико-административная элита современной России // Полития. 2018. № 1 (88). С. 82–99. EDN: YNMZFB
Borshchevskiy G. Senior civil servants as Russian political and administrative elite. *Politija*. 2018. No. 1. P. 82–99. (In Russ.)
2. Быстрова А.С., Дука А.В., Колесник Н.В., Невский А.В., Тев Д.Б. Российские региональные элиты: инновационный потенциал в контексте глобализации // Глобализация в российском обществе: сб. науч. трудов / Отв. ред. И.И. Елисеева. СПб.: Нестор-История, 2008. С. 99–242. EDN: YMHGUO
Bystrova A.S., Duka A.V., Kolesnik N.V., Nevskij A.V., Tev D.B. Russian Regional Elites: Innovation Potential in the Context of Globalization. *Globalizacija v rossijskom obshhestve: sbornik nauchnyh trudov* [Globalization in Russian Society: Collection of Scientific Works]. Ed. by I.I. Eliseeva. St. Petersburg: Nestor-Istorija, 2008. P. 99–242 (in Russ.)
3. Гимпельсон В.Е., Магун В.С. На службе государства российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. 2004. № 5 (73). С. 19–36. EDN: HTLRNR
Gimpel'son V.E., Magun V.S. In the service of the Russian state: prospects and limitations of the career of young officials. *Vestnik obshhestvennogo mnenija. Dannye. Analiz. Diskussii*. 2004. No. 5 (73). P. 19–36. (In Russ.)
4. Крыштановская О.В. Основные тренды формирования управленческой элиты России 2020–2030 гг. // Вестник Российского фонда фундаментальных исследований. Гуманитарные и общественные науки. 2020. № 5 (102). С. 117–134. <https://doi.org/10.22204/2587-8956-2020-102-05-117-134>. EDN: RUSPVK
Kryshtanovskaya O.V. The key trends in forming the governance elite in Russia in 2020–2030. *Vestnik Rossijskogo fonda fundamental'nyh issledovanij. Gumanitarnye i obshhestvennye nauki*. 2020. No. 5 (102). P. 117–134. <https://doi.org/10.22204/2587-8956-2020-102-05-117-134>. (In Russ.)
5. Тев Д.Б. Федеральная административная элита: карьерные пути и каналы рекрутирования // Полис. Политические исследования. 2016. № 4. С. 115–130. <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.04.10>. EDN: WEBMZF
Tev D.B. Federal administrative elite of Russia: career paths and channels of recruitment. *Polis. Politicheskie issledovanija*. 2016. No. 4. P. 115–130. <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.04.10> (In Russ.)

6. Тев Д.Б. Высокопоставленные чиновники федеральных экономических министерств России: основные каналы рекрутирования и карьера // Власть и элиты. 2022. Т. 9. № 1. С. 56–93. <http://doi.org/10.31119/pe.2022.9.1.3>. EDN: QSZBAE
Tev D.B. High-ranking officials of federal economic ministries of Russia: the main recruitment channels and careers. *Vlast' i jelity*. 2022. Vol. 9. No. 1. P. 56–93. <http://doi.org/10.31119/pe.2022.9.1.3> (In Russ.)
7. Тев Д.Б. Высокопоставленные чиновники министерств социального блока российского правительства: каналы рекрутирования и карьера // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2024. Т. 24. № 2. С. 493–509. <http://doi.org/10.22363/2313-2272-2024-24-2--493-509>. EDN: SAJIFL
Tev D.B. High-ranking officials of Russia's social ministries: recruitment channels and careers. *Vestnik RUDN. Serija: Sociologija*. 2024. Vol. 24. No. 2. P. 493–509. <http://doi.org/10.22363/2313-2272-2024-24-2-493-509> (In Russ.)
8. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах / Пер. с англ. В.Р. Рокитянского. М.: Прогресс-Традиция, 2004. 480 с. EDN: QODDDF
Huntington S. Political order in changing societies. [Russ. ed.: *Politicheskij porjadok v menjajushhihsja obshhestvah*. Transl. from Eng. by V.R. Rokityansky. Moscow: Progress-Tradicija publ., 2004. 480 p.]
9. Aberbach J.D., Putnam R.D., Rockman B.A. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge, Massachusetts; London: Harvard University Press, 1981. 322 p.
10. Brown Jr. J.R. *The ministry of finance: bureaucratic practices and the transformation of the Japanese economy*. Westport; Connecticut; London: Quorum Books, 1999. 288 p.
11. Cassese S. Italy's senior civil service: an ossified world. *Bureaucratic elites in Western European states. A comparative analysis of top officials*. Ed. by E.C. Page, V. Wright. Oxford: Oxford University Press, 1999. P. 55–64.
12. Derlien Y-U. Repercussions of government change on the career civil service in West Germany: the cases of 1969 and 1982. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*. 1988. Vol. 1, № 1. P. 50–78. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1988.tb00059.x>
13. Derlien H-U. Mandarins or managers? The bureaucratic elite in Bonn, 1970 to 1987 and beyond. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 2003. Vol. 6. No. 3. P. 401–428. <https://doi.org/10.1111/1468-0491.00222>
14. Edinger L., Searing D. Social background in elite analysis: a methodological inquiry. *American Political Science Review*. 1967. Vol. 61. No. 2. P. 428–445. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/1953255>

15. Etzion D., Davis G.F. Revolving doors? A network analysis of corporate officers and U.S. government officials. *Journal of Management Inquiry*. 2008. Vol. 17. No. 3. P. 157–161. <https://doi.org/10.1177/1056492608316918>
16. 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. <https://doi.org/10.1080/1060586X.2020.1757314>
17. Goetz K.H. The development and current features of the German civil service system. *Civil service systems in Western Europe, second Edition*. Ed. by F.M. Van der Meer. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. P. 37–65.
18. Greer S.L., Jarman H. The British civil service system. *Civil service systems in Western Europe, second Edition*. Ed. by F.M. Van der Meer. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. P. 13–35.
19. Harris J.S., Garcia T.V. The permanent secretaries: Britain's top administrators. *Public Administration Review*. 1966. Vol. 26. No. 1. P. 31–44. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1989.tb00718.x>
20. Huskey E. The politics-administration Nexus in post-communist Russia. *Russian bureaucracy and the state: officialdom from Alexander III to Vladimir Putin*. Ed. by D.K. Rowney, E. Huskey. Basingstoke; Hants; New York: Palgrave Macmillan, 2009. P. 253–272.
21. Huskey E. Elite recruitment and state-society relations in technocratic authoritarian regimes: The Russian case. *Communist and Post-Communist Studies*. 2010. Vol. 43. No. 4. P. 363–372. <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2010.10.004>
22. Koh B.C. Stability and change in Japan's higher civil service. *Comparative Politics*. 1979. Vol. 11. No. 3. P. 279–297. <https://doi.org/10.2307/421823>
23. Lewanski R., Toth F. The Italian civil service system. *Civil service systems in Western Europe, second Edition*. Ed. by F.M. Van der Meer. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. P. 217–241.
24. Mann D.E. The selection of federal political executives. *American Political Science Review*. 1964. Vol. 58. No. 1. P. 81–99. <https://doi.org/10.2307/1952757>
25. Mann D.E., Smith Z.A. The selection of U.S. cabinet officers and other political executives. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. 1981. Vol. 2. No. 2. P. 211–234. <https://doi.org/10.1177/019251218100200206>
26. Martin J.M. An examination of executive branch appointments in the Reagan administration by background and gender. *Western Political Quarterly*. 1991. Vol. 44. No. 1. P. 173–184. <https://doi.org/10.2307/448753>

27. Ogushi A. *Russian bureaucratic elites: patrimonial or technocratic?* Paper presented to ICCEES VIII World Congress, July 27, Stockholm, 2010. Accessed 14.12.2022. URL: <http://euro.sutyajnik.ru/documents/3127.pdf>.
28. Schmidt C. Japan's circle of power: legitimacy and integration of a national elite. *ASIEN — The German Journal on Contemporary Asia*. 2005. Vol. 96. P. 46–67.
29. Talbot C. The British administrative elite. The art of change without changing? *Revue française d'administration publique*. 2014. No. 151–152. P. 741–761. <https://doi.org/10.3917/rfap.151.0741>
30. Theakston K, Fry G.K. Britain's administrative elite: permanent secretaries 1900–1986. *Public Administration*. 1989. Vol. 67. No. 2. P 129–147. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1989.tb00718.x>
31. Van Thiel S., Steijn B., Allix M. 'New public managers' in Europe: changes and trends. *New public management in Europe: adaptation and alternatives*. Ed. by C. Pollitt, S. Van Thiel, V. Homburg. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. P. 90–106.