

ЭЛИТЫ В ЭКОНОМИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

ВЫСОКОПОСТАВЛЕННЫЕ ЧИНОВНИКИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МИНИСТЕРСТВ РОССИИ: ОСНОВНЫЕ КАНАЛЫ РЕКРУТИРОВАНИЯ И КАРЬЕРА

Д.Б. Тев

(denis_tev@mail.ru)

Социологический институт РАН — филиал ФНИЦ РАН,
Санкт-Петербург, Россия

Цитирование: Тев Д.Б. Высокопоставленные чиновники федеральных экономических министерств России: основные каналы рекрутирования и карьера // Власть и элиты. 2022. Т. 9, № 1. С. 56–93

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2022.9.1.3>

Аннотация. *Анализируются каналы рекрутирования и карьера высокопоставленных чиновников министерств экономического блока правительства РФ. Эмпирическую основу исследования составила биографическая база данных 225 заместителей министров и директоров департаментов восьми министерств. Исследование показало, что бюрократическая профессионализация — наиболее выраженная характеристика карьеры чиновников. Основной канал их рекрутирования — федеральная администрация, причем подавляющее большинство перед вхождением в нынешнюю должность уже некоторое время работали в своем министерстве. Эти тенденции могут свидетельствовать о значимости меритократического отбора, основанного на компетентности. Вместе с тем классических бюрократов с чисто административной карьерой, особенно проведенной в одном министерстве, явное меньшинство. Присутствует межведомственная мобильность, а наибольшее распространение получили смешанные карьеры, в которых административный опыт сочетается с небюрократической занятостью. Самым важным, хотя в основном косвенным, источником внешнего рекрутирования чиновников являются коммерческие организации, причем особенно существенна роль крупных государственных*

компаний, принадлежащих к отраслям, курируемым министерствами. При этом опыт работы в бизнесе обнаруживается чаще, а непосредственное внутриведомственное рекрутирование реже на высшем уровне административной иерархии. Заметны и различия между министерствами. В частности, выделяются министерства с наиболее бюрократизированными карьерами и особенно важной ролью внутриведомственного опыта и министерства с наиболее выраженными плутократическим рекрутированием. Наконец, в ряде министерств заметно присутствие пересечений между министрами и их подчиненными в карьере, предшествующей нынешней должности, что может говорить о значимости патримониального рекрутирования чиновников, основанного на личной преданности и патрон-клиентских отношениях.

Ключевые слова: министерства, чиновники, каналы рекрутирования, карьера, администрация, бизнес.

ВВЕДЕНИЕ

Значимость изучения каналов рекрутирования и карьеры федеральной административной элиты вообще и высокопоставленных чиновников экономических министерств в частности определяется рядом обстоятельств. Во-первых, такое исследование способствует прояснению критериев отбора чиновников (например, является ли он меритократическим, когда ведущую роль играет компетентность, или, напротив, основан на личных связях) и в связи с этим типа бюрократии и гражданской службы (в частности, является ли она классической «веберовской», технократической или патримониальной). Во-вторых, такой анализ дает возможность лучше понять структуру социальной и политической власти, лежащую в основе элитного рекрутирования, в частности характер взаимоотношений различных властных институтов и акторов (исполнительных и представительных органов, центральной и региональной власти, государства и бизнеса и пр.). Карьерные переходы властных персон могут служить формой проявления и способом закрепления этих отношений. В-третьих, особенности социально-профессионального происхождения, рекрутирования и карьеры чиновников заслуживают внимания еще и потому, что могут выступать фактором, который дифференцирует их ценности, аттитюды и поведение [Edinger, Searing 1967] и в связи с этим влияет на характер и результаты деятельности государства, в том числе в экономической сфере. Например, сверхпредставленность среди административной элиты выходцев

из определенных социально-экономических групп может обуславливать склонность чиновников к привилегированному учету их интересов в государственной политике при игнорировании требований других категорий. Кроме того, как показано в литературе [Evans, Rauch 1999], такие характеристики «веберовской» бюрократии, прежде всего чиновников ключевых экономических ведомств, как меритократическое рекрутирование (в отличие от отбора, основанного на патронаже), внутреннее продвижение и стабильность карьеры, могут, способствуя ее компетентности, согласованности и несклонности к коррупции, позитивно влиять на эффективность государства в содействии экономическому развитию и в связи с этим на темпы роста (хотя выводы исследователей на этот счет неоднозначны, см.: [Evans, Rauch 2000; Cho, Im, Porumbescu, Lee, Park 2013; Cornell, Knutsen, Teorell 2020]).

Наиболее систематически изучены каналы рекрутирования и карьеры административной элиты, включая чиновников экономических ведомств, развитых капиталистических стран, причем исследования выявили существенные межстрановые различия. В частности, такие государства, как Италия и Япония, наиболее приближаются к закрытому, гильдейскому типу рекрутирования высокопоставленных чиновников [Koh 1979: 288–289; Aberbach, Putnam, Rockman 1981: 70–72; Cassese 1999; Schmidt 2005; Lewanski, Toth 2011: 222–224]. Приток в ряды министерской бюрократии извне, например из бизнеса и политики, очень слаб, межведомственная мобильность сравнительно низкая, распространена пожизненная занятость в одном министерстве. Это, в частности, характерно и для экономических ведомств, например для Министерства финансов и Министерства внешней торговли и промышленности Японии, чиновники которых крайне редко имели предшествующую постоянную небюрократическую занятость, обычно работая в них с момента окончания университета [Kubota 1969: 92–94; Brown 1999: 24]. В США, напротив, хотя карьерная гражданская служба и получила значительное развитие и многие высокопоставленные чиновники рекрутируются непосредственно из федеральных органов исполнительной власти, внешнее рекрутирование административной элиты широко распространено [Mann 1964; Martin, 1991; Etzion, Davis 2008]. Частный сектор (бизнес, юридические фирмы, академическая сфера) выступает важным (в том числе непосредственным) источником пополнения высшего чиновничества, при этом из законодательной власти приходит лишь небольшая его доля. Рекрутирование чиновников из бизнеса

особенно характерно для экономических министерств США, таких как Министерство финансов и Министерство торговли [Mann, Smith 1981: 222–224]. Наконец, в таких странах, как Великобритания и Германия, среди высокопоставленных чиновников существенно распространена занятость вне административной сферы и госсектора на ранних стадиях карьеры, но более или менее непосредственный приток извне (в частности, из бизнеса) на высшие административные должности редок [Harris, Garcia 1966; Derlien 1988; Theakston, Fry 1989]. При этом межведомственная мобильность довольно велика и имеет тенденцию к росту. Впрочем, в последние десятилетия (в связи с реформами гражданской службы в рамках парадигмы нового государственного менеджмента) в этих странах (как и в других европейских государствах) растет также межсекторная мобильность и внешнее рекрутирование на административные посты, в том числе из частного сектора, тогда как доля чиновников с непрерывными административными карьерами падает [Derlien 2003: 407–408; Greer, Jarman 2011: 25–29; Van Thiel, Steijn, Allix 2007: 96–97; Goetz 2011: 54; Talbot 2014: 746, 748].

Что касается России, то существует ряд работ, в которых в той или иной степени анализируются источники рекрутирования и карьера руководства федеральных министерств, включая экономические [Huskey 2010; Ogushi 2010; Тев 2016; Fortescue 2020; Крыштановская 2020]. Показано, что административные органы, прежде всего федеральные, являются важнейшим каналом его рекрутирования, причем заметное меньшинство чиновников провели всю или большую часть карьеры в одном министерстве (такие внутриведомственные карьеры, по данным Ю. Хаски, например, были сильно распространены в министерствах сельского хозяйства и транспорта) [Huskey 2010: 364]. В целом «веберовские» карьерные бюрократы — один из основных типов высокопоставленных чиновников, но их представленность варьируется среди министерств (например, обнаружено их преобладание в Минфине [Борщевский 2018: 92]). При этом за пределами административной сферы важнейшим, но скорее косвенным, источником руководящих кадров министерств является бизнес. Выходцы из коммерческой сферы, прежде всего из подведомственных отраслей, один из распространенных типов ключевых чиновников экономических министерств. В свою очередь, органы представительной власти вообще и федеральный парламент в частности играют слабую роль в качестве источника рекрутирования руководства министерств. Также выявлено, что существенное,

хотя и не широкое распространение получили пересечения между министрами и подчиненными им чиновниками в карьере, предшествующей назначению на должность, что может свидетельствовать об определенной роли личных связей в отборе кадров [Fortescue 2020].

Эти исследования, безусловно, улучшили наше понимание рассматриваемой темы, однако следует отметить, что ни одно из них не было посвящено специально министерствам экономического блока правительства, но включало и иные федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ). Представляется целесообразным провести отдельное исследование именно экономических министерств, в рамках которого возможно более подробно проанализировать основные тенденции и факторы рекрутирования и карьеры их руководителей и выполнить сравнительный анализ чиновников, принадлежащих к различным министерствам и бюрократическим стратам.

ДАННЫЕ И МЕТОД

Объектом исследования стали высокопоставленные чиновники экономических министерств правительства РФ. В научной литературе и СМИ встречаются различные взгляды на то, какие министерства относятся к экономическому блоку (одну из типологий министерств, частично использованную в исследовании, см.: [Shevchenko 2005: 412]). В нашем исследовании к нему были отнесены восемь министерств, в сфере ответственности которых входят вопросы, связанные с экономикой и обеспечением функционирования ее отраслей: Министерство экономического развития (Минэкономразвития), Министерство финансов (Минфин), Министерство промышленности и торговли (Минпромторг), Министерство сельского хозяйства (Минсельхоз), Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства (Минстрой), Министерство транспорта (Минтранс), Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций (Минцифры), Министерство энергетики (Минэнерго). В составе министерств в исследуемую совокупность включены персоны, занимающие должности (а также, в нескольких случаях, исполняющие обязанности) заместителей министра (ЗМ) и директоров департаментов (ДД), которые относятся к высшей группе должностей категории «руководители» [Указ Президента... 2005]. Таблица 1 показывает параметры исследуемой совокупности, которая исчерпывает генеральную совокупность.

Таблица 1

**Количественные характеристики
исследуемой совокупности, чел.**

Министерство	ЗМ	ДД	Всего
Минэкономики	11	37	48
Минфин	10	29	39
Минпромторг	10	27	37
Минсельхоз	8	18	26
Минстрой	5	9	14
Минтранс	8	14	22
Минцифры	9	15	24
Минэнерго	5	10	15
Всего	66	159	225

На каждого чиновника заполнена биографическая анкета, содержащая, в частности, информацию обо всем его карьерном пути до вхождения в нынешнюю должность. Данные о руководстве семи министерств собирались по состоянию на конец февраля — начало марта 2021 г., а о руководителях Минэнерго, которое было в процессе реорганизации, — по состоянию на конец марта 2021 г., когда на его официальном сайте были размещены соответствующие сведения. Источниками информации служили сайты органов государственной власти, коммерческих организаций, бюджетных учреждений и иных структур, отчеты компаний, материалы СМИ, биографические интернет-порталы (такие как viperson.ru, lobbying.ru).

КАНАЛЫ РЕКРУТИРОВАНИЯ ЧИНОВНИКОВ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МИНИСТЕРСТВ

В таблице 2 показаны каналы рекрутирования высокопоставленных чиновников экономических министерств.

Как видим, органы представительной власти, в частности Федеральное Собрание, играют в этом плане незначительную роль. Лишь в некоторых министерствах есть персоны с парламентским опытом (например, бывшие член СФ В.Л. Евтухов и депутат ГД Т.Г. Нестеренко являются заместителями соответственно министра промышленности

Таблица 2

Каналы рекрутирования ключевых чиновников экономических министерств, в %

Институциональный канал	Наличие опыта работы (N=225)	Должность		
		Предшественствующая нынешней должности (N=211)	Предшественствующая нынешней должности (N=223)	Предшественствующая первой элитной должности в ФА (N=222)
Постсоветские административные органы	89	64	83	73
Коммерческие организации*	64	25	10	16
Научно-образовательные учреждения	21	2	5	4
Постсоветские представительные органы	2	~0	0	1

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

и торговли и министра финансов). Примечательно, что и среди самих министров нет ни одного с парламентским опытом, что в общем неудивительно, учитывая, что в условиях существующего в России персоналистского режима федеральный парламент — слабый, во многом декоративный орган, полностью подконтрольный главе государства и подотчетность ему исполнительной власти фактически отсутствует. Кроме того, логика функционирования представительных и административных органов и соответственно компетенции, необходимые для успешной работы в них, существенно различаются, что, вероятно, также ограничивает востребованность парламентариев в аппарате министерств.

Из таблицы 2 также видно, что заметную, хотя и довольно скромную роль в качестве источника рекрутирования чиновников играет научно-

образовательная сфера. В экономических министерствах может быть востребована компетентность, приобретенная в профильных для них вузах и НИИ, которые нередко тесно взаимодействуют с административными органами (в частности, в рамках консультативных и экспертных советов) и даже подведомственны им, что также может способствовать обмену кадрами. Таблица 2 показывает, что примерно каждый пятый чиновник имеет опыт работы в учреждениях науки и образования, причем доля таких персон почти одинакова среди ЗМ и ДД. Однако непосредственно из этой сферы пришли очень немногие (не более 5 %), причем, как правило, перед назначением они совмещали работу в ней с административной карьерой. Наиболее востребованы такие кадры в министерствах экономического развития и финансов, где около трети чиновников имеют соответствующий опыт (редким примером чиновника, который большую часть своей карьеры провел в научно-образовательной сфере, является заместитель министра финансов П.А. Кадочников, занимавший, в частности, пост проректора Всероссийской академии внешней торговли). Причем в Минфине непосредственно из этой сферы пришел каждый восьмой руководитель, тогда как в Минстрое и Минэнерго таких прямых выходцев вообще нет.

Как видим из таблицы 2, наиболее распространен среди чиновников опыт работы в административных органах и, в меньшей степени, в коммерческих организациях (бизнесе), роль которых будет подробно рассмотрена ниже.

ОПЫТ РАБОТЫ В АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНАХ И БЮРОКРАТИЧЕСКАЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИЯ

Постсоветский административный опыт в целом

Подавляющее большинство чиновников, руководящих экономическими министерствами, имеют предшествующий нынешней должности опыт работы в постсоветских административных органах (табл. 3).

Следует отметить, что, согласно квалификационным требованиям, для замещения рассматриваемых должностей необходимо не менее четырех лет стажа государственной гражданской службы, т.е., по существу, работы в административных органах, правда, они могут быть заменены соответствующим стажем работы по специальности, направлению подготовки [Указ Президента... 2017]. О роли административного опыта в карьере свидетельствуют два обстоятельства. Во-первых,

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

Административные органы	Наличие опыта работы		Должность										
	Предшествующая нынешней должности		Предшествующая нынешней должности		Предшествующая нынешней должности		Предшествующая первой элитной должности в ФА*						
	ЗМ (N=66)	ДД (N=159) Все (N=225)	ЗМ (N=65)	ДД (N=146) Все (N=211)	ЗМ (N=66)	ДД (N=157) Все (N=223)	ЗМ (N=65)	ДД (N=157) Все (N=222)					
Федеральные	83	83	55	55	73	77	76	51	69	64			
<i>В т.ч.</i>													
Данное министерство, его предшественники и подведомственные ему ФОИВ	71	75	41	42	42	42	42	58	71	67	37	61	54
Другие органы	38	32	14	13	13	13	13	15	6	9	14	8	10
Региональные	23	20	12	7	9	6	8	6	8	7	11	9	9
Местные	5	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Всего**	88	91	67	62	64	64	62	79	85	83	62	78	73

* Здесь и в последующих таблицах — федеральная администрация. К элитным должностям государственной гражданской 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).

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

50 % чиновников (из тех, о карьерном пути которых есть более или менее полная информация) провели в административных органах того или иного уровня половину и более своей постсоветской карьеры, т.е. такой опыт у них доминирует. Тем не менее чисто бюрократических постсоветских карьер немного — 14–15 % (например, карьера директора департамента развития отрасли ИТ Минцифры Д.С. Никитина, который пришел в Минцифры из Министерства экономического развития). Во-вторых, как показывает таблица 3, именно административный пост, как правило, служил прямым трамплином к нынешней должности. В меньшей степени, но в целом тоже в большинстве случаев административной была позиция, предпредшествующая занимаемой ныне должности, а также предшествующая первой элитной позиции в федеральной администрации.

Исходя из этого можно утверждать, что административная (бюрократическая) профессионализация в широком смысле — ведущая тенденция рекрутирования и карьеры ключевых чиновников экономических министерств. Распространенность среди них предшествующего административного опыта может свидетельствовать о меритократическом характере отбора чиновников, когда основным критерием продвижения является компетентность (знание административной сферы, управленческие навыки и пр.), формированию которой, при прочих равных условиях, должна способствовать более или менее длительная бюрократическая карьера. Вместе с тем продолжительная работа в административных органах (особенно в одном ведомстве) способствует накоплению социальных связей, формированию патрон-клиентских отношений с вышестоящими администраторами, выступающих вытягивающим фактором рекрутирования и играющих первостепенную роль при его патримониальном типе (подробнее о распространенности такой практики в России см.: [Гимпельсон, Магун 2004; Fortescue 2020]).

Впрочем, за этой общей тенденцией скрываются различия между административными стратами. Причем здесь ситуация неоднозначна. Хотя распространенность административного опыта во всей постсоветской карьере ЗМ и ДД почти одинакова, последние, как видно из таблицы 3, гораздо чаще занимали административный пост перед вхождением в первую элитную должность и несколько чаще — непосредственно перед назначением на нынешний пост. Между тем у ЗМ немного чаще была административной позиция, предпредшествующая нынешней должности, а кроме того, среди них несколько больше тех, кто провел

в администрации не менее половины своей постсоветской карьеры (53 % против 49 %). При этом среди двух этих категорий чиновников доля прямых выходцев с административных позиций существенно больше, чем среди федеральных министров, у которых непосредственное внешнее, внебюрократическое рекрутирование выражено сильнее всего (каждый второй министр на момент назначения работал вне администрации).

Представляет интерес и проявление указанной тенденции в различных министерствах. Как видно из таблицы 4, персоны, имеющие предшествующий административный опыт, доминируют в руководстве всех министерств: от 82 % в Минфине до почти 100 % в Минцифры.

Таблица 4

**Опыт работы в административных органах до вхождения
в нынешнюю должность, по министерствам, в %**

Министерство	Наличие опыта	Должность		
		Предшественствующая нынешней должности	Предшественствующая нынешней должности	Предшественствующая первой элитной должности в ФА
Минэкономики	92 (N=48)	66 (N=44)	90 (N=47)	81 (N=47)
Минфин	82 (N=39)	64 (N=39)	80 (N=39)	69 (N=39)
Минпромторг	89 (N=37)	84 (N=31)	92 (N=36)	83 (N=36)
Минсельхоз	88 (N=26)	46 (N=26)	66 (N=26)	58 (N=26)
Минстрой	93 (N=14)	77 (N=13)	86 (N=14)	86 (N=14)
Минтранс	86 (N=22)	60 (N=20)	77 (N=22)	71 (N=21)
Минцифры	100 (N=24)	57 (N=23)	83 (N=24)	79 (N=24)
Минэнерго	87 (N=15)	47 (N=15)	87 (N=15)	40 (N=15)

Однако роль такого опыта в карьере значительно различается. Так, менее 40 % чиновников Минтранса и Минэнерго, но три четверти руководителей Минстроя провели в администрации половину и более своей постсоветской карьеры. С точки зрения предшествующей, предшествующей и предэлитной должностей наиболее бюрократизированными являются карьеры чиновников Минпромторга, чей министр Д.В. Мантуров до своего назначения свыше четырех лет занимал административные посты, тогда как в Минсельхозе, глава которого Д.Н. Патрушев почти всю карьеру провел в бизнесе, эта тенденция выражена относительно слабо.

Опыт работы в региональной и федеральной администрациях

Если говорить об уровне административных органов, в которых работали чиновники министерств до вхождения в нынешнюю должность, то мы видим заметное присутствие выходцев из региональных администраций (как показывает приведенная выше таблица 3, более одной пятой всей совокупности). Различия между ЗМ и ДД в смысле распространенности такого опыта невелики, но первые чаще были региональными чиновниками по своей предшествующей работе. При этом стоит отметить, что сами министры гораздо чаще своих подчиненных являются выходцами из региональных администраций (трое из восьми работали в них).

Более существенны различия между министерствами, показанные в таблице 5.

Безусловным лидером по укорененности в региональных администрациях является Минстрой (большинство его чиновников имеют соответствующий опыт и примерно каждый пятый пришел прямо оттуда). Напротив, в Минэнерго, которое руководит гораздо более централизованной отраслью, находящейся преимущественно в федеральной собственности, такой опыт вообще не встречается (крайне редок он и в Минцифры).

Будущие высокопоставленные чиновники экономических министерств занимали в региональных администрациях различные должности: заместителей губернаторов, министров и др. Причем есть выраженная тенденция к соответствию их специализации в региональных властных структурах функциям федерального министерства, в котором они ныне работают. Подобные чиновники могут не только обладать специализированной компетентностью, востребованной в министер-

**Опыт работы в федеральной и региональной администрациях до вхождения в нынешнюю должность,
по министерствам, в %**

Министерство	Федеральная администрация				Региональная администрация			
	Наличие опыта	Должность		Наличие опыта	Должность			
		Предпринимательская	Предшествующая		Предпринимательская	Предшествующая	Предшествующая	
Минэкономразвития	81 (N=48)	61 (N=44)	77 (N=47)	68 (N=47)	27 (N=48)	5 (N=44)	13 (N=47)	13 (N=47)
Минфин	82 (N=39)	61 (N=39)	77 (N=39)	59 (N=39)	21 (N=39)	3 (N=39)	3 (N=39)	10 (N=39)
Минпромторг	86 (N=37)	71 (N=31)	83 (N=36)	75 (N=36)	16 (N=37)	13 (N=31)	9 (N=36)	8 (N=36)
Минсельхоз	81 (N=26)	35 (N=26)	58 (N=26)	50 (N=26)	19 (N=26)	11 (N=26)	8 (N=26)	8 (N=26)
Минстрой	71 (N=14)	31 (N=13)	64 (N=14)	57 (N=14)	57 (N=14)	46 (N=13)	22 (N=14)	29 (N=14)
Минтранс	81 (N=22)	45 (N=20)	73 (N=22)	66 (N=21)	23 (N=22)	15 (N=20)	4 (N=22)	5 (N=21)
Минцифры	96 (N=24)	57 (N=23)	83 (N=24)	75 (N=24)	8 (N=24)	0 (N=23)	0 (N=24)	4 (N=24)
Минэнерго	87 (N=15)	47 (N=15)	87 (N=15)	40 (N=15)	0 (N=15)	0 (N=15)	0 (N=15)	0 (N=15)

ствах, но и по роду своей работы находиться с руководством министерств в тесном взаимодействии, в ходе которого формируются знакомства и связи, способствующие обмену кадрами. Шире всего в министерствах представлены выходцы из администраций таких субъектов РФ, как Москва, Санкт-Петербург, Пермский край, Краснодарский край. В этой связи следует отметить, что в некоторых случаях министры, ранее работавшие в региональной администрации, приводили с собой бывших коллег. Прежде всего это министр экономического развития М.Г. Решетников, работавший в исполнительных органах Пермского края и Москвы (это министерство занимает второе место после Минстроя по распространенности такого опыта). В частности, в администрации Пермского края ранее работали пять чиновников Минэкономки, не считая министра (при этом еще двое также пересекались с ним в ходе предшествующей карьеры в других органах). Например, директор департамента организационного обеспечения и коммуникаций Минэкономки Д.А. Пучко, который ранее работал в департаменте экономической политики и развития Москвы (до 2017 г. его возглавлял Решетников), а затем в аппарате правительства и администрации губернатора Пермского края (в бытность Решетникова главой региона). В Минстрое подобным примером является директор административного департамента Ю.П. Муценек, который ранее работал управделами Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан (министром был будущий глава Минстроя И.Э. Файзуллин). Подобные карьерные пересечения могут указывать на нехарактерную для бюрократии веберовского типа, но присущую патримониализму значимость личных связей как вытягивающего фактора рекрутирования, важность личной преданности и лояльности как критериев отбора чиновников, присутствие в министерствах «управленческих команд», связанных патрон-клиентскими отношениями. Впрочем, рекрутирование, основанное на личном знакомстве и совместной работе в прошлом, вовсе не обязательно отрицает важность деловых качеств, о которых руководителю, естественно, легче судить, если он мог непосредственно наблюдать работу подчиненного более или менее длительное время.

При значимости региональной власти как источника рекрутирования подавляющее большинство нынешних чиновников экономических министерств, как показывает приведенная таблица 3, являются выходцами из самой федеральной администрации. Однако роль работы в ней

в карьере существенно варьируется. Почти одинаковые доли чиновников провели там не более четверти и не менее половины своей постсоветской карьеры. Только у 19 % в федеральной администрации прошла практически вся карьера (непрерывная карьера) либо почти вся карьера, за исключением первых нескольких лет (отсроченная карьера). Однако шире распространены смешанные карьеры (в которых существенный опыт работы в федеральной власти сочетается со значительным внешним опытом) и в меньшей мере внешние карьеры (с отсутствующим или минимальным опытом работы в федеральной администрации) (типологию карьер см.: [Derlien 1988]). Тем не менее, как видно из таблицы 3, у подавляющего большинства чиновников федеральный административный пост служил прямым трамплином к нынешней должности. Реже административной была должность, предшествующая первой элитной позиции, и еще реже, но тоже в большинстве случаев должность, предпредшествующая занимаемой ныне позиции. Словом, хотя подавляющее большинство чиновников имеет опыт работы за пределами федеральной администрации и более или менее «чистых» федеральных бюрократов явное меньшинство, на этапах карьеры, предшествующих нынешней должности, они уже преимущественно работали в ней.

Следует отметить, что, хотя общая распространенность опыта работы в федеральной администрации примерно одинакова в различных бюрократических структурах, ДД немного чаще занимали в ней должность, предшествующую нынешней должности и значительно чаще — предшествующую первой элитной позиции (хотя понятно, что у них в сравнении с ЗМ предшествующая и предэлитная должности в большей степени совпадают). В связи с этим стоит отметить, что такие «политические» фигуры, как министры, чаще своих подчиненных приходят извне федеральной администрации: лишь меньшинство их занимали в ней предшествующую, предпредшествующую и предэлитную позиции. В общем чем выше уровень руководителя министерства, тем реже он является прямым выходцем из федеральной администрации.

Примечательны и различия между министерствами, показанные в приведенной выше таблице 5. Пожалуй, слабее всего укоренены в федеральной администрации чиновники наиболее регионализованного Минстроя, а также Минсельхоза, где много выходцев из бизнеса. Эти министерства курируют довольно децентрализованные отрасли и возглавляются министрами с минимальным опытом работы в федеральных

органах исполнительной власти. Напротив, в карьерах чиновников Минпромторга и Минцифры соответствующий опыт играет, пожалуй, самую важную роль.

В целом тенденция рекрутирования руководства министерств из рядов самой федеральной бюрократии может служить показателем (в этой связи см.: [Хантингтон, 2004: 40]) и одновременно фактором ее автономии от иных институтов (бизнеса, парламента и пр.), во взаимоотношениях с которыми она в целом доминирует. С одной стороны, такая автономия необходима, в частности, для того чтобы федеральные чиновники могли сдерживать эгоизм особенных интересов в подведомственных сферах, регулируя и агрегируя их в соответствии с общегосударственной рациональностью. С другой стороны, она может вырождаться в отчуждение от общества, вести к недостаточной осведомленности и восприимчивости, даже слепоте к потребностям иных институциональных секторов. Впрочем, если судить по источникам рекрутирования чиновников, эту автономию и ее последствия все же не стоит переоценивать. В частности, как будет показано ниже, экономические, прежде всего отраслевые, интересы довольно широко представлены в руководстве целого ряда министерств.

Внутриминистерская карьера и межведомственная карьерная мобильность

Говоря о федеральном административном опыте, нужно отметить, что выражена административная профессионализация в узком смысле: для подавляющего большинства чиновников характерна некоторая предшествующая карьера внутри того министерства, где они ныне работают (а также в министерствах-предшественниках и подведомственных министерству органах). Причем, как видно из приведенной выше таблицы 3, в целом для двух третей чиновников позиция в данном министерстве или родственных ему органах была прямым трамплином к нынешней должности. Вместе с тем только у меньшинства в этих структурах была и должность, предпредшествующая нынешней. При этом, как показывает таблица 6, имеется значительный разброс в плане продолжительности опыта работы в данном министерстве и родственных ему органах.

В частности, есть чиновники, которые всю карьеру провели в своем ведомстве. Например Н.А. Бегчин, прошедший за двенадцать лет путь от специалиста первого разряда до директора департамента программно-

Таблица 6

Распределение чиновников, имеющих опыт работы в данном министерстве до вхождения в нынешнюю должность, по стажу работы и категориям руководителей, в %

Стаж работы	Категории чиновников		
	ЗМ (N=47)	ДД (N=105)	Все (N=152)
Не более 1 г.	19	21	20
2–4 г.	21	30	28
5–9 л.	39	29	32
10 л. и более	21	20	20

целевого планирования и эффективности бюджетных расходов Минфина. Однако, хотя внутриведомственное рекрутирование, прежде всего непосредственно на нынешнюю должность, довольно выражено, полностью или преимущественно ведомственные, «гильдейские» карьеры являются исключением.

Примечательна вариация внутриведомственного рекрутирования в бюрократических странах. В общем, как видно из таблицы 3, здесь проявляется закономерность, уже обнаруженная ранее [Борщевский 2018: 89]: чем выше уровень руководителя, тем чаще он непосредственно приходит извне соответствующего административного органа (кстати, реже всего работали в своем министерстве сами министры: лишь половина имела такой опыт вообще и трое из восьми на момент занятия должности). Впрочем, на относительность этой тенденции указывает то, что хотя в сравнении с ДД ЗМ чаще напрямую рекрутируются извне своих министерств, но, как показывает таблица 6, среди них больше персон, проработавших в этих органах не менее пяти лет. Кроме того, следует отметить, что среди них довольно широко распространены элементы последовательной ступенчатой карьеры внутри данного ведомства: 45 % (в половине министерств — большинство) прежде возглавляли департаменты в том же самом министерстве, чаще всего непосредственно перед вхождением в нынешнюю должность.

Что касается различий между министерствами, то, как видно из таблицы 7, они существенны, но везде большинство чиновников имеют предшествующий опыт работы в данном министерстве (его предшественнике) и подведомственных ему ФОИВ вообще и непосредственно

Таблица 7
Опыт работы в федеральной администрации до вхождения в нынешнюю должность, по министерствам, в %

Министерство	Данное министерство, его предшественники и подведомственные ему ФОИВ				Другие органы федеральной администрации			
	Должность				Наличие опыта	Должность		
	Наличие опыта	Предпреществующая нынешней должности	Предшествующая нынешней должности	Предшествующая первой элитной должности в ФА		Предпреществующая нынешней должности	Предшествующая нынешней должности	Предшествующая первой элитной должности в ФА
Минэкономики	65 (N=48)	45 (N=44)	58 (N=47)	53 (N=47)	40 (N=48)	16 (N=44)	19 (N=47)	15 (N=47)
Минфин	77 (N=39)	51 (N=39)	67 (N=39)	54 (N=39)	31 (N=39)	10 (N=39)	10 (N=39)	5 (N=39)
Минпромторг	89 (N=37)	58 (N=31)	77 (N=36)	64 (N=36)	27 (N=37)	13 (N=31)	6 (N=36)	11 (N=36)
Минсельхоз	65 (N=26)	23 (N=26)	54 (N=26)	42 (N=26)	31 (N=26)	12 (N=26)	4 (N=26)	8 (N=26)
Минстрой	64 (N=14)	31 (N=13)	64 (N=14)	57 (N=14)	43 (N=14)	0 (N=13)	0 (N=14)	0 (N=14)
Минтранс	64 (N=22)	35 (N=20)	64 (N=22)	52 (N=21)	41 (N=22)	10 (N=20)	9 (N=22)	14 (N=21)
Минцифры	75 (N=24)	35 (N=23)	71 (N=24)	58 (N=24)	33 (N=24)	22 (N=23)	12 (N=24)	17 (N=24)
Минэнерго	87 (N=15)	47 (N=15)	87 (N=15)	40 (N=15)	20 (N=15)	0 (N=15)	0 (N=15)	0 (N=15)

перед нынешней должностью (и это без учета занятости, например, в подчиненных ему бюджетных учреждениях). Среди министерств с наиболее развитым внутриведомственным рекрутированием — Минпромторг, чей глава до назначения свыше четырех лет работал в нем и его предшественнике.

В целом распространенность предшествующего опыта работы в данном министерстве указывает на значимость такого критерия меритократического и технократического отбора, как специализированная, специфическая для данного ведомства компетентность. Также следует отметить, что более или менее длительная восходящая карьера чиновников в одном ведомстве может благоприятствовать развитию у них самоидентификации с ним (а не с внешними по отношению к нему институтами и группами), лояльности данному министерству, корпоративного духа, что может повышать эффективность деятельности административных органов. Напротив, значительная распространенность рекрутирования вышестоящих чиновников извне министерств, ограничивая возможности карьерного роста нижестоящих администраторов, может подрывать их моральный дух, приверженность организации и, как следствие, эффективность деятельности [Fortescue 2020: 19]. Вместе с тем ведомственность карьер способна иметь и негативные последствия, а именно способствовать формированию у чиновников «бункерного менталитета», благоприятствовать проявлениям узковедомственного эгоизма, соперничества министерств, препятствовать межведомственной координации, подрывать единство и вести к фрагментации федеральной административной элиты в целом [Huskey 2009: 262; Huskey 2010].

Впрочем, одной из заметных тенденций, противостоящих внутриведомственному рекрутированию и сдерживающих его, является обмен кадрами между федеральными административными органами, межведомственная карьерная мобильность федеральных чиновников. Как показывает таблица 3, примерно треть чиновников имела опыт работы в ином ведомстве: других федеральных органах исполнительной власти (не считая министерств-предшественников и подведомственных данному министерству органов), аппарате Правительства и Администрации Президента РФ. Однако, как видим, непосредственное рекрутирование из других административных органов происходит сравнительно редко. Причем указанный опыт чаще встречается у ЗМ, чем у ДД (например, заместители министра экономического развития Т.А. Илюшникова

и министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Б.М. Черкесова ранее работали в АП). Как показывает таблица 7, среди министерств, довольно открытых для выходцев, особенно непосредственных, из других федеральных административных структур, Минэкономики, имеющее сравнительно широкую компетенцию (почти каждый пятый его чиновник напрямую рекрутирован из них). Напротив, наиболее закрытыми являются такие ведомства с гораздо более узкой специализацией, как Минэнерго и Минстрой (ни один из их руководителей на момент вхождения в нынешнюю должность не работал в ином административном органе). Примечательно, что Минэкономики и его предшественники одновременно наиболее активно поставляют кадры для других экономических министерств (среди прочих министерств в этом отношении выделяется также уже упраздненный Мингерцион). Межведомственная мобильность (как и приток в федеральные министерства кадров из региональных администраций) может способствовать формированию у чиновников более широкой компетентности и лояльности, более общей самоидентификации со всем бюрократическим классом и в связи с этим интеграции административной элиты, преодолевающей ведомственные границы.

БИЗНЕС КАК ИСТОЧНИК РЕКРУТИРОВАНИЯ ЧИНОВНИКОВ

Распространенность опыта работы в коммерческой сфере

Несмотря на выраженную бюрократическую профессионализацию ключевых чиновников, экономические министерства довольно существенно зависят от бизнеса как источника рекрутирования своего руководства. Именно коммерческая сфера является главным внешним поставщиком высокопоставленных федеральных администраторов (что подтверждается и предыдущими исследованиями [Тев 2016: 124–126; Fortescue 2020: 14]). Как показывает таблица 8, почти две трети чиновников имели в постсоветский период опыт работы в коммерческой сфере на любых должностях, причем более трети занимали ключевые посты.

При этом примерно четверть провела в бизнесе половину и более постсоветской карьеры. В качестве примера можно привести Д.А. Огуряева, который перед вхождением в нынешнюю должность почти все время работал в бизнесе, в 2018 г. победил в конкурсе «Лидеры России»,

Таблица 8
Постсоветский опыт работы в коммерческих организациях до вхождения в нынешнюю должность, по категориям чиновников, в %

Тип позиции	Должность															
	Наличие опыта работы				Предшествовавшая нынешней должности				Предшествовавшая нынешней должности				Предшествовавшая первой элитной должности в ФА			
	ЗМ (N=66)	ДД (N=159)	Все (N=225)		ЗМ (N=65)	ДД (N=146)	Все (N=211)		ЗМ (N=66)	ДД (N=157)	Все (N=223)		ЗМ (N=65)	ДД (N=157)	Все (N=222)	
Ключевая*	42	32	36	8	14	12		9	4	6		14	8	9		
Любая	71	60	64	20	27	25		12	10	10		23	13	16		

*К ключевым должностям были отнесены позиции (генеральных) директоров, председателей правления, президентов и их заместителей, председателей и членов советов директоров, директоров по направлениям, индивидуальных предпринимателей.

в 2020 г. был назначен сначала советником, а через полгода заместителем министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций. Важно, впрочем, отметить, что рекрутирование из бизнеса носит в основном косвенный характер: лишь каждый десятый чиновник работал в коммерческой организации на момент назначения на нынешнюю должность, у каждого шестого в бизнесе была предэлитная, а примерно у каждого четвертого — предпредшествующая позиция.

Общая распространенность опыта работы в бизнесе больше на высших уровнях административной иерархии министерств, однако эта картина может быть обманчивой в силу того, что в сравнении с ЗМ среди ДД гораздо больше тех, о чьей карьере есть лишь фрагментарная информация. Кроме того, как показывает таблица 8, хотя первые чаще работали в коммерческой сфере перед занятием первой элитной должности в федеральной администрации и среди них больше персон, проводивших в бизнесе не менее половины своей постсоветской карьеры (31 % против 24 %), у вторых в бизнесе чаще была предпредшествующая должность. Стоит отметить, что среди самих министров выходцев из бизнеса гораздо больше, чем среди их подчиненных (шесть из восьми имели опыт работы на ключевых постах в коммерции, половина непосредственно пришла из бизнеса, а пятеро провели там половину или более своей постсоветской карьеры).

Что касается различий между министерствами, то они показаны в таблице 9.

Как видим, относительно слабо рекрутирование чиновников из бизнеса выражено в Минпромторге. Его глава Д.В. Мантуров перед назначением более или менее длительное время работал в административной сфере (хотя до этого занимал ключевые посты в бизнесе), а карьера его чиновников, как отмечалось выше, характеризуется высоким уровнем бюрократической и внутриведомственной профессионализации. Также представителей бизнеса сравнительно немного в таком не связанном с конкретной отраслью ведомстве, как Минэкономики, чей глава М.Г. Решетников сделал карьеру в основном в административных структурах. Напротив, в целом наиболее сильно плутократизация проявляется в таких отраслевых ведомствах, как Минсельхоз, Минэнерго (правда, непосредственных выходцев из бизнеса в нем почти нет) и Минтранс. Их главы (Д.Н. Патрушев, Н.Г. Шульгинов и В.Г. Савельев) не только провели в бизнесе основную часть предшествующего карьерного пути, но и работали в нем на момент назначения.

Таблица 9

**Опыт работы в коммерческих организациях
(в том числе на ключевых постах) до вхождения в нынешнюю
должность, по министерствам, в %**

Министерство	Наличие опыта работы	Должность		
		Предшественствующая нынешней должности	Предшественствующая нынешней должности	Предшественствующая первой элитной должности в ФА
Минэкономики	58 (23*) (N=48)	18 (9) (N=44)	9 (6) (N=47)	11 (6) (N=47)
Минфин	59 (23) (N=39)	26 (5) (N=39)	15 (3) (N=39)	21 (5) (N=39)
Минпромторг	49 (38) (N=37)	6 (3) (N=31)	3 (3) (N=36)	6 (6) (N=36)
Минсельхоз	69 (46) (N=26)	46 (19) (N=26)	23 (12) (N=26)	31 (12) (N=26)
Минстрой	64 (43) (N=14)	15 (8) (N=13)	7 (7) (N=14)	7 (7) (N=14)
Минтранс	73 (45) (N=22)	30 (25) (N=20)	18 (14) (N=22)	19 (14) (N=21)
Минцифры	67 (38) (N=24)	26 (13) (N=23)	4 (4) (N=24)	8 (8) (N=24)
Минэнерго	87 (53) (N=15)	47 (33) (N=15)	7 (0) (N=15)	40 (33) (N=15)

*В скобках указана доля чиновников, занимавших ключевые посты в бизнесе.

Тип бизнеса, выходцы из которого рекрутируются в министерства

Из какого бизнеса приходят ключевые чиновники экономических ведомств? Выходцы из крупных компаний заметно представлены в них. Так, каждый пятый чиновник имеет опыт работы в фирмах, входящих в рейтинг журнала «Эксперт» (даже не считая тех, кто состоял в их советах директоров, будучи чиновниками), причем 7 % занимали в них ключевые посты, принадлежа, таким образом, к общенациональной экономической элите. Впрочем, всего 4 % работали в таких компаниях непосредственно перед назначением, 6 % занимали в них предэлитную, а 9 % — предпредшественствующую должность. Если учитывать также работу

в фирмах, подконтрольных таким компаниям, то из крупного бизнеса вышло около половины чиновников, более или менее непосредственно рекрутированных из коммерческой сферы (занимали в ней предшествующую, предпредшествующую или предэлитную должности). Что касается формы собственности, то в качестве источника подобного рекрутирования из бизнеса государственные компании важнее частных фирм. Также следует отметить, что среди более или менее прямых выходцев из бизнеса преобладают персоны, работавшие в подведомственных министерствам отраслях. Так, в Минфине мы видим чиновников, ранее занятых в финансовом секторе («Группе ВТБ», дочерней компании «Сбербанка» «Сбербанк-КИБ», «Номос-банке», «Россельхозбанке» пр.), в Минэнерго — представителей энергетических компаний («Русгидро», «Россети» и пр.), в Минтрансе — транспортных фирм (прежде всего «Аэрофлота», но также «РЖД»), в Минсельхозе — Россельхозбанка (отраслевого банка АПК). В общем довольно выраженный паттерн рекрутирования министерских чиновников из бизнеса — это их приток из крупных государственных компаний, принадлежащих к отраслям, курируемым соответствующими министерствами.

Факторы и значение плутократического рекрутирования

Говоря о факторах, лежащих в основе рекрутирования выходцев из бизнеса в руководство экономических министерств, следует отметить, что ему благоприятствует ряд ресурсов и способностей, которыми обладают такие персоны. К ним можно, в частности, отнести навыки управления организациями, компетентность в экономических вопросах и особенно знание специфики отраслей, курируемых данными министерствами, авторитет, доверие и связи в деловом сообществе. Следует отметить, что назначения на важные административные должности (например, в Минфине и Минэкономике) таких персон могут производиться в том числе в качестве позитивного сигнала бизнесу, инвесторам, которые обладают структурной властью в отношении государства, зависящего от экономического роста в плане своих материальных возможностей и легитимности. Рекрутирование выходцев из бизнеса, прежде всего из подведомственных отраслей, в руководство министерств может свидетельствовать о важности меритократических критериев отбора чиновников, его технократическом характере и способствовать эффективности деятельности административных органов. Однако не следует переоценивать востребованность бизнесменов

в министерствах: логики функционирования административной сферы и бизнеса и компетенции, необходимые для успешной работы в них, все же существенно различаются. При этом государственные компании, особенно монополии, по характеру своей деятельности относительно близки к административным органам, и их менеджерам, вероятно, легче адаптироваться, применить свои знания и навыки в госаппарате. Впрочем, тесная связь с конкретной компанией или отраслью может восприниматься и как недостаток кандидата на административный пост, поскольку, как уже отмечалось, одним из важных условий эффективного регулирования чиновниками экономики и ее секторов является их известная автономия от специфических коммерческих интересов (в этом смысле профессиональные бюрократы могут быть предпочтительнее).

Значимую роль в рекрутировании на видные посты в министерствах могут играть и финансовые средства бизнесменов, благодаря которым в принципе возможна покупка должностей (и тогда, конечно, не приходится говорить об автономии административных кадров от деловых интересов) (см., напр.: [Более половины... 2012]). Наконец, знакомства, связи, отношения доверия менеджеров бизнеса с государственными деятелями, складывающиеся в ходе их повседневного функционального взаимодействия, существенно облегчают обмен кадрами. Формы такого взаимодействия различны, в частности чиновники заседают в советах директоров коммерческих организаций, а менеджеры — в консультативных советах при органах власти. Причем его тесноте должна способствовать принадлежность компании к отрасли, подведомственной министерству, а также к государственному сектору, менеджеры которого могут рассматриваться как предпочтительные кандидаты на административные посты, поскольку профессионально социализированы как проводники «государственного интереса» в коммерческой сфере. Кроме того, важным вытягивающим фактором рекрутирования могут выступать знакомства, сформировавшиеся в ходе совместной работы в бизнесе. В ряде случаев мы видим пересечения между министрами и их подчиненными с точки зрения предшествующей карьеры в коммерческом секторе. Нередко министр приводит с собой в министерство своих коллег из компаний, откуда пришел сам. Наиболее ярким примером служат целые группы выходцев из «Аэрофлота» в Минтранс (трое, не считая министра) и «Россельхозбанка» в Минсельхозе (семеро, не считая министра). В частности, заместитель министра

транспорта К.И. Богданов, который почти всю свою предшествующую карьеру в бизнесе провел под началом будущего главы ведомства В.Г. Савельева, поработав вместе с ним в таких крупных компаниях, как банк «Россия», «Газпром», АФК «Система» и «Аэрофлот». Или заместитель министра сельского хозяйства О.Н. Лут, которая ранее вместе с будущим главой ведомства Д.Н. Патрушевым работала в «Банке ВТБ» и «Россельхозбанке». Впрочем, подобные примеры встречаются и в других министерствах. Так, директор департамента проектной деятельности и цифровых технологий Минэнерго Э.М. Шереметцев ранее работал в компании «Русгидро», которую возглавлял будущий министр Н.Г. Шульгинов. Такое рекрутирование из бизнеса может, хотя и необязательно, говорить о характерной для патримониализма важности личной преданности и лояльности, патрон-клиентских отношений как фактора отбора чиновников.

Словом, представители бизнеса обладают рядом ресурсов, благоприятствующих их рекрутированию в экономические министерства, но в какой степени они заинтересованы в их «колонизации»? Надо сказать, что вообще, бизнесу могут быть довольно выгодны политические связи, в частности в форме присутствия выходцев из него в административных органах (и в первую очередь в экономических ведомствах, непосредственно влияющих на функционирование соответствующих компаний и отраслей). Особенно это может быть верным для стран со слабой правовой системой и высоким уровнем коррупции, к которым относится Россия [Faccio 2010; Grigoriev, Zhirkov 2020]. По мнению ряда аналитиков, в нашей стране сложился «кумовской» капитализм, при котором такие связи первостепенны для накопления капитала [Волкова 2016; Planet Plutocrat 2014]. Вместе с тем правомерен вопрос о том, какой степени персональные переплетения с госаппаратом важны для компаний госсектора, которые и так тесно связаны с ним отношениями собственности? Как бы то ни было, хотя бизнесмены вовсе не обязательно занимают административные посты с целью продвижения интересов соответствующих компаний, отраслей или делового сообщества в целом, профессиональная социализация чиновников в бизнесе способствует формированию у них, с одной стороны, аттитюдов, дружественных или сочувственных по отношению к нему, а с другой — сильных социальных связей в коммерческой сфере [Wirsching 2018: 3–5]. Это повышает вероятность восприимчивости таких государственных деятелей к потребностям и аргументам бизнеса, облегчает доступ

бизнесменов к чиновникам и в целом может способствовать формированию экономической политики благоприятной накоплению капитала.

В общем тот факт, что бизнес является основным внешним поставщиком руководства экономических министерств (прежде всего самих министров), вероятно, ставит его в привилегированное в сравнении с другими группами положение в процессе выработки и осуществления экономической политики. Особенно те отрасли и компании, которые имеют сразу несколько представителей в соответствующих министерствах, в том числе и на посту министра. Впрочем, возможность «захвата» министерств коммерческими интересами, манипулирования ими со стороны бизнеса в ущерб интересам государства и общества трудно оценить, основываясь только на анализе источников рекрутирования их чиновников, и такая оценка не входит в задачи исследования. Однако в этой связи следует отметить три момента.

Во-первых, как было показано, бюрократическая профессионализация и внутреннее рекрутирование руководства министерств, при прочих равных условиях, способствующие автономии их от внешних акторов, являются ведущей и более выраженной, чем плутократизация, тенденцией. Подавляющее большинство чиновников, даже в наиболее плутократизированных министерствах, непосредственно перед назначением на нынешнюю должность занимали административные посты, и только меньшинство работало в коммерции. Впрочем, что касается предпредшествующей позиции, то в Минсельхозе и Минэнерго доля чиновников, работавших в бизнесе, уже равна или даже превышает долю тех, кто занимал федеральный административный пост. Во-вторых, хотя в некоторых министерствах (Мисельхоз и Минтранс) преобладают выходцы из одной компании (что может давать ей особенно сильные рычаги влияния), для большинства министерств характерна относительная диверсификация карьерных связей чиновников с фирмами (однако, возможно, не отраслями). В-третьих, как уже говорилось, наиболее активными непосредственными поставщиками бюрократических кадров выступают государственные компании, которые, в свою очередь, сами зависят от административных органов как своего фактического владельца и важного источника рекрутирования топ-менеджеров и членов совета директоров.

Взаимная зависимость сближает интересы бизнеса и чиновников, для которых государственные компании часто служат местом не только предшествующей карьеры, но и трудоустройства после отставки.

Она может быть асимметричной, сильно «скошенной» в пользу министерств, осуществляющих от имени РФ права собственника государственных компаний и нередко подчиняющих их работу политическим соображениям (фирмы могут быть, по существу, орудием административных органов). Но ведущую роль в отношениях с министерствами могут играть и экономические структуры, возглавляемые политически сверхвлиятельными менеджерами. В этом смысле примечательно, что, например, министра промышленности и торговли Д.В. Мантурова, ранее руководившего компанией «Оборонпром», называют протеем гендиректора ГК «Ростех» С.В. Чемезова, а сам Минпромторг, несмотря на сильную бюрократическую профессионализацию его чиновников, — «административным аппаратом» этой госкорпорации, являющейся «реальным министерством промышленности» [Становая 2012; Fortescue 2020: 18].

Говоря о заинтересованности бизнеса в «колонизации» аппарата экономических министерств, нельзя не отметить, что она не исчерпывается соображениями накопления капитала, процветания компаний и отраслей. Важно учитывать, так сказать, личные карьерные расчеты и амбиции персон, переходящих из коммерческой сферы в госаппарат. Соотношение издержек и выгод такого перехода может существенно варьироваться, и в общем не следует переоценивать привлекательность для бизнесменов бюрократической карьеры. Хотя видные административные посты престижны и дают значительные властные возможности, как уже отмечалось, профессиональные роли чиновника и менеджера компании, даже при общем управленческом характере, существенно различаются [Буравцева 2013] и работа бюрократа может казаться бизнесмену, например, слишком косной и несамостоятельной. Кроме того, зарплаты в коммерции могут быть существенно выше, чем на госслужбе, но это относится прежде всего к ключевым должностям в крупных фирмах. В целом же, как показывают исследования, оплата труда заместителей министров и директоров департаментов существенно превосходит средние доходы руководителей коммерческих организаций [Шклярук 2021: 31–32]. Однако следует помнить, что административная карьера часто начинается на более низких и существенно хуже оплачиваемых постах — заместителей директоров департаментов, начальников отделов и пр. Впрочем, чиновники обычно обладают более стабильным и гарантированным доходом и вдобавок разнообразными льготами и привилегиями, а кроме того, возможностями коррупционного обо-

гащения, что также может делать госслужбу привлекательной для выходцев из бизнеса (особенно для тех, кто оказался не слишком удачлив в коммерческой сфере).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование показало, что бюрократическая профессионализация в целом является наиболее выраженной характеристикой предшествующей карьеры ключевых чиновников экономических министерств. Основным каналом их рекрутирования служит федеральная администрация (хотя и региональные исполнительные органы играют заметную роль), причем подавляющее большинство чиновников на момент вхождения в нынешнюю должность уже некоторое время работали в своем министерстве. Эти тенденции могут свидетельствовать о роли меритократического и технократического отбора, основного на компетентности.

Вместе с тем классических «веберовских» бюрократов с чисто административной карьерой, особенно проведенной в одном министерстве, явное меньшинство. В этом смысле картина заметно отличается от той, которая наблюдается в таких странах, как Италия и Япония. Присутствует межведомственная мобильность, и, что особенно важно, наибольшее распространение получили смешанные карьеры, в которых административный опыт сочетается с существенной небюрократической занятостью. Самым значимым, хотя в основном косвенным источником внешнего рекрутирования чиновников являются коммерческие организации, причем особенно важную роль в качестве поставщиков кадров играют крупные государственные компании, принадлежащие к отраслям, курируемым соответствующими министерствами. Распространенность в карьерах министерской элиты опыта работы в бизнесе, особенно в подведомственной сфере, может отчасти указывать на ее технократический характер, а также, напоминая практику США, во многом согласуется с рекрутированием чиновников в духе парадигмы нового государственного менеджмента [Fortescue 2020].

Что касается различий между ЗМ и ДД, то в известном противоречии с принципами кадровой бюрократии на высшем уровне административной иерархии реже распространено непосредственное внутриведомственное рекрутирование на нынешнюю и первую элитную должность. При этом внешний опыт работы в других ведомствах

и бизнесе там обнаруживается чаще (хотя отчасти это может быть связано с меньшей полнотой данных о карьерах ДД). Различия между министерствами также существенны. В частности, выделяются министерства с наиболее бюрократизированными карьерами и особенно важной ролью внутриведомственного рекрутирования (например, Минпромторг) и министерства с наиболее выраженными плутократическим рекрутированием чиновников (например, Минсельхоз). Также министерства заметно различаются по степени укорененности своего руководства в региональных администрациях (сильнее всего Минстрой, слабее всего Минэнерго) и открытости для непосредственных выходцев из других федеральных административных органов (больше всего Минэкономики, меньше всего Минэнерго и Минстрой).

Кроме того, следует отметить заметное присутствие в некоторых министерствах пересечений между министрами и подчиненными им чиновниками в ходе карьеры, предшествующей вхождению в нынешнюю должность (в частности, это совместная работа в региональных администрациях и бизнесе). Данная тенденция может, хотя и необязательно, свидетельствовать о значимости патримониального рекрутирования чиновников, основанного на личных связях, личной преданности и лояльности, патрон-клиентских отношениях.

Выявленные в ходе исследования тенденции могут иметь существенное значение. В принципе предшествующий опыт работы, более или менее длительная восходящая карьера в данном министерстве способствует формированию у чиновников специализированной компетентности, корпоративного духа, лояльности своему ведомству, что может повышать эффективность работы административных органов. Вместе с тем ведомственность карьер может служить благоприятной почвой для узковедомственного эгоизма и подрывать сплоченность федеральной административной элиты в целом, тогда как межведомственная мобильность чиновников, напротив, может благоприятствовать ее единству. Впрочем, учитывая ограниченность обеих тенденций, эти их возможные следствия не стоит преувеличивать. Выраженное в ряде министерств плутократическое рекрутирование, вероятно, ставит сверхпредставленные компании и отрасли в привилегированное положение в процессе выработки и осуществления политики, формирует предвзятость чиновников в их пользу. Однако говорить о «захвате» бизнес-интересами министерств в целом вряд ли правомерно, учитывая, в частности, то, что сами эти компании, будучи государственными,

сильно зависят от отраслевых ведомств, выполняющих от имени РФ функции их собственника и являющихся важным источником рекрутирования их руководства.

В целом следует отметить, что выводы исследования имеют ограниченный характер, поскольку отражают характеристики лишь действовавшего на момент сбора данных руководства экономических министерств. Чтобы понять, насколько устойчивы выявленные тенденции, необходимо исследование высокопоставленных чиновников, охватывающее длительный временной интервал.

Литература

Борщевский Г.А. Высшие государственные служащие как политико-административная элита современной России // *Полития*. 2018. № 1 (88). С. 82–99. EDN: YNMZFB.

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.

Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения / под ред. М.С. Шклярук. М.: Счетная палата Российской Федерации; Центр перспективных управленческих решений, 2021. 118 с.

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.

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.

Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция, 2004. 480 с. EDN: QODDDF.

Aberbach J.D., Putnam R.D., Rockman B.A. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts; London: Harvard University Press, 1981. 322 p.

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.

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.

Cho W., Im T., Porumbescu G.A., Lee H., Park J. *A Cross-Country Study of the Relationship between Weberian Bureaucracy and Government Performance // In-*

ternational Review of Public Administration. 2013. Vol. 18, no. 3. P. 115–137. <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805266>.

Cornell A., Knutsen C.H., Teorell J. Bureaucracy and Growth // Comparative Political Studies. 2020. Vol. 53, no. 14. P. 2246–2282. <https://doi.org/10.1177/0010414020912262>.

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>.

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>.

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>.

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>.

Evans P., Rauch J.E. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries // Journal of Public Economics. 2000. Vol. 75, no. 1. P. 49–71. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00044-4).

Evans P., Rauch J.E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth // American Sociological Review. 1999. Vol. 64, no. 5. P. 748–765. <https://doi.org/10.2307/2657374>.

Faccio M. Differences between Politically Connected and Nonconnected Firms: A Cross-Country Analysis // Financial Management. 2010. Vol. 39, no. 3. P. 905–928. <https://doi.org/10.1111/j.1755-053X.2010.01099.x>.

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>.

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.

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.

Grigoriev I., Zhirkov K. Do political connections make businesspeople richer? Evidence from Russia, 2003–2010 // Research and Politics. 2020. Vol. 7, no. 4. P. 1–6. <https://doi.org/10.1177/2053168020979434>.

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>.

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.

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>.

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>.

Kubota A. Higher Civil Servants in Postwar Japan. Their Social Origins, Educational Backgrounds, and Career Patterns. Princeton: Princeton University Press, 1969. 214 p.

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.

Mann D.E. The Selection of Federal Political Executives // *The American Political Science Review*. 1964. Vol. 58, no. 1. P. 81–99. <https://doi.org/10.2307/1952757>.

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>.

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>.

Ogushi A. Russian Bureaucratic Elites: Patrimonial or Technocratic? Paper presented to ICCEES VIII World Congress, July 27, Stockholm, 2010. URL: <http://euro.sutyajnik.ru/documents/3127.pdf> (дата обращения: 14.12.2022).

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.

Shevchenko I. Easy Come, Easy Go: Ministerial Turnover in Russia, 1990–2004 // *Europe-Asia Studies*. 2005. Vol. 57, no. 3. P. 399–428. <https://doi.org/10.1080/09668130500073373>.

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>.

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>.

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.

Wirsching E. The revolving door for political elites: policymakers' professional background and financial regulation. Working Paper no. 222. Prepared in November 2018. URL: <https://www.ebrd.com/publications/working-papers/revolving-door> (дата обращения: 07.08.2021).

Источники

Более половины должностей в РФ — купленные // PASMI.RU. 07.08.2012. URL: <https://pasmi.ru/archive/45848/> (дата обращения: 01.09.2021).

Буравцева М. Есть ли жизнь после госслужбы // Ведомости. 21.06.2013. URL: https://www.vedomosti.ru/management/articles/2013/06/21/zhizn_posle_gossluzhby (дата обращения: 09.08.2021).

Волкова О. Ученые назвали политические связи главным источником богатства в России // РБК. 11.03.2016. URL: <http://www.rbc.ru/economics/11/03/2016/56e2a1ac9a7947f56bedc71a> (дата обращения: 14.02.2021).

Становая Т. Министр промышленности, торговли и Чемезова // ПОЛИТКОМ.RU. 01.02.2012. URL: <http://politcom.ru/13243.html> (дата обращения: 31.08.2021).

Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 04.08.2021) «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57545/ (дата обращения: 31.08.2021).

Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы». URL: <https://base.garant.ru/71587648/> (дата обращения: 31.08.2021).

Planet Plutocrat // The Economist. 15.03.2014. URL: <http://www.economist.com/news/international/21599041-countries-where-politicallyconnected-businessmen-are-most-likely-prosper-planet> (дата обращения: 14.02.2021).

HIGH-RANKING OFFICIALS OF THE FEDERAL ECONOMIC MINISTRIES OF RUSSIA: THE MAIN RECRUITMENT CHANNELS AND CAREERS

D. Tev

(denis_tev@mail.ru)

Sociological Institute of the Russian Academy of Sciences — a branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences

Citation: Tev D. Vysokopostavlennyye chinovniki federal'nykh ekonomicheskikh ministerstv Rossii: osnovnyye kanaly rekrutirovaniya i kar'yera [High-ranking officials of the federal economic ministries of Russia: the main recruitment channels and careers]. *Vlast' i elity* [Power and Elites], 2022, 9 (1): 56–93. (in Russian)

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2022.9.1.3>

Abstract. *The article analyzes the recruitment channels and careers of high-ranking officials of the economic ministries of the Russian government. The empirical basis of the study was a biographical database of 225 deputy ministers and department directors of eight ministries. The study showed that bureaucratic professionalization is the most pronounced characteristic of their career. The main channel of recruitment is the federal administration, and the overwhelming majority have already worked in their ministry before entering current position. These trends are likely to indicate the importance of competency-based meritocratic selection. At the same time, classical bureaucrats with a purely administrative career, especially in one ministry, are a clear minority. Interdepartmental mobility is present, and the most common are mixed careers, when administrative experience is combined with non-bureaucratic employment. The most important, albeit mostly indirect, source of external recruitment of officials is commercial organizations, and the role of large state-owned companies from the sectors supervised by ministries is especially significant. Business experience is found more often, and direct intradepartmental recruitment is less common at the highest level of the administrative hierarchy. Differences between ministries are also noticeable. Ministries with the most bureaucratic careers and a particularly important role of intradepartmental experience and ministries with the most pronounced plutocratic recruitment are singled out. Finally, in a number of ministries, there is a noticeable overlap between ministers and their subordinates in a career preceding the current position, which may indicate the importance of patrimonial recruitment of officials based on personal loyalty, patron-client relationships.*

Keywords: *ministries, officials, recruitment channels, career, administration, business.*

References

Aberbach J.D., Putnam R.D., Rockman B.A. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press, 1981. 322 p.

Borshchevskiy G. Vysshie gosudarstvennye sluzhashhie kak politiko-administrativnaja jelita sovremennoj Rossii [Senior Civil Servants as Russian Political and Administrative Elite]. *Politija* [Politeia], 2018, 1, pp. 82–99. EDN: YNMZFB (In Russian).

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.

Cassese S. Italy's Senior Civil Service: An Ossified World. In: *Bureaucratic Elites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*. Ed. by Page E.C., Wright V. Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 55–64.

Cho W., Im T., Porumbescu G.A., Lee H., Park J. A Cross-Country Study of the Relationship between Weberian Bureaucracy and Government Performance. *International Review of Public Administration*, 2013, 18 (3), pp. 115–137. <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805266>.

Cornell A., Knutsen C.H., Teorell J. Bureaucracy and Growth. *Comparative Political Studies*, 2020, 53 (14), pp. 2246–2282. <https://doi.org/10.1177/0010414020912262>.

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, 1 (1), pp. 50–78.

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, 6 (3), pp. 401–428. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1988.tb00059.x>.

Edinger L., Searing D. Social Background in Elite Analysis: A Methodological Inquiry. *American Political Science Review*, 1967, 61 (2), pp. 428–445. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/1953255>.

Etzion D., Davis G.F. Revolving Doors? A Network Analysis of Corporate Officers and U.S. Government Officials. *Journal of Management Inquiry*, 2008, 17 (3), pp. 157–161. <https://doi.org/10.1177/1056492608316918>.

Evans P., Rauch J.E. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 2000, 75 (1), pp. 49–71. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00044-4).

Evans P., Rauch J.E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of «Weberian» State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 1999, 64. (5), pp. 748–765. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00044-4).

Faccio M. Differences between Politically Connected and Nonconnected Firms: A Cross-Country Analysis. *Financial Management*, 2010, 39 (3), pp. 905–928. <https://doi.org/10.1111/j.1755-053X.2010.01099.x>.

Fortescue S. Russia's civil service: professional or patrimonial? Executive-level officials in five federal ministries. *Post-Soviet Affairs*, 2020, 36 (4), pp. 365–388. <https://doi.org/10.1080/1060586X.2020.1757314>.

Gimpel'son V.E., Magun V.S. Na sluzhbe gosudarstva rossijskogo: perspektivy i ogranichenija kar'ery molodyh chinovnikov [In the service of the Russian state: prospects and limitations of the career of young officials]. *Vestnik obshhestvennogo mnenija. Dannye. Analiz. Diskussii* [Bulletin of Public Opinion. Data. Analysis. Discussions], 2004, 5 (73), pp. 19–36. EDN: HTLRNR (In Russian).

Goetz K.H. The development and current features of the German civil service system. In: *Civil Service Systems in Western Europe, Second Edition*. Ed. by Van der Meer F.M. Cheltenham: Edward Elgar, 2011, pp. 37–65.

Greer S.L., Jarman H. The British civil service system. In: *Civil Service Systems in Western Europe, Second Edition*. Ed. by Van der Meer F.M. Cheltenham: Edward Elgar, 2011, pp. 13–35.

Grigoriev I., Zhirkov K. Do political connections make businesspeople richer? Evidence from Russia, 2003–2010. *Research and Politics*, 2020, 7 (4), pp. 1–6. <https://doi.org/10.1177/2053168020979434>.

Harris J.S., Garcia T.V. The Permanent Secretaries: Britain's Top Administrators. *Public Administration Review*, 1966, 26 (1), pp. 31–44. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1989.tb00718.x>.

Huntington S. *Politicheskij porjadok v menjajushhihsja obshhestvah* [Political order in changing societies]. Moscow: Progress-Tradicija, 2004. 480 p. EDN: QODDDF (In Russian).

Huskey E. The Politics-Administration Nexus in Post-communist Russia. In: *Russian Bureaucracy and the State: Officialdom From Alexander III to Vladimir Putin*. Ed. by Rowney D.K., Huskey E. Basingstoke, Hants; New York: Palgrave Macmillan, 2009, pp. 253–272.

Huskey E. Elite recruitment and state-society relations in technocratic authoritarian regimes: The Russian case. *Communist and Post-Communist Studies*, 2010, 43 (4), pp. 363–372. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1989.tb00718.x>.

Kadrovaja politika na gossluzhbe: tekushhie problemy i neobhodimye izmenenija [Personnel policy in the civil service: current problems and necessary changes]. Ed. by Shkljaruk M. Moscow: Schetnaja palata Rossijskoj Federacii, Centr perspektivnyh upravlencheskih reshenij, 2021. 118 p. (In Russian).

Koh B.C. Stability and Change in Japan's Higher Civil Service. *Comparative Politics*, 1979, 11 (3), pp. 279–297. <https://doi.org/10.2307/421823>.

Kryshtanovskaya O. Osnovnye trendy formirovanija upravlencheskoj jelity Ros-sii 2020–2030 gg. [The Key Trends in Forming the Governance Elite in Russia in 2020–2030]. *Vestnik Rossijskogo fonda fundamental'nyh issledovanij. Gumanitarnye i obshhestvennye nauki*. [Russian Foundation for Basic Research Journal. Humanities and social sciences], 2020, 5 (102), pp. 117–134. <https://doi.org/10.22204/2587-8956-2020-102-05-117-134>. EDN: RUSPVK (In Russian).

Kubota A. *Higher Civil Servants in Postwar Japan. Their Social Origins, Educational Backgrounds, and Career Patterns*. Princeton: Princeton University Press, 1969. 214 p.

Lewanski R., Toth F. The Italian civil service system. In: *Civil Service Systems in Western Europe, Second Edition*. Ed. by Van der Meer F.M. Cheltenham: Edward Elgar, 2011, pp. 217–241.

Mann D.E. The Selection of Federal Political Executives. *The American Political Science Review*, 1964, 58 (1), pp. 81–99. <https://doi.org/10.2307/1952757>.

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, 2 (2), pp. 211–234. <https://doi.org/10.1177/019251218100200206>

Martin J.M. An Examination of Executive Branch Appointments in the Reagan Administration by Background and Gender. *Western Political Quarterly*, 1991, 44 (1), pp. 173–184. <https://doi.org/10.2307/448753>.

Ogushi A. *Russian Bureaucratic Elites: Patrimonial or Technocratic? Paper presented to ICCEES VIII World Congress, July 27*. Stockholm, 2010. Available at: <http://euro.sutyajnik.ru/documents/3127.pdf> (accessed: 14.12.2022).

Schmidt C. Japan's Circle of Power: Legitimacy and Integration of a National Elite. *ASIAN — The German Journal on Contemporary Asia*, 2005, 96, pp. 46–67.

Shevchenko I. Easy Come, Easy Go: Ministerial Turnover in Russia, 1990–2004. *Europe-Asia Studies*, 2005, 57 (3), pp. 399–428. <https://doi.org/10.1080/09668130500073373>.

Talbot C. The British Administrative Elite. The Art of Change without Changing? *Revue française d'administration publique*, 2014, 151–152, pp. 741–761. <https://doi.org/10.3917/rfap.151.0741>.

Tev D. Federal'naja administrativnaja jelita Rossii: kar'ernye puti i kanaly rekrutirovaniya [Federal Administrative Elite of Russia: Career Paths and Channels of Recruitment]. *Polis. Politicheskie issledovanija* [Polis: Political Studies], 2016, 4, pp. 115–130. <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.04.10>. EDN: WEBMZF (In Russian).

Theakston K., Fry G.K. Britain's Administrative Elite: Permanent Secretaries 1900–1986. *Public Administration*, 1989, 67 (2), pp. 129–147. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1989.tb00718.x>.

Van Thiel S., Steijn B., Allix M. 'New Public Managers' in Europe: Changes and Trends. In: *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Ed. by Pollitt C., Van Thiel S., Homburg V. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 90–106.

Wirsching E. *The revolving door for political elites: policymakers' professional background and financial regulation*. Working Paper No. 222, 2018. Available at: <https://www.ebrd.com/publications/working-papers/revolving-door> (accessed: 07.08.2021).