

КАРЬЕРЫ И РЕКРУТИРОВАНИЕ ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫХ ЭЛИТ

ВЫСОКОПОСТАВЛЕННЫЕ ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЧИНОВНИКИ РОССИИ: КАРЬЕРА ПОСЛЕ УХОДА С ДОЛЖНОСТИ¹

Д.Б. Тев

(denis_tev@mail.ru)

Социологический институт ФНИЦ РАН,
Санкт-Петербург, Россия

Цитирование: Тев Д.Б. Высокопоставленные федеральные чиновники России: карьера после ухода с должности // Власть и элиты. 2023. Т. 10, № 1. С. 69–97.

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2023.10.1.3>
EDN VKBXUD

Аннотация. *Анализируется карьера после ухода с должности членов федеральной административной элиты России 2013 г. Эмпирической основой служит биографическая база данных, включающая 575 анкет, обновленных в 2020 г. Подавляющее большинство чиновников к моменту исследования покинули занимаемую должность. Уход с нее связан с разными обстоятельствами (отставка правительства, упразднение ведомств, достижение предельного возраста пребывания на госслужбе, уголовные дела, скандалы и пр.), а уровень обновления кадров варьирует в различных ведомствах. Преобладает циркуляция кадров внутри федеральной администрации, которая является важнейшим местом работы чиновников, покинувших пост. Чаще всего они оставались работать в том же органе власти, на другой должности, но заметна и межведомственная мобильность (включая обмен персоналом между правительством и Администра-*

¹ Статья является переработанной и дополненной версией материала, опубликованного в журнале «Полис. Политические исследования» [Тев 2023].

цией Президента), способствующая сплочению административной элиты. Нередко административная должность, прежде всего в экономических ведомствах, служила трамплином к видным постам в бизнесе, который в условиях «кумовского» капитализма особенно заинтересован в привлечении чиновников. Главным образом речь идет об их занятости в крупных фирмах, создающей динамические переплетения административной и экономической элит. Несмотря на законодательные ограничения, видна тенденция к трудоустройству чиновников в подведомственные компании. Хотя есть немало примеров их перехода в частный сектор, чаще всего они оказывались в государственных компаниях. Лишь в единичных случаях чиновники переходили в парламент. Слабость Федерального Собрания подрывает мотивацию к законодательной карьере. Впрочем, подконтрольность парламента президенту и административным структурам может облегчать доступ чиновников к ключевым парламентским постам, усиливая значимость связей в администрации как «вытягивающего» фактора рекрутирования. В целом на момент исследования немногим менее половины членов федеральной административной элиты 2013 г. принадлежали к одной из трех фракций общенациональной властной элиты (административной, политической, экономической).

Ключевые слова: федеральная административная элита, карьера после ухода с должности, администрация, бизнес, парламент, научно-образовательная сфера.

ВВЕДЕНИЕ

Карьера после ухода с элитной административной должности представляет существенный интерес в силу ряда обстоятельств. Во-первых, полностью оценить роль такой должности в карьере (является ли она, например, ее вершиной или трамплином к более высоким позициям) можно только, если знать, какие позиции не только ей предшествовали, но и следовали за ней. Во-вторых, исследование карьеры после ухода с должности дает возможность лучше понять поведение чиновника в то время, когда он ее занимал. Перспективы будущей занятости способны влиять на поведение должностных лиц, которые могут приспособивать свою политику к интересам потенциального работодателя [Tabakovic, Wollmann 2018]. В данном случае может возникнуть ситуация «конфликта интересов», когда личная заинтересованность чиновника в успешной карьере после отставки, например в коммерческой сфере, влияет на исполнение им обязанностей, принятие решений, нанося ущерб интересам государства и общества [Rasmussen, Buhmann-

Holmes, Egerod 2021]. В-третьих, анализ карьерных траекторий чиновников позволяет лучше понять особенности рассматриваемой общественно-политической системы, включая характер взаимоотношений исполнительной и законодательной властей, центра и регионов, государства и коммерческого сектора. В-четвертых, изучение посткарьеры необходимо и для оценки степени межфракционной элитной интеграции, показателем которой могут быть переходы чиновников в иные властные группы, создающие динамические переплетения различных элит. Наконец, знание карьеры после ухода с должности позволяет оценить устойчивость членства в федеральной административной элите и в целом во властной элите. Означает ли такой уход выпадение из административной элиты и если да, то покидают ли такие деятели властную элиту вообще или оказываются в других элитных группах?

Несмотря на важность рассматриваемой темы, исследований карьеры чиновников после ухода с должности до последнего времени было немного. Однако в развитых капиталистических демократиях, особенно, в 2010-е годы, активно изучалась постправительственная карьера [Freitag 1975; Nicholls 1991; Blondel 1991; Bennett 1996; Stolz, Kintz 2014; Claveria, Verge 2015; Dörrenbächer 2016; Costa Pinto, Tavares de Almeida 2017; Gill 2018; Rasmussen, Buhmann-Holmes, Egerod 2021]. В целом показано, что она зависит как от институциональной структуры возможностей, так и от политических ресурсов министров, существенно варьирует по странам и что при всей значимости политической сферы (в Европе в первую очередь парламента), как ее канала, большое значение имеют и другие институты, особенно (и прежде всего в США) бизнес (коммерческие организации). За рубежом анализировалась посткарьера и других высших чиновников, например постоянных секретарей в Великобритании, которые после отставки работают не только в центральном правительстве, но и в бизнесе, культурных и образовательных организациях, а также заседают в парламенте [Harris, Garcia 1966: 41–42]. Практике перехода чиновников в коммерцию, распространенной, например, в США и Дании («вращающиеся двери»), Франции («пантуфляж») и Японии («амакудари») уделялось особое внимание [Eckert 1981; Calder 1989; Kerbo, McKinstry 1995: 89–95; Rouban 1999; Etzion, Davis 2008; Rasmussen, Buhmann-Holmes, Egerod 2021].

Есть и исследования карьеры после ухода с административного поста в постсоветской России. Так, Ю. Хаски изучил карьеру бывших заместителей федеральных министров, сделав вывод, что лишь мень-

шинство из их работали вне федеральной исполнительной власти, в первую очередь в бизнесе [Huskey 2010]. Судьба после отставки членов правительств Е.Т. Гайдара, В.С. Черномырдина и Е.М. Примакова изучалась О. Крыштановской и С. Уайтом [Kryshstanovskaya, White 2005]. Было показано, что эти министры становились депутатами парламента, государственными служащими с понижением статуса, возглавляли компании, фонды и ассоциации, возвращались к прежней профессии. Вопрос о карьере после ухода из правительства РФ затрагивается в статье Е. Семеновой [Semenova 2011: 921–922]. Она отмечает, что более трети бывших министров не занимали политических постов, примерно одна пятая перешла на другие правительственные административные должности в Москве, но большая часть переместилась на позиции в бизнесе. В последние годы проведены исследования карьеры членов Правительства РФ 199–2017 гг. [Тев 2019] и высокопоставленных чиновников Администрации Президента (АП) 1991–2018 гг. [Тев 2020] после ухода с должности. Они показали, что основным каналом посткарьеры являются административные органы, при этом обмен кадрами между правительством РФ и АП довольно активен. Важна роль бизнеса как сферы занятости отставных чиновников, причем многие работали в ведущих фирмах, создавая динамические переплетения административной и экономической элит общенационального уровня. Наконец, выявлено, что роль органов представительной власти и научно-образовательных учреждений в посткарьере чиновников второстепенна.

Несмотря на важность этих исследований, их выводы носят ограниченный характер, поскольку их объектом были только некоторые сегменты федеральной административной элиты. Посткарьера всей совокупности ее членов (включая высшее руководство как федеральных министерств и агентств, так и аппарата правительства и администрации президента) и определяющие ее факторы еще не были предметом анализа. Между тем в сравнении, например, с посткарьерой министров она может демонстрировать известную специфику, в частности потому что большинство этих чиновников имеет более низкий социально-профессиональный статус. В целом сравнительный анализ посткарьеры разных категорий высокопоставленного федерального чиновничества представляет большой интерес.

ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ОСНОВА ИССЛЕДОВАНИЯ

Теоретической рамкой исследования является модель элитного рекрутирования Б. Харасимива [Harasymiw 1981]. Он выделяет две категории факторов рекрутирования на ту или иную должность: «толкающие», действующие со стороны кандидата на нее и «вытягивающие», действующие со стороны производящих отбор персон и инстанций. В первой группе — профессиональная роль, социальный статус, мотивация и пр., во второй — покровительство (связи), структура возможностей, предпочтения селектората и пр. Представляется, что, опираясь на эту модель, можно изучать не только продвижение к определенной элитной (например, административной) должности, но и переходы с нее на другие посты. В частности, ее использование позволяет проанализировать, как социально-профессиональная позиция высокопоставленного чиновника и сопряженные с ней ресурсы и интересы способствуют или препятствуют перемещению занимающей ее персоны на различные посты, как будет показано ниже, в бизнесе, парламенте, научно-образовательной сфере, региональной администрации и пр. Особое значение имеет понятие структуры возможностей как «вытягивающего» фактора рекрутирования, обозначающего характеристики политических и прочих институтов влияющие на шансы достижения тех или иных должностей выходцами из разных групп. Как отмечает Й. Борхерт, институциональная структура возможностей обуславливает наличие (количество) должностей и определяет их доступность и привлекательность [Borchert 2011]. В частности, элементом структуры возможностей можно считать и законодательные нормы, регулирующие государственную службу, в том числе предельный возраст чиновника и его занятость после отставки, и влияющие на карьеру административной элиты, ее доступ к тем или иным позициям.

ДАННЫЕ И МЕТОД

Исходной эмпирической основой исследования является биографическая база данных федеральной административной элиты России 2013 г. (сведения собирались в ноябре-декабре) [Тев 2016]. Эта элита представляет собой совокупность персон, занимающих ключевые позиции в структурах президентской и исполнительной власти РФ, «включая президента РФ и основных должностных лиц его администрации,

членов правительства, заместителей министров, руководителей федеральных служб и агентств и их заместителей, а также руководство аппарата правительства» [Тев 2016: 116]. Состав административной элиты показан в таблице 1.

Таблица 1

Состав федеральной административной элиты РФ 2013 г., чел.

Административные органы	Число элитных персон
Президент	1
Администрация президента	66
Правительство	31
Аппарат правительства	44
Министерства	161
Федеральные службы и агентства	300
Всего, учитывая совмещение позиций в различных органах	575

На всех ее членов заведена и заполнена анкета, содержащая сведения о дате и месте рождения, типе и месте получения образования и карьерном пути, как до вхождения в должность, так и после ухода с нее. Источниками информации являлись сайты органов власти, компаний и иных организаций, материалы СМИ, биографические интернет-порталы и пр. В октябре 2020 г. эти биографические анкеты были обновлены, чтобы проследить, как сложилась профессиональная судьба чиновников к настоящему времени. Как видно из таблицы 2, большинство их уже покинули должность, которую они занимали в 2013 г.

Таблица 2

Количество и доля членов федеральной административной элиты РФ 2013 г., покинувших должность к октябрю 2020 г.

Административные органы	Количество, чел.	Доля, %
Президент	0	0
Администрация президента	42	64
Правительство	25	81

Аппарат правительства	38	86
Министерства	134	83
Федеральные службы и агентства	241	80
Всего, учитывая совмещение позиций в различных органах	458	80

Однако уровень обновления неодинаков в разных органах: он сильнее выражен в исполнительной власти, чем в АП. Причем и внутри выделенных в таблице 2 категорий административных органов ситуация различна. Среди министерств наиболее стабильно руководство в МИДе и силовых ведомствах. Гораздо большее обновление произошло в экономических и особенно социальных министерствах. При этом в Министерстве природных ресурсов и экологии, Министерстве по развитию Дальнего Востока и, разумеется, в ликвидированном Министерстве регионального развития ни один высокопоставленных чиновник не остался в той должности, которую занимал в 2013 г.

Среди чиновников, оставивших должность, трое умерли, находясь на своем посту, т.е. количество персон, которые в принципе могли иметь посткарьеру составляет 455 (N в исследовании). Из них хотя бы минимальная информация о такой занятости (в том числе на общественных началах) есть на 361 человека (N1 в исследовании). Отметим, что среди тех чиновников, о которых нет подобной информации, велика доля (более 40 %) покинувших пост в пожилом возрасте (60 лет и старше), что позволяет предполагать, что они ушли на пенсию (иногда это указывается как причина отставки) и нигде не работали¹. Но уверенно этого утверждать нельзя, поскольку сведения о посткарьере вообще часто фрагментарны, а пожилой возраст не исключает занятость в ряде сфер: научно-образовательной, коммерческой и пр.

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА УХОДА ЧИНОВНИКОВ С ДОЛЖНОСТИ

Причины ухода чиновников с должности разнообразны, во многом скрыты от глаз публики, и их развернутый анализ не входит в задачу данного исследования. Можно отметить, что волны их связаны с от-

¹ Также среди них есть ряд персон, подвергшихся уголовному преследованию, сужавшему возможности трудоустройства.

ставками правительств РФ в 2018 и 2020 гг. Вообще, за отставкой министра (как и первых лиц других органов власти) иногда более или менее быстро следовал уход некоторых его заместителей, что неудивительно, учитывая значимость «командного» принципа и личных связей в рекрутировании чиновников [Гимпельсон, Магун 2004]. В этом смысле то, что популярные в обществе главы МИД и Минобороны, а также и глава МВД сохранили должности, отчасти объясняет довольно высокую устойчивость руководства этих министерств в целом в сравнении с социальными министерствами (ни один из их глав, иногда весьма непопулярных, не остался в должности). Также большая стабильность руководства АП в сравнении с правительством и в целом органами федеральной исполнительной власти (особенно теми, которые не подчиняются напрямую президенту) понятнее, учитывая то, что глава государства продолжает занимать свой пост с 2012 г., а премьер-министр сменился.

Иногда чиновники оставляли должность в связи с упразднением ведомств. За исследуемый период прекратило существование не только Министерство регионального развития и ряд федеральных агентств (Федеральная миграционная служба, Федеральное агентство специального строительства, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная служба по тарифам и пр.).

Причины ухода могли быть не коллективными, а индивидуальными. Одна из наиболее распространенных — возраст. Законодательные нормы, устанавливающие предельный возраст пребывания на гражданской службе, представляют собой часть структуры возможностей, влияющей на карьеру чиновников. В изучаемый период предельный возраст составлял сначала 60 лет с возможностью продления до 70 [Федеральный закон... 2012], а с 2016 г. — 65 лет с такой же возможностью [Федеральный закон... 2016]. Четверть чиновников 2013 г., которые покинули пост, сделали это в 60 лет и старше, причем 8 % — в 65 лет и старше, а 2 % — в 70 лет и старше. Причем часто отставка объяснялась возрастом и/или уходом на пенсию.

Иногда (2 % случаев) чиновники были вынуждены покинуть должность и вообще государственную службу из-за возбуждения уголовного дела (и ареста). В целом около 4 % чиновников, ушедших с должности, имели такие проблемы с законом прямо перед отставкой или после нее. Кроме того, в ряде случаев они теряли должность вскоре после скандалов, которые могли быть связаны с подделкой диплома или

плагиатом в диссертации, неосторожными высказываниями или постами в социальных сетях и пр. Так, заместитель министра экономического развития С.Ю. Беляков был уволен после записи в Facebook, в которой он критиковал продление заморозки пенсионных накоплений [Райбман 2014].

Впрочем, часто уход чиновников с должности, по всей вероятности, не был вынужденным, а связан с возможностью и желанием перейти на другую, более привлекательную для них позицию в федеральной администрации или за ее пределами.

ЗАНЯТОСТЬ В АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНАХ ПОСЛЕ УХОДА С ДОЛЖНОСТИ

Административные органы — важнейшее место работы чиновников после ухода с занимаемой в 2013 г. должности. Это в целом неудивительно, учитывая специфику компетенций и связей, которые они приобрели, работая на своем посту, а также вообще в ходе предшествующей карьеры в администрации. Как видно из таблицы 3, около половины имеют опыт работы в администрации, обычно сразу после ухода с должности (при этом, как уже отмечалось, важным ограничителем возможностей дальнейшей административной карьеры служит возраст чиновников).

Таблица 3

Опыт работы в административных органах после ухода с должности, в %

Уровень администрации	Наличие опыта N=455 (N1=361)*	Первая известная работа после ухода с должности N=455 (N1=361)
Федеральная	39 (50)*	36 (46)
Региональная	7 (8)	5 (6)
Местная	~0 (1)	~0 (~0)
Всего	45 (56)	41 (52)

*Здесь и в таблицах 5, 6, 7 сначала указывается доля занятых в данной структуре от всех чиновников, покинувших должность (N=455), а затем, в скобках, только от тех из них, о чьем месте последующей работы есть хотя бы минимальная информация (N=361).

Чаще всего чиновники оставались работать в федеральных органах. Нередко занимаемая должность служила трамплином к более высокому посту в административной иерархии, когда, например, заместитель министра становился его первым заместителем, а заместитель руководителя агентства возглавлял его. Примером восходящей административной карьеры служат чиновники Федеральной налоговой службы: после того как ее руководитель М.В. Мишустин стал премьер-министром, двое его заместителей (Д.Ю. Григоренко и А.Л. Оверчук) стали вице-премьерами, еще одна (С.Н. Андрющенко) — заместителем главы аппарата правительства. Впрочем, в некоторых случаях федеральная административная карьера, достигнув вершины, напротив, шла по нисходящей, когда, например, чиновники переходили с элитных постов на должности советников или помощников. Наконец, происходило и их горизонтальное перемещение на относительно равнозначные должности в других ведомствах.

Насколько выражена межведомственная миграция чиновников, обмен кадрами между административными органами? Примеров такой карьерной мобильности, способствующей сплоченности административной элиты, немало, хотя чаще всего чиновники, работавшие после ухода с должности в федеральной администрации, оставались в том же самом органе. В частности, имеет место активное движение кадров между правительством и АП, что показывали и предыдущие исследования [Воронкова, Сидорова, Крыштановская 2011: 78; Тев 2019: 12; Тев 2020: 159–160]. Пятеро членов правительства перешли на работу в АП и двое деятелей АП вошли в правительство. При этом лишь в редких случаях чиновники переходили из одного министерства в другое (так, заместитель министра обороны А.И. Антонов перешел в МИД и заместитель министра здравоохранения А.З. Фаррахов — в Минфин).

Распространенность переходов чиновников с одной высокой федеральной административной должности на другую, т.е. внутренней циркуляции элитных кадров [Воронкова, Сидорова, Крыштановская 2011: 78], означает, что часто они, покинув свой пост, сохраняют членство в административной элите. Таблица 4 показывает, что на момент исследования более трети высокопоставленных чиновников 2013 г. (в т.ч. более 60 % деятелей АП, почти 40 % членов правительства, примерно треть заместителей министров и руководства федеральных агентств) по-прежнему принадлежали к ней, занимая тот же или иной пост.

Таблица 4

**Доля членов федеральной административной элиты РФ 2013 г.,
сохранивших членство в ней, в % (N=575)**

Дата	Доля принадлежащих к федеральной административной элите
11.2016	67
11.2018	51
10.2020	37

Наконец, как показывает таблица 3, иногда федеральные чиновники оказывались в органах исполнительной власти более низкого, почти исключительно регионального уровня. Прежде всего примечателен их переход на посты губернаторов, которые все чаще рекрутируются из федеральных чиновников [Флягин 2019: 34]. Всего главами регионов стали 11 человек, причем пятеро в прошлом имели отношение к региону, родившись или проработав некоторое время в нем, т.е. не являются чистыми «варягами». Рекрутирование персон, прошедших профессиональную социализацию в федеральной администрации, лично знакомых высшему руководству страны и пользующихся его доверием, служит формой проявления и способом упрочения контроля президента и в целом федерального центра над региональной властью. Для самих федеральных чиновников пост губернатора может быть привлекательным в силу своей относительной влиятельности, престижности и высокой вознаграждаемости. Впрочем, некоторые чиновники уходили и на более низкие региональные должности (заместителей губернаторов и пр.), что уже было явным понижением.

ЧЛЕНСТВО В ФЕДЕРАЛЬНОМ СОБРАНИИ ПОСЛЕ ОТСТАВКИ

К настоящему времени парламент РФ, как видно из таблицы 5, играет малозначимую роль как место работы ключевых федеральных чиновников 2013 г. после ухода с должности (что согласуется с данными предыдущих исследований посткарьеры администраторов [Huskey 2010; Тев 2019: 14; Тев 2020: 167]). Причем членство в верхней палате парламента — СФ распространено шире, чем в нижней — ГД.

Таблица 5

Членство в представительных органах после ухода с должности, в %

Представительный орган	Наличие опыта N=455 (N1=361)	Первая известная работа после ухода с должности N=455 (N1=361)
Федеральное собрание	2 (3)	1 (2)
В т.ч.		
СФ	2 (2)	1 (1)
ГД	1 (1)	~0 (~0)
Законодательные собрания субъектов РФ	~0 (~0)	0 (0)
Местные думы	0 (0)	0 (0)
Всего	2 (3)	1 (2)

Незначительность парламента как места работы чиновников после ухода с должности в целом неувидительна. В нынешней России, для которой характерна сверхконцентрация власти в руках президента, парламент — слабый, зависимый политический институт, подконтрольный главе государства [Fish, Kroenig 2009: 560–565]. Федеральное Собрание (ФС) играет второстепенную роль в качестве источника рекрутирования не только административной элиты в целом, но и даже членов правительства. То, что федеральные чиновники, включая министров, довольно редко имеют парламентский опыт перед вхождением в должность, а совмещение парламентских и правительственных постов не допускается, снижает вероятность того, что, покинув свой пост, они окажутся в парламенте. Примечательно в этой связи, что среди тех деятелей, которые все же работали в составе Федерального Собрания после ухода с должности, предшествующий парламентский опыт гораздо шире распространен, чем во всей совокупности административной элиты (40 % против 5 %) [Тев 2016: 123]. Также слабость, во многом декоративность ФС подрывает привлекательность парламентских позиций и заинтересованность чиновников в законодательной карьере (как ее «толкающий» фактор), поскольку такой переход обычно связан с утратой реальной власти. Кроме того, нетипичность рекрутирования министров из депутатов ГД и сенаторов, то, что парламентские позиции редко служат трамплином для занятия постов в правительстве, снижает

ет целесообразность вхождения в парламент для амбициозных чиновников, стремящихся достичь вершины иерархии исполнительной власти.

Вместе с тем позиции депутатов и сенаторов щедро вознаграждаются (по объему социальных гарантий они приравнены к министрам [Федеральный закон... 1994]), а работа на них часто не требует больших затрат времени и усилий. В этом смысле они могут быть привлекательны и служить синекурами для бывших чиновников, а переход на них — формой почетной отставки (пенсии), призванной, кроме прочего, укрепить лояльность отставников действующей власти. В одном случае высокопоставленный дипломат Г.Б. Карасин был делегирован в СФ уже в пожилом возрасте, когда, по закону, больше не мог состоять на государственной службе. Но ФС может быть и местом временного пребывания чиновника, который может там передохнуть и дожидаться нового назначения на административную должность. Например, первый заместитель министра здравоохранения И.Н. Каграманян перешел в СФ, где работал около трех лет, а затем снова был назначен на тот же пост. В ряде случаев чиновники не просто переходили в ФС, но оказывались в нем на «командных высотах» — должностях спикера, вице-спикера, председателя комитета, которые в плане власти, престижа и дохода привлекательнее рядовых парламентских позиций и больше соответствуют статусу высокопоставленного чиновника. Глава государства и его администрация могут продвигать близких к нему, пользующихся его особым доверием персон на ключевые парламентские посты, и такое рекрутирование можно рассматривать как форму проявления и способ упрочения контроля президента над парламентом. Важнейший пример такого чиновника — спикер ГД В.В. Володин, бывший в 2013 г. заместителем руководителя АП. Еще два администратора стали первыми заместителями председателя СФ. В общем подконтрольность парламента, его формирования и функционирования президенту и вообще административной власти может способствовать переходу туда высокопоставленных чиновников, облегчать для них доступ к парламентским постам, усиливая значимость связей в администрации как «вытягивающего» фактора рекрутирования на эти позиции.

ЗАНЯТОСТЬ В КОММЕРЧЕСКОЙ СФЕРЕ ПОСЛЕ УХОДА С ДОЛЖНОСТИ

Бизнес — важнейший после административных органов институт, в рамках которого проходит карьера федеральных чиновников после ухода с должности (что показывают и другие исследования: [Huskey 2010; Semenova 2011: 921-922; Тев 2019; Тев 2020]). Из таблицы 6 видно, что значительное меньшинство, покинув свой пост, имело опыт работы в коммерческих организациях.

Таблица 6

**Опыт работы в коммерческих организациях после ухода
с должности, в %**

Позиция	Наличие опыта N=455 (N1=361)	Первая известная работа после ухода с должности N=455 (N1=361)
Ключевая*	29 (37)	19 (24)
Любая	35 (40)	22 (27)

*К ключевым были отнесены позиции генерального директора, председателя правления, президента и их заместителей, директора по направлению, члена совета директоров, индивидуального предпринимателя.

Правда, иногда занятость в бизнесе исчерпывалась тем, что тот или иной деятель просто некоторое время сохранял место в совете директоров, которое занял, будучи еще в должности, или входил в него, работая на новом административном посту, как представитель государства. Также, говоря о занятости в бизнесе, стоит добавить, что заметная часть чиновников (примерно каждый десятый), покинув должность, входила в руководство государственных корпораций, таких как «Росатом», «Ростех», «Роскосмос», которые, хотя сами и являются некоммерческими организациями, контролируют коммерческие структуры.

Распространенность занятости в бизнесе варьирует в ведомственном разрезе: наиболее характерна она для руководителей Минприроды и экономических министерств, гораздо реже встречается среди выходцев из силовых и особенно социальных министерств. Бывшие члены правительства работали в бизнесе чаще, чем выходцы из АП и аппарата правительства.

Хотя после ухода с должности чиновники чаще всего были заняты в компаниях госсектора (особенно сразу после отставки), многие устраивались и в частные фирмы, будучи лишь в нескольких случаях их крупными владельцами. Распространена занятость в крупных фирмах: примерно каждый пятый чиновник, ушедший с должности, работал в компаниях, входивших в рейтинг журнала «Эксперт», или во владеющих ими структурах. Среди них не только государственные (Сбербанк, РЖД, «Алроса»), но и частные («Норильский никель», НОВАТЭК, ЧТПЗ, «Ренова»). Словом, переплетения федеральной административной и экономической элит России, спланивающие эти властные группы, имеют место.

Есть тенденция к переходу чиновников в фирмы, которые регулировали их ведомства. Так, заместители министра промышленности и торговли Ю.Б. Слюсарь и А.Л. Рахманов возглавили «Объединенную авиастроительную корпорацию» и «Объединенную судостроительную корпорации». Выходцы из Минприроды и Минэнерго работали в нефтегазовом секторе. Руководитель Роскомнадзора А.А. Жаров возглавил «Газпром-медиа Холдинг», а его заместитель М.Ю. Ксензов стал топ-менеджером «Национальной Медиа Группы». Кроме того, обязанности ряда экс-чиновников в бизнесе сходны с их административными функциями. Так, экс-заместитель главы Росимущества И.В. Аксенов отвечает в «Почте России» за управление имуществом.

Вообще, закон налагает ограничения на переход чиновников в организации, которые они ранее регулировали, предусматривая, в частности, что в течение двух лет после ухода с госслужбы они не вправе замещать должности в них без согласия специальной комиссии [Федеральный закон... 2004; Указ президента... 2010]. Что касается лиц, замещающих государственные должности, включая членов правительства, то они должны получить согласие от президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции [Указ президента ... 2011]. При этом регулирование коснулось не только работы бывших чиновников в штате фирм, но и их членства в советах директоров госкомпаний, выдвижение в которые экс-чиновники должны были согласовать с ведомствами, где прежде работали [Киселева, Скоробогатко 2011]. В какой мере эти требования, определяя структуру карьерных возможностей чиновников, сдерживают их движение в бизнес? По отдельным имеющимся данным [Смертина 2018], комиссии гораздо чаще давали согласие, чем отказывали чиновникам в трудоустройстве. Но прокуратура

все же нередко выявляет соответствующие нарушения, штрафует работодателей. Опасение санкций может отпугивать фирмы от приема чиновников на работу. Впрочем, в нашей совокупности всего один чиновник, перешедший в бизнес (из Росимущества в РЖД), был уволен из-за конфликта интересов.

В то же время ряд факторов благоприятствуют переходам чиновников в бизнес. Во-первых, для самых высокопоставленных деятелей, таких как члены правительства, возможности карьеры в политико-административной сфере после ухода с должности ограничены малочисленностью превосходящих или сопоставимых по значимости постов, что способствует привлекательности для них ухода из госаппарата в бизнес.

Во-вторых, высокие посты в крупных компаниях могут быть привлекательны для чиновников, поскольку обычно щедро вознаграждаются, нередко лучше, чем административные должности [Березанская 2012; Якорева, Жолобова, Мязина 2016], и могут давать большую власть. Впрочем, выгоды перехода в бизнес не стоит преувеличивать, учитывая большую стабильность вознаграждения и различные привилегии госслужащих, а также возможности незаконного извлечения ими доходов.

В-третьих, отсутствие в бизнесе, в отличие от госслужбы и бюджетных учреждений, формальных возрастных ограничений занятости расширяет возможности карьеры для пожилых чиновников. Впрочем, возраст, конечно, может быть фактическим препятствием для полноценной карьеры в бизнесе, позволяя, однако, занимать там синекуры.

В-четвертых, наличие у многих чиновников, особенно из экономических ведомств, опыта работы в бизнесе перед вхождением в должность, а значит соответствующих компетенций и связей, благоприятствует их переходам туда после отставки. Чуть более половины чиновников, занимавших после отставки ключевые исполнительные посты в бизнесе (но менее трети всей административной элиты [Тев 2016: 124–125]), имеют постсоветский опыт работы топ-менеджерами до вхождения в должность.

В-пятых, при осуществлении своих полномочий чиновники, прежде всего экономических министерств и ведомств, довольно тесно взаимодействуют с компаниями (особенно госсектора). В частности, они входят в советы директоров фирм (попытка вывести их оттуда, по существу, закончилась неудачей). Некоторые из них и после отставки сохраняют членство в них как представители государства или независимые директора. Со своей стороны, бизнесмены участвуют в работе

совещательных органов при министерствах и ведомствах. В ходе функционального взаимодействия с бизнесом чиновники приобретают как знания экономической сферы, так и знакомства в компаниях, «вытягивающие» на видные позиции в коммерческом секторе. Кстати, пост в бизнесе может быть вознаграждением чиновнику, проявившему лояльность интересам фирмы.

В-шестых, доступ чиновников к видным позициям в бизнесе облегчают их связи в самих госорганах. Ради упрочения контроля над компаниями госсектора государственные деятели продвигают бывших коллег, пользующихся их доверием, в менеджмент и советы директоров. Также они могут делать это в силу дружеских отношений или ради обеспечения лояльности отставников.

В-седьмых, в такой стране с высоким уровнем коррупции, как Россия, чиновники могут, используя служебное положение, накапливать значительный частный капитал и после отставки занимать должности в созданном таким способом бизнесе.

Наконец, важна заинтересованность самих фирм в привлечении на работу чиновников. Политические связи в форме наличия в штате выходцев из государственных органов могут быть особенно выгодны компаниям в странах со слабой правовой системой и высоким уровнем коррупции, как Россия [Faccio 2010; Grigoriev, Zhirkov 2020]. Распространено мнение, что в России сложился «кумовской капитализм», при котором политические связи первостепенны для успешного накопления капитала [Волкова 2016; Planet Plutocrat 2014]. Экс-чиновники могут обладать рядом полезных для фирм ресурсов. Среди них связи в госаппарате и доступ к своим бывшим коллегам (впрочем, по мере смены кадров в администрации такие связи могут обесцениваться), а также знание административного механизма. В бизнесе могут цениться управленческий опыт и высокая общественная репутация чиновников. Выходцы из экономических ведомств, вероятно, особенно привлекательны для фирм в силу их компетентности в вопросах экономики и ее регулирования. В целом наличие чиновников в руководстве фирм может повышать легитимность их деятельности, улучшать информированность о действиях административных органов, усиливать лоббистский потенциал, способность отстаивать свои интересы в отношениях с государством. Примечательно, что не менее 11 экс-чиновников отвечали в компаниях за взаимодействие с органами власти.

Но востребованность чиновников в бизнесе не стоит переоценивать. Политические связи могут быть не только выгодны, но и вредить фир-

мам, подчиняя их деятельность политическим соображениям [Гладышева, Кишилова 2018]. Вообще, логики функционирования административной сферы и бизнеса и компетенции, необходимые для успешной работы в них, существенно различаются. Бизнес могут отпугивать такие черты чиновников, как косность мышления, неспособность к самостоятельной работе, ориентация на процесс, а не на результат, недостаточная гибкость и мобильность, неумение работать в конкурентной среде [Буравцева 2013]. Впрочем, госкомпании, особенно монополии, во многом сходны с административными органами, и в них чиновникам, вероятно, адаптироваться легче.

РАБОТА В НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ ПОСЛЕ УХОДА С ДОЛЖНОСТИ

Некоторые чиновники, как видно из таблицы 7, после ухода с должности работают в научно-образовательной сфере, в том числе на ключевых постах. В частности, это особенно характерно для руководителей Министерства образования и науки: большинство их оказалось занято в подведомственной отрасли.

Таблица 7

Опыт работы в научно-образовательной сфере после ухода с должности, в %*

Позиция	Наличие опыта N=455 (N1=361)	Первая известная работа после ухода с должности N=455 (N1=361)
Ключевая	3 (4)	2 (3)
Неключевая	5 (7)	4 (5)
Всего	8 (10)	6 (8)

*Без учета членства в попечительских и наблюдательных советах, где состояло более десятка чиновников, ушедших с должности.

Привлекательность для чиновников таких позиций, конечно, не стоит преувеличивать: обычно они не могут обеспечить власть и доход, сопоставимые с теми, что дают видные должности в бизнесе и администрации. Впрочем, некоторые посты, например ректоров ведущих вузов, довольно влиятельны и щедро вознаграждаются. Но и должность про-

фессора может быть привлекательна для отставного чиновника, поскольку престижна и при неполной занятости не особо обременительна.

Ряд факторов могут способствовать занятости чиновников в научно-образовательной сфере после ухода с должности. Во-первых, наличие опыта работы в ней до вхождения в должность, что характерно для большинства чиновников, которые, оставив должность, работали в учреждениях образования и науки. Вообще закон разрешает совмещение госслужбы с преподавательской и научной деятельностью, так что некоторые не покидали позиций в этих учреждениях и, уйдя с поста, просто продолжали работать в них. Во-вторых, находясь в должности, чиновники иногда могут приобретать компетенции, ценные и востребованные в образовании и науке. Нередко их специальность в этой сфере после ухода с должности в целом соответствовала профилю работы в федеральной администрации. Так, бывший руководитель Росстата А.Е. Суринов после отставки стал директором по статистическим исследованиям ВШЭ. В-третьих, на видные посты в научно-образовательной сфере чиновников могут вытягивать их связи в административных органах, которые во многом контролируют рекрутирование руководства соответствующих бюджетных учреждений. В-четвертых, знакомства и связи с руководством самих этих учреждений, приобретенные чиновниками в ходе взаимодействия с ним в период пребывания в должности (а надо сказать, что представители этой сферы входят в консультативные советы при госорганах), также могут облегчить доступ к видным постам в этой сфере. Теснее всего они должны быть у сотрудников ведомств, курирующих саму научно-образовательную сферу. Наконец, научно-образовательные учреждения, зависимые от государства в плане рекрутирования руководства и финансирования, могут быть заинтересованы в привлечении чиновников: наличие в штате и попечительских советах персон со связями в госаппарате и доступом к бывшим коллегам по госслужбе повышает лоббистский потенциал организации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование показало, что к октябрю 2020 г. подавляющее большинство членов федеральной административной элиты 2013 г. покинули занимаемую ими в тот период должность, но уровень обновления кадров варьирует, будучи, в частности, выше в социальных министерствах, чем в МИДе, силовых министерствах и АП. Уход с должности

связан с разными обстоятельствами, включая отставки правительства, упразднение ведомств, достижение предельного возраста пребывания на госслужбе, уголовные дела, скандалы и пр.

Покинув должность, чиновники чаще всего продолжали работать в административных структурах, прежде всего федерального уровня, в большинстве случаев в том же органе, на более высоком или, иногда, низком посту. Но заметна и межведомственная циркуляция кадров (в частности, между правительством и АП), способствующая сплочению федеральной административной элиты. В целом более трети чиновников сохранили членство в этой элите, занимая ту же или иную должность. При этом некоторые перешли в администрации субъектов РФ, в том числе на посты губернаторов, рекрутирование которых из числа федеральных администраторов служит формой проявления и способом упрочения контроля президента и в целом федерального центра над региональной властью.

Как и во многих странах Запада, нередко административная должность, прежде всего в экономических ведомствах, служит трамплином к видным постам в бизнесе (и госкорпорациях). Главным образом речь идет о занятости в крупных фирмах и в связи с этим динамических переплетениях административной и экономической элит, спланивающих эти властные группы. Несмотря на законодательные ограничения (являющиеся частью структуры возможностей посткарьеры), видна тенденция к трудоустройству чиновников в подведомственные фирмы. Хотя есть немало примеров их перехода в частный сектор, чаще всего они оказывались в государственных компаниях. Прямая подконтрольность последних федеральной администрации усиливает значимость связей в ней как «вытягивающего» фактора рекрутирования на ключевые посты в таких фирмах, способствуя движению кадров. В целом привлечение чиновников может быть, особенно в условиях «кумовского» капитализма, выгодно компаниям, повышая их лоббистский потенциал. Перспектива перехода в бизнес после отставки может влиять на поведение чиновников в должности, мотивируя их приспособлять свою политику к интересам потенциальных работодателей.

Лишь в единичных случаях чиновники оказывались в парламенте. Слабость Федерального Собрания подрывает мотивацию к законодательной карьере (как ее «толкающий» фактор), поскольку такой переход обычно связан с утратой реальной власти. Впрочем, подконтрольность парламента президенту и административным структурам может об-

легчать доступ чиновников к ключевым парламентским постам, также усиливая значимость связей в администрации, как «вытягивающего» фактора рекрутирования.

Некоторые чиновники после ухода с должности были заняты в научно-образовательной сфере, причем нередко их специальность соответствовала профилю работы в администрации. Наиболее характерна такая занятость для администраторов, имевших соответствующий профессиональный опыт и до вхождения в должность.

В целом устойчивость элитного членства оказалась довольно существенной: к моменту исследования как минимум 44 % членов федеральной административной элиты 2013 г. принадлежали к одной из трех фракций (политической, административной, экономической) общенациональной властной элиты России (вдобавок некоторые другие занимали ключевые посты в иных важных институтах — госкорпорациях, Счетной палате, ЦИК и пр.).

Литература

Воронкова О.А., Сидорова А.А., Крыштановская О.В. Российский истеблишмент: пути и методы обновления // Полис. Политические исследования. 2011. № 1. С. 66–79. EDN NCPECN.

Гимпельсон В.Е., Магун В.С. На службе Государства Российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников. Препринт WP3/2004/07. М.: ГУ ВШЭ, 2004. 32 с.

Гладышева А.А., Кишилова Ю.О. Влияние политических связей и государственной собственности на деятельность фирм в России // Journal of Corporate Finance Research/Корпоративные финансы. 2018. Т. 12, № 1. С. 20–43. <https://doi.org/10.17323/j.jcfr.2073-0438.12.1.2018.20-43>. EDN CQPQKE.

Тев Д.Б. Федеральная административная элита России: карьерные пути и каналы рекрутирования // Полис. Политические исследования. 2016. № 4. С. 115–130 <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.04.10>. EDN WEBMZF.

Тев Д.Б. Члены правительства РФ: особенности постправительственной карьеры // Мир России. 2019. Т. 28, № 4. С. 6–29. <https://doi.org/10.17323/1811-038X-2019-28-4-6-29>. EDN: CLNQWE

Тев Д.Б. Высокопоставленные чиновники Администрации Президента РФ: каналы рекрутирования и карьера // Журнал социологии и социальной антропологии. 2020. Т. 23, № 3. С. 153–187. <https://doi.org/10.31119/jssa.2020.23.3.7>. EDN: LOLGQW.

Тев Д.Б. Федеральная административная элита России: особенности карьеры после ухода с должности // Полис. Политические исследования. 2023. № 1. С. 130–146. <https://doi.org/10.17976/jpps/2023.01.10>. EDN: BBGNON.

Флягин А.М. Как изменился портрет российского губернатора: анализ биографий глав регионов. 1991–2019 гг. // Вестник Пермского университета. Политология. 2020. Т. 14, № 1. С. 29–39. <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2020-1-29-39>. EDN: XSHLGY.

Bennett A.J. The American President's Cabinet: from Kennedy to Bush. London: Palgrave Macmillan, 1996. 263 p.

Blondel J. The Post-Ministerial Careers // The Profession of Government Minister in Western Europe / ed. by J. Blondel, J.-L. Thiebault. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1991. P. 153–173.

Borchert J. Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-level Systems // Regional & Federal Studies. 2011. Vol. 21, no. 2. P. 117–140. <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.529757>.

Calder K. Elites in an Equalizing Role: Ex-Bureaucrats as Coordinators and Intermediaries in the Japanese Government-Business Relationship // Comparative Politics. 1989. Vol. 21, no. 4. P. 379–403. <https://doi.org/10.2307/422004>.

Claveria S., Verge T. Post-ministerial Occupation in Advanced Industrial Democracies: Ambition, Individual Resources and Institutional Opportunity Structures // European Journal of Political Research. 2015. Vol. 54, no. 4. P. 819–835. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12107>.

Costa Pinto A., Tavares de Almeida P. The Primacy of Experts? Non-partisan Ministers in Portuguese Democracy // Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies / ed. by A. Costa Pinto, M. Cotta, P. Tavares de Almeida. London: Palgrave, 2017. P. 111–137. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9_5.

Dörrenbächer N. Patterns of Post-cabinet Careers: When One Door Closes Another Door Opens? // Acta Politica. 2016. Vol. 51, no. 4. P. 472–491. <https://doi.org/10.1057/ap.2016.10>.

Eckert R.D. The Life Cycle of Regulatory Commissioners // The Journal of Law & Economics. 1981. Vol. 24, no. 1. P. 113–120. <http://dx.doi.org/10.1086/466976>.

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>.

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>.

Fish M.S., Kroenig M. The Handbook of National Legislatures: A Global Survey. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 810 p.

Freitag P.J. The Cabinet and Big Business: A Study of Interlocks // Social Problems. 1975. Vol. 23, no. 2. P. 137–152. <https://doi.org/10.2307/799652>.

Gill T.M. The Persistence of the Power Elite: Presidential Cabinets and Corporate Interlocks, 1968–2018 // Social Currents. 2018. Vol. 5, no. 6. P. 501–511. <https://doi.org/10.1177/2329496518797857>.

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>.

Harasymiw B. Mosca and Moscow: Elite Recruitment in the Soviet Union // Does who governs matter? Elite Circulation in Contemporary Societies / ed. by M.M. Czudnowski. Chicago: North Illinois University Press, 1981. P. 265–292.

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/10.2307/973928>.

Huskey E. Pantouflage à la Russe: The Recruitment of Russian Political and Business Elites // *Russian Politics from Lenin to Putin* / ed. by S. Fortescue. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. P. 185–204.

Kerbo H.R., McKinstry J.A. Who Rules Japan? The Inner Circles of Economic and Political Power. Westport, CT: Praeger, 1995. 220 p.

Kryshatanovskaya O., White S. Losing Power in Russia // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 2005. Vol. 21, no. 2. P. 200–222. <https://doi.org/10.1080/13523270500108725>.

Nicholls K. The Dynamics of National Executive Service: Ambition Theory and the Careers of Presidential Cabinet Members // *The Western Political Quarterly*. 1991. Vol. 44, no. 1. P. 149–172. <https://doi.org/10.1177/106591299104400109>.

Rasmussen A., Buhmann-Holmes N., Egerod B. The Executive Revolving Door: New Dataset on the Career Moves of Former Danish Ministers and Permanent Secretaries // *Scandinavian Political Studies*. 2021. Vol. 44, no. 4. P. 487–502. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12214>.

Rouban L. The Senior Civil Service in France // *Bureaucratic Elites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials* / ed. by Page E.C., Wright V. Oxford: Oxford University Press, 1999. P. 65–89.

Semenova E. Ministerial and Parliamentary Elites in an Executive-Dominated System: Post-Soviet Russia 1991–2009. *Comparative Sociology*. 2011. Vol. 10, no. 6. P. 908–927. <https://doi.org/10.1163/156913311X607629>.

Stolz K., Kintz M. Post-Cabinet Careers in Britain and the US: Theory, Concepts and Empirical Illustrations. Paper prepared for the ECPR General Conference 2014, Glasgow, September 3–6, 2014. URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/8127572d-9f46-4c11-8238-2b6ca8e2e14a.pdf> (дата обращения: 14.02.2021).

Tabakovic H., Wollmann T.G. From revolving doors to regulatory capture? Evidence from patent examiners. NBER Working Paper no. 24638, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, May. URL: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24638/w24638.pdf (дата обращения: 21.07.2023).

Источники

Березанская Е. Кто в России получает самую большую зарплату // *Forbes*. 19.11. 2012. URL: <https://www.forbes.ru/sobytiya/rating/kompanii/211481->

gosudarevy-slugi-kto-v-rossii-poluchaet-samuyu-bolshuyu-zarplatu (дата обращения: 14.02.2021).

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: 14.02.2021).

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).

Дятел Т., Козлов Д. Какой премьер для подражания. Вознаграждение руководства госкомпаний могут подравнять по зарплате главы правительства // Коммерсантъ. 2020. № 100. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4372677> (дата обращения: 14.02.2021).

Киселева Е., Скоробогатько Д. Марша несогласованных не допустят // Коммерсантъ. 2011. № 202. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1804030> (дата обращения: 14.02.2021).

Райбман Н. Замминистра экономики: Мне стыдно за решение правительства по пенсиям // Ведомости. 06.08.2014. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2014/08/06/zamministra-ekonomiki> (дата обращения: 14.02.2021).

Смертина П. Нанимая бывших чиновников, компании нарушают закон // Ведомости. 21.08.2018. URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2018/08/21/778689-kompanii-narushayut-zakon> (дата обращения: 14.02.2021).

Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (ред. от 26.06.2023) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102226/ (дата обращения: 02.07.2023).

Указ Президента РФ от 25 февраля 2011 г. № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции» (с изм. и доп.). URL: <https://base.garant.ru/12183234/> (дата обращения: 02.07.2023).

Федеральный закон от 23.05.2016 г. № 143 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения пенсионного возраста отдельным категориям граждан». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40806> (дата обращения: 02.07.2023).

Федеральный закон от 30.12.2012 г. № 327 «О внесении изменения в статью 25.1 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”» URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36583> (дата обращения: 02.07.2023).

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (дата обращения: 02.07.2023).

Федеральный закон от 8 мая 1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» <http://council.gov.ru/services/reference/10056/> (дата обращения: 02.07.2023).

Якорева А., Жолобова М., Мязина Е. Исследование РБК: сколько заработали сотрудники госкомпаний в 2015 году // РБК. 17.02.2016. URL: <https://www.rbc.ru/research/business/17/02/2016/56c38c9d9a794798ed4f8e69> (дата обращения: 14.02.2021).

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 FEDERAL OFFICIALS OF RUSSIA: CAREER AFTER LEAVING OFFICE

D.B. Tev

(denis_tev@mail.ru)

The Sociological Institute,
Federal Center of Theoretical and Applied Sociology,
Russian Academy of Sciences,
Saint Petersburg, Russia

Citation: Tev D.B. Vysokopostavlennye federal'nye chinovniki Rossii: kar'era posle uhoda s dolzhnosti [High-ranking federal officials of Russia: career after leaving office] // *Vlast' i jelity* [Power and Elites], 2023, 10 (1): 69–97. (In Russian)

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2023.10.1.3>
EDN VKBXVD

Abstract. *The article analyzes the careers after leaving the office of members of the federal administrative elite of Russia of 2013. The empirical basis is a biographical database, which includes 575 questionnaires, updated in 2020. The vast majority of officials have left their posts by the time of the study. Departure from it is associated with different circumstances (resignation of the government, abolition of departments, reaching the age limit for civil service, criminal cases,*

scandals), and the level of personnel renewal varies in different departments. The circulation of cadres within the federal administration prevails; it is the most important place of work for officials who have left the post. Most often, they remained in the same government body, in a different position, but interdepartmental mobility is also noticeable (including the exchange of personnel between the government and the Presidential Administration), contributing to the cohesion of the administrative elite. Often, an administrative position, primarily in economic departments, served as a springboard to prominent positions in business, which in the conditions of “crony” capitalism is especially interested in attracting officials. Mainly, we are talking about employment in large firms, creating a dynamic interlocking of the administrative and economic elites. Despite the legal restrictions, there is a tendency to employ officials in subordinate companies. While there are examples of their transition to the private sector, most often they ended up in state-owned companies. Only in isolated cases did officials move to parliament. The weakness of the Federal Assembly undermines the motivation for a legislative career. However, the control of parliament by the president and administrative structures can facilitate the access of officials to key parliamentary posts, increasing the importance of ties in the administration as a “pulling out” factor of recruitment. In general, at the time of the study, slightly less than half of the members of the federal administrative elite of 2013 belonged to one of three factions of the nationwide power elite (administrative, political, economic).

Keywords: federal administrative elite, career after leaving office, administration, business, parliament, scientific and educational sphere.

References

- Bennett A.J. *The American President's Cabinet: from Kennedy to Bush*. London: Palgrave Macmillan, 1996. 263 p.
- Blondel J. The Post-Ministerial Careers. In: *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Ed. by J. Blondel, J.-L. Thiebault. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1991, pp. 153–173.
- Borchert J. Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-level Systems. *Regional & Federal Studies*, 2011, 21(2), pp. 117–140. <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.529757>.
- Calder K. Elites in an Equalizing Role: Ex-Bureaucrats as Coordinators and Intermediaries in the Japanese Government-Business Relationship. *Comparative Politics*, 1989, 21(4), pp. 379–403. <https://doi.org/10.2307/422004>.
- Claveria S., Verge T. Post-ministerial Occupation in Advanced Industrial Democracies: Ambition, Individual Resources and Institutional Opportunity Structures. *European Journal of Political Research*, 2015, 54(4), pp. 819–835. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12107>.
- Costa Pinto A., Tavares de Almeida P. The Primacy of Experts? Non-partisan Ministers in Portuguese Democracy. In: *Technocratic Ministers and Political Leadership*

in *European Democracies*. Ed. by A. Costa Pinto, M. Cotta, P. Tavares de Almeida. London: Palgrave, 2017, pp. 111–137. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9_5.

Dörrenbächer N. Patterns of Post-cabinet Careers: When One Door Closes Another Door Opens? *Acta Politica*, 2016, 51(4), pp. 472–491. <https://doi.org/10.1057/ap.2016.10>.

Eckert R.D. The Life Cycle of Regulatory Commissioners. *The Journal of Law & Economics*, 1981, 24 (1), pp. 113–120. <http://dx.doi.org/10.1086/466976>.

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>.

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>.

Fish M.S., Kroenig M. *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 810 p.

Flyagin A.M. Kak izmenilsya portret rossijskogo gubernatora: analiz biografij glav regionov. 1991–2019 gg [How the Portrait of the Russian Governors Has Changed: Analyzing Biographies of the Heads of the Russian Regions. 1991–2019]. *Vestnik Permskogo universiteta. Politologija* [Bulletin of Perm University. Political Science], 2019, 14(1), pp. 29–39. <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2020-1-29-39>. (In Russian)

Freitag P.J. The Cabinet and Big Business: A Study of Interlocks. *Social Problems*, 1975, 23(2), pp. 137–152. <https://doi.org/10.2307/799652>.

Gill T.M. The Persistence of the Power Elite: Presidential Cabinets and Corporate Interlocks, 1968–2018. *Social Currents*, 2018, 5 (6), pp. 501–511. <https://doi.org/10.1177/2329496518797857>.

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.]. Preprint WP3/2004/07. Moscow: HSE, 2004. 32 p. (In Russian).

Gladysheva A.A., Kishilova YU.O. The Influence of Political Ties and State Ownership on the Activities of Firms in Russia. *Journal of Corporate Finance Research*, 2018, 12(1), pp. 20–43. (In Russian). <https://doi.org/10.17323/j.jcfr.2073-0438.12.1.2018.20-43>.

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>.

Harasymiw B. Mosca and Moscow: Elite Recruitment in the Soviet Union. In: *Does who governs matter? Elite Circulation in Contemporary Societies*. Ed. by M.M. Czudnowski. Chicago: North Illinois University Press, 1981, pp. 265–292.

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/10.2307/973928>.

Huskey E. Pantouflage à la Russe: The Recruitment of Russian Political and Business Elites. In: *Russian Politics from Lenin to Putin*. Ed. by S. Fortescue. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010, pp. 185–204.

Kerbo H.R., McKinstry J.A. *Who Rules Japan? The Inner Circles of Economic and Political Power*. Westport, CT: Praeger, 1995. 220 p.

Kryshtanovskaya O., White S. Losing Power in Russia. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 2005, 21(2), pp. 200–222. <https://doi.org/10.1080/13523270500108725>.

Nicholls K. The Dynamics of National Executive Service: Ambition Theory and the Careers of Presidential Cabinet Members. *The Western Political Quarterly*, 1991, 44(1), pp. 149–172. <https://doi.org/10.1177/106591299104400109>.

Rasmussen A, Buhmann-Holmes N, Egerod B. The Executive Revolving Door: New Dataset on the Career Moves of Former Danish Ministers and Permanent Secretaries. *Scandinavian Political Studies*, 2021, 44 (4), pp. 487-502. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12214>.

Rouban L. The Senior Civil Service in France. 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. 65–89.

Semenova E. Ministerial and Parliamentary Elites in an Executive-Dominated System: Post-Soviet Russia 1991–2009. *Comparative Sociology*, 2011, 10(6), pp. 908–927. <https://doi.org/10.1163/156913311X607629>.

Stolz K., Kintz M. Post-Cabinet Careers in Britain and the US: Theory, Concepts and Empirical Illustrations. Paper prepared for the ECPR General Conference 2014, Glasgow, September 3–6, 2014. Available at: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/8127572d-9f46-4c11-8238-2b6ca8e2e14a.pdf> (accessed: 14.02.2021).

Tabakovic H., Wollmann T.G. From revolving doors to regulatory capture? Evidence from patent examiners. *NBER Working Paper* no. 24638, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, May. URL: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24638/w24638.pdf (accessed: 21.07.2023).

Tev D.B. 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>. (In Russian)

Tev D.B. Chleny pravitel'stva RF: osobennosti postpravitel'stvennoj kar'ery [Members of the Russian Government: Features of Post-government Careers]. *Mir Rossii* [Universe of Russia], 2019, 28(4), pp. 6–29. <https://doi.org/10.17323/1811-038X-2019-28-4-6-29>. (In Russian)

Tev D.B. Vysokopostavlennye chinovniki Administracii Prezidenta RF: kanaly rekrutirovaniya i kar'era [Senior Officials of the Presidential Administration of Russia: Recruitment Channels and Career]. *Zhurnal sotsiologii i sotsialnoj antropologii* [Journal of sociology and social anthropology], 2020, 23(3), pp. 153–187. <https://doi.org/10.31119/jssa.2020.23.3.7>. (In Russian)

Tev D.B. Federal'naja administrativnaja jelita Rossii: osobennosti kar'ery posle uhoda s dolzhnosti [Federal administrative elite of Russia: features of a career after leaving office]. *Polis. Politicheskie issledovanija* [Polis. Political Studies], 2023, 1, pp. 130–146. <https://doi.org/10.17976/jpps/2023.01.10>. (In Russian)

Voronkova O.A., Sidorova A.A., Kryshtanovskaja O.V. Rossijskij isteblishment: puti i metody obnovlenija [Russian establishment: ways and methods of renewal]. *Polis. Politicheskie issledovanija* [Polis. Political Studies], 2011, 1, pp. 66–79. (In Russian)