

DOI: 10.17976/jpps/2016.04.10

ФЕДЕРАЛЬНАЯ АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЭЛИТА РОССИИ: КАРЬЕРНЫЕ ПУТИ И КАНАЛЫ РЕКРУТИРОВАНИЯ

Д.Б. Тев

ТЕВ Денис Борисович, кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Социологического института РАН, Санкт-Петербург. Для связи с автором: denis_tev@mail.ru

Статья поступила в редакцию: 27.01.2015. Принята к печати: 12.03.2015

Аннотация. В статье изложены результаты исследования каналов рекрутирования и карьерных траекторий членов административной элиты РФ, проведенного в 2013-2014 гг. Федеральная административная элита понималась как совокупность персон, занимающих ключевые позиции в структурах президентской и исполнительной власти РФ. Источником эмпирических данных стала биографическая база данных о 575 высокопоставленных администраторах, включая президента и основных должностных лиц его администрации, членов правительства, заместителей министров, руководителей федеральных служб и агентств и их заместителей, а также руководство аппарата правительства. Проведенный анализ позволил сделать ряд выводов. Во-первых, при всем разнообразии карьерных путей доминируют тенденции внутреннего рекрутирования и профессионализации высшего чиновничества. Главным источником элитных кадров служат федеральные административные структуры. Во-вторых, милитаризация административной элиты существенна, но за пределами самих силовых ведомств ее нельзя назвать преобладающей тенденцией рекрутирования; при этом она сильнее выражена в администрации президента, чем среди правительственной и министерской элиты. В-третьих, руководство экономических структур служит значимым, хотя обычно косвенным источником рекрутирования высших администраторов. Причем уровень плутократизации административной элиты варьируется в зависимости от функциональной специализации ведомств: наиболее характерна она для органов, ответственных за регулирование отраслей экономики. Хотя некоторые администраторы являются выходцами из экономической элиты федерального уровня, в целом, если судить по составу высшего чиновничества, межфракционная элитная мобильность невелика. Наконец, федеральный парламент (как и вообще, органы представительной власти различного уровня) играет второстепенную роль в качестве поставщика не только административной элиты в целом, но даже членов правительства, которые во многих развитых капиталистических демократиях традиционно рекрутируются из числа депутатов. Сравнительно слабая распространенность парламентских карьер среди правительственной элиты отражает особенности политической системы современной России, характеризующейся слабостью парламентских институтов.

Ключевые слова: административная элита; карьера; рекрутирование; милитаризация; бизнес; профессионализация; парламент.

Значимость исследования карьерных траекторий и каналов рекрутирования членов властных групп определяется рядом обстоятельств. Особенности карьеры элитных персон могут быть важным показателем структуры социальной и политической власти, средством обнаружения специфики и тенденций изменения общественно-политической системы. Кроме того, характер карьеры и связанные с ним особенности условий социализации могут влиять на интересы, ценности, аттитюды элиты [Edinger, Searing 1967], а тем самым – и на ее политику. Знание

того, откуда пришли властные персоны, помогает объяснять и прогнозировать их политическое поведение, а также оценивать потенциал внутриэлитной интеграции, зависящей от общности социально-профессиональных корней элитных персон.

Предметом исследования, проведенного в 2013–2014 гг., стали характеристики карьеры и каналов рекрутирования членов административной элиты РФ. Федеральная административная элита понималась как совокупность персон, занимающих ключевые позиции в структурах президентской и исполнительной власти РФ. Собранная биографическая база данных включила сведения, в некоторых случаях крайне скудные, о 575 высокопоставленных администраторах (информация собиралась в ноябре – декабре 2013 г.), среди которых президент и основные должностные лица его администрации, члены правительства, заместители министров, руководители федеральных служб и агентств и их заместители, а также руководство аппарата правительства (см. табл. 1).

Таблица 1 (Table 1)

Состав административной элиты РФ, чел.
The Structure of the Administrative Elite of the Russian Federation, Persons

Административные органы	Число элитных персон
Президент	1
Администрация президента	66
Правительство	31
Аппарат правительства	44
Министерства	160
Федеральные службы и агентства	300
Всего, учитывая совмещение позиций в различных органах	575

Источниками биографической информации служили официальные сайты органов власти РФ, интернет-ресурсы, публикующие биографии элитных персон (например, lobbying.ru, ru.wikipedia.org, lenta.ru, viperson.ru), отчеты компаний, материалы СМИ.

ВЫСШИЕ АДМИНИСТРАТОРЫ: ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИЯ И ВНУТРЕННЕЕ РЕКРУТИРОВАНИЕ

При анализе карьеры членов административной элиты важно различать два типа рекрутирования в зависимости от проницаемости его каналов [Putnam 1976: 47–48]. При более закрытом или, можно сказать, “внутреннем” рекрутировании доступ в элиту становится результатом длительной восходящей карьеры в административных структурах, иногда в одном ведомстве. При более открытом, “внешнем” рекрутировании возможно вхождение в элитную административную должность из других сфер деятельности (бизнеса, политики, науки) без продолжительной предшествующей работы на низших уровнях административного аппарата.

В современной России доминирует более закрытое рекрутирование, предполагающее постепенное восхождение по административной лестнице и, соответственно, профессионализацию чиновников. Непосредственное рекрутирование административной элиты носит, в основном, внутренний характер: именно должность в административных, обычно федеральных, структурах была важнейшим трамплином для занятия не только нынешней

(для 83% этой элиты), но и предшествующей (для 70%) должностей, и также первой элитной административной позиции (для 75% элиты).

Кроме того, среди элиты много персон с длительным стажем работы на должностях руководителей и специалистов в административных органах, в основном федеральных (включая их территориальные управления). Так, даже если не учитывать работу в силовых ведомствах, более трети (35%) администраторов к моменту занятия нынешней должности работали в административных структурах не менее 10 лет, а без малого 40% провели в них большую часть карьеры с 1991 г. до вступления в нынешнюю должность. Кстати, порядка 9% членов элиты впервые вошли в нее еще до 2000 г. В целом, если типологизировать элитные карьеры по каналу рекрутирования, административная карьера будет наиболее распространенным типом.

Ярким примером внутреннего, гильдейского рекрутирования элитных кадров является МИД: послевузовская карьера почти всех его руководителей проходила только в стенах данного министерства. Сходная ситуация наблюдается и в некоторых других органах исполнительной власти. Такая узкая профессионализация внутри одного ведомства усиливает сплоченность его руководителей, связанных друг с другом многолетней совместной работой, но в то же время может, укрепляя ведомственные интересы и лояльность, способствовать фрагментации административной элиты в целом.

Однако подобная практика представляет собой скорее исключение. Более типична ситуация, когда в ходе карьеры элитная персона перемещается между разными органами административной власти. Стоит подробнее сказать об обмене кадрами между региональной и федеральной администрациями, а также правительственными и президентскими структурами. Централизация власти в 2000-е годы, в принципе, могла способствовать складыванию единой карьерной лестницы, связывающей региональную и федеральную администрацию. В какой мере региональное чиновничество служит поставщиком федеральной элиты? Чуть менее одной пятой элиты имеют опыт работы в региональных администрациях (на самых разных должностях, от простого специалиста до губернатора), хотя в правительстве таких персон гораздо больше (см. табл. 2).

Таблица 2 (Table 2)

Опыт работы членов федеральной элиты в администрациях субъектов РФ, в %

*The Experience the Federal Elite Members
in the Administrations of Subjects of the Russian Federation, %*

Элитная группа	Наличие опыта
Административная элита, N=575	19
<i>в том числе:</i>	
- Правительство, N=31	42
- Администрация президента, N=66	15

В элите представлены выходцы из администраций приблизительно половины субъектов РФ, причем чаще всего (4%) из органов исполнительной власти Санкт-Петербурга, родины первых лиц государства. Вдвое реже, как видно из табл. 3, чиновники работали в городской администрации Москвы. Но при этом стоит отметить, что в целом карьера элиты характеризуется выраженной “столичностью”: уже в 1995 г. более половины тех членов нынешней

административной элиты, о чьем месте работы есть информация, трудилось в Москве (14% — в Петербурге), а у порядка 80% высших чиновников с работой в столице была связана должность, предшествующая первой элитной административной позиции (5% работали в Санкт-Петербурге). Гораздо реже предыдущая работа властных персон была локализована в других регионах. В огромной стране, включающей свыше 80 разнообразных субъектов федерации, такая административно-территориальная несбалансированность элитного рекрутирования может негативно влиять на эффективность управления, зависящую от знания и учета специфики региональных условий и интересов.

Таблица 3 (Table 3)

Число элитных персон, работавших в администрациях некоторых субъектов РФ, чел.
*The Number of Elite Personality Working
 in the Administrations of Some Subjects of the Russian Federation, Persons*

Субъект РФ	Число персон
Санкт-Петербург	22
Москва	11
Московская область	8
Красноярский край	6
Нижегородская область	5
Чеченская республика	4
Чувашская республика	4

*Данная цифра не учитывает еще одну персону, совмещавшую руководство бизнесом с постом советника губернатора этой области на общественных началах.

Правительственные и президентские структуры выступают значимым источником кадров друг для друга. При решающей роли президента в формировании правительства неудивительно, что его администрация систематически становится каналом рекрутирования правительственных чиновников, причем ее значимость резко возрастает на самом высоком уровне иерархии¹ (см. табл. 4).

Таблица 4 (Table 4)

Опыт работы членов правительства в администрации президента, в %
The Experience of Members of the Government in the Presidential Administration, %

Элитная группа	Наличие опыта работы в администрации Президента до занятия нынешней должности
Премьер-министр и вице-премьеры, N=9	67
Министры, N=22	9
Правительство в целом, N=31	26

Впрочем, и обратное движение кадров также имеет место: четыре из шести первых лиц администрации президента ранее работали в правительстве или его аппарате. Переплетение этих двух сегментов высшей федеральной бюрократии, в некоторой степени связанное с рокировками первых лиц государства, которые влекли за собой перетекание кадров, благоприятствует внутриэлитной сплоченности.

¹ Сходную тенденцию обнаружил в 2008 г. Ю. Хаски [Huskey 2010a: 367].

Говоря о профессионализации и внутреннем рекрутировании административной элиты, нужно отметить, что преобладание этих тенденций может служить как показателем, так и предпосылкой ее автономии. С одной стороны, относительная закрытость административной элиты, ее способность отбирать своих членов скорее из рядов самого чиновничества, прежде всего, федерального, чем из других властных групп (например, депутатов и бизнеса), неудивительна, учитывая, что в России высшая административная власть не просто обладает значительной самостоятельностью, но доминирует во взаимоотношениях с другими элитными группами. При этом профессионализация и связанные с ней особенности социализации высших администраторов могут усиливать их автономию, поскольку повышают вероятность того, что они будут идентифицировать себя с самим административным аппаратом, а не с внешними по отношению к нему группами, соответственно формулируя свои интересы и политику.

ВЫХОДЦЫ ИЗ СИЛОВЫХ СТРУКТУР В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЭЛИТЕ: ПРОБЛЕМА МИЛИТОКРАТИИ

В той мере, в какой силовые структуры являются частью аппарата исполнительной власти, рекрутирование административной элиты из силовиков носит внутренний характер и вписывается в логику ее профессионализации. Роль силовых структур как канала рекрутирования элиты активно обсуждалась в научной литературе в связи с концепцией милитократии (“власти военных”) [Крыштановская 2002; Renz 2006; Ривера, Ривера 2009; Дука 2012; Rivera, Rivera 2014]. Этим термином О.В. Крыштановская и С. Уайт [Kryshchanovskaya, White 2004] обозначили режим, установившийся при В. Путине, отмечая, что массовый приток в административно-политическую элиту силовиков, социализированных в жестко-иерархической среде, способствовал росту авторитарных тенденций в российской политике [Крыштановская 2005: 283-284].

Насколько широко представлены выходцы из силовых структур в административной элите, велика ли степень ее милитаризации? Сложность ответов на эти вопросы связана с тем, что нет единого понимания и перечня этих структур. Одно из определений дает Б. Ренц, относящая к силовым структурам федеральные органы исполнительной власти, “которые имеют под своей командой военнослужащих и / или командуют своими собственными военизированными или вооруженными формированиями” [Renz 2005: 561]. В данном исследовании использовалось два списка силовых структур². Первый основан (хотя и не является копией) на перечне Ренц и включает такие органы, как Министерство обороны (и подчиненные ему ведомства – ФСТЭК, ФСВТС, ФАСС и Рособоронпоставку), МВД (и подчиненную ему до 2012 г. ФМС), МЧС, ФСБ, СВР, ФСО, ФСКН, ГФС, ГУСП и ФСИН. Надо отметить, что Ренц относит к силовым структурам также и Минюст, но лишь потому, что ему подчинена Федеральная служба исполнения наказаний; в связи с этим представляется целесообразным считать силовым опытом работу не в Минюсте вообще, а только в ФСИН (ГУИН). Второй список воспроизводит перечень государственных военизированных организаций³, включающий

² Речь идет о ныне действующих органах. Но к силовым следует также отнести и ряд уже упраздненных структур, таких как ФАПСИ и ФСНП.

³ Постановление Правительства РФ от 15 октября 1997 г. N 1314 “Об утверждении Правил оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия, боеприпасов и патронов к нему, а также холодного оружия в государственных военизированных организациях” (с изменениями и дополнениями). Доступ: <http://base.garant.ru/12103081/#ixzz31BcMH6gl> (проверено 06.06.2016).

Министерство обороны, МВД, МЧС, ФСБ, СВР, ФСО, ФСКН, ГФС, ФМС, ФАСС, ФСИН, ФССП, ФТС, ССО при Президенте РФ (входит в ГУСП), Прокуратуру и Следственный комитет. Хотя списки существенно разнятся, показатели силового опыта, рассчитанные по ним, довольно близки. Когда же они различаются, в таблицах, приведенных ниже, указаны данные, исходя как из первого, так и (в скобках) из второго списков.

Опыт работы в силовых структурах (за пределами срочной службы) и образование, полученное в подведомственных им вузах, довольно распространены среди элиты (см. табл. 5). Причем можно выделить “силовое ядро”, которое включает каждого пятого администратора, сочетающего обе эти характеристики (выделение “силового ядра”, в какой-то мере, позволяет отсеять гражданских служащих, работавших в силовых структурах).

Таблица 5 (Table 5)

Силовой опыт административной элиты, в % (N=575)
The Power Structures Experience of the Administrative Elite, %, N=575

Наличие опыта работы в силовых структурах до занятия нынешней должности	Наличие образования, полученного в вузах при силовых структурах	Наличие обеих характеристик (“силовое ядро”)
28 (31)	23*	21

*При учете только тех чиновников, о высшем образовании которых есть информация (N=536), доля почти не изменится и составит 24%.

Степень влияния силового опыта на мировоззрение и политику элитных персон может, вероятно, варьироваться в зависимости от ряда особенностей. Во-первых, важна длительность работы, т.е. социализации в силовых структурах: как показывает табл. 6, среди элиты довольно много профессиональных, карьерных силовиков.

Таблица 6 (Table 6)

Продолжительность работы членов административной элиты в силовых структурах, в % (N=575)
The Duration of the Members of the Administrative Elite in Power Structures, %, N=575

Не менее 10 лет к моменту занятия нынешней должности	Не менее половины карьеры с 1991 г. до занятия нынешней должности	Не менее половины всей карьеры до занятия нынешней должности
23 (24)	17 (19)	20 (22)

Во-вторых, важна дистанция, отделяющая силовую карьеру от вхождения в элитную должность. Чем она короче, тем меньше возможностей было у силовиков для социализации в гражданской сфере, и, как показывает табл. 7, заметная часть элиты вышла более или менее непосредственно из силовых структур.

Таблица 7 (Table 7)

Опыт работы членов административной элиты в силовых структурах, в %
The Experience of Members of the Government in the Power Structures, %

Работа до занятия нынешней должности, N=554	Работа, предшествующая работе до занятия нынешней должности, N=541	Работа до занятия первой элитной должности, N=555
14	15 (16)	15 (16)

Милитаризация федеральной элиты существенна, но этого недостаточно, чтобы считать ее милитократией. Во-первых, такое определение явно преувеличивает данную тенденцию рекрутирования (подавляющее большинство элиты не работало в силовых структурах, а среди тех, кто работал, некоторые были гражданскими служащими), недооценивая другие тенденции, в частности, приток выходцев из бизнеса. Во-вторых, оно склонно трактовать элитных персон, пришедших из силовых структур, как сплоченную группу, что сомнительно, учитывая их разношерстность в плане ведомственной принадлежности и иных характеристик. В частности, примерно каждый десятый член элиты (есть спорные случаи), по роду образования или работы до вступления в нынешнюю должность, связан с органами госбезопасности (КГБ и его преемниками), выходцам из которых иногда приписывается гегемония в российской политике [The Making... 2007]. Наконец, важно отметить неравномерность милитаризации разных сегментов административной власти. Вообще, само по себе широкое присутствие силовиков в федеральной элите – довольно тривиальный факт, учитывая, что федеральная администрация включает обширный силовой блок. Принимая во внимание тенденцию профессионализации и отечественные традиции, неудивительно, что во главе силовых ведомств обычно стоят карьерные силовики. В связи с этим важный для оценки милитаризации элиты вопрос состоит в том, насколько эта тенденция выражена вне силового блока, в гражданской сфере?

Надо сказать, что силовиков по роду образования или опыта работы можно встретить в руководстве большинства несилловых министерств и ведомств, причем в некоторых (таких, например, как Роскомнадзор, Росприроднадзор, Росфинмониторинг) они доминируют. Но в руководстве гражданских министерств доля бывших силовиков невелика, не выше 10-15%, а в правительстве, кроме министров силового блока, лишь одного деятеля можно отнести к “силовому ядру”, но и он имеет довольно небольшой опыт службы в начале карьеры. Администрация президента более милитаризирована (особенно руководство аппарата совета безопасности), но и в ней силовики занимают лишь некоторые ключевые должности, а их доля близка к средней по элите. Стоит также отметить, что вне силового блока прямое рекрутирование силовиков на элитные позиции – редкое явление, обычно такие персоны к моменту назначения имеют более или менее длительный опыт работы в гражданской сфере.

Хотя за пределами силового блока милитаризация не доминирует среди тенденций рекрутирования элиты, она довольно существенна. Чем можно объяснить этот факт? Следует учесть, что по сфере деятельности граница между силовыми и несилловыми ведомствами размыта. В частности, поскольку деятельность последних может быть в целом или в существенном аспекте связана с обеспечением безопасности, в них могут быть востребованы силовики со своей специфической компетентностью. Неудивительно, что, например, в Министерстве транспорта транспортную безопасность курирует выходец из ФСБ. Далее, нужно учесть, что силовики обладают (или, как считается, обладают) рядом качеств, такими как дисциплинированность и жесткий стиль управления, которые могут цениться в бюрократической системе, особенно в авторитарных условиях, и способствовать успешной административной карьере даже за пределами силового блока. Также в 2000-е годы приток силовиков в элиту отчасти мог быть и следствием важности личных связей как фактора рекрутирования. Как отмечала Б. Ренц [Renz 2006: 907-911, 922], придя к власти,

новый президент В. Путин, не имея собственной готовой политической базы и возможности обратиться к институционализированным каналам рекрутирования, при назначениях делал ставку на доверенных лиц из своих бывших коллег по спецслужбам, которые, в свою очередь, также окружали себя прежними сослуживцами. В этом смысле примечательно, что, к примеру, глава президентской администрации познакомился с В. Путиным еще в период службы в КГБ. Вообще же, как показывает анализ биографий, совместная работа в прошлом и сложившиеся благодаря ей личные связи являются, по-видимому, важным вытягивающим фактором рекрутирования: типично, например, для глав министерств и ведомств назначать своими заместителями коллег по прежним местам работы. Наконец, среди возможных факторов, обусловивших милитаризацию административной сферы, но уже не со стороны спроса на силовиков, а в плане их собственной мотивации, стоит упомянуть и массовые сокращения в силовых структурах в постсоветский период, в частности в 1990-е годы, когда некоторые члены элиты, сменив сферу деятельности, начали гражданскую карьеру.

ОРГАНЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК ИСТОЧНИК РЕКРУТИРОВАНИЯ ВЫСШИХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КАДРОВ

В отличие от силовых ведомств, органы представительной власти институционально обособлены от административного аппарата, и совмещение административной должности с депутатским мандатом не допускается. Приток в административную элиту выходцев из депутатского корпуса служит проявлением внешнего рекрутирования, ограничивающего ее закрытость и профессионализацию.

122 Важность вопросу о том, в какой мере политическая элита, депутатский корпус выступает источником рекрутирования администраторов, придает сравнительная перспектива. Во многих развитых капиталистических демократиях национальный парламент является важнейшим каналом рекрутирования и агентом социализации правительственной элиты. Особенно это касается стран с парламентской формой правления, где правительство формируется парламентским большинством и ответственно только перед депутатами. В Западной Европе в 1945-1985 гг. 75% министров имели до назначения опыт работы в парламенте [Bermeo 2003: 194]. В период с 1953 по 2007 гг. среди министров ФРГ, являющейся парламентской республикой, 77% ранее работали в Бундестаге [Fischer, Kaiser 2009: 28]; в 1996-2001 гг. у 68,5% итальянских министров был парламентский опыт [Cotta, Verzichelli 2003: 117]. И даже в таком полупрезидентском государстве, как Франция, в 1991-2006 гг. 63% министров в прошлом были парламентариями [Kam, Indridason 2009: 45].

Россия, на первый взгляд, также тяготеет к смешанной, полупрезидентской республике. По конституции президент делит с парламентом полномочия по назначению главы правительства: президент назначает премьера, но с согласия Госдумы. Однако на практике это согласие не имеет решающего значения, поскольку в случае трехкратного несогласия президент вправе распустить Думу и назначить главу правительства. Также Дума не может отправить правительство в отставку. Фактически существующую в России форму правления некоторые авторы определяют как “атипичную полупрезидентскую” или даже “суперпрезидентскую” республику, для которой характерна сверхконцентрация власти в руках президента и подконтрольных ему административных структур при слабой и зависимой роли парламента [Зазнаев 2006: 18-19, 33-34; Зазнаев 2007: 153-154; Remington 2010].

При низкой степени влияния парламента на формирование правительства и фактическом отсутствии ответственности правительства перед парламентом неудивительно, что Федеральное собрание является второстепенным каналом рекрутирования правительственной элиты России, хотя, как видно из табл. 8, и более важным, чем административной элиты в целом.

Таблица 8 (Table 8)

Парламентский опыт членов административной элиты РФ, в %
The Parliamentary Experience of the Russian Federation Administrative Elite, %

Элитная группа	Палата парламента		
	Государственная Дума	Совет Федерации	Федеральное собрание в целом
Административная элита, N=575	4	1	5
<i>в том числе:</i>			
- Правительство, N=31	13	10	19

Как показывают предыдущие исследования правительственных чиновников [Huskey 2010a: 363-364; Semenova 2011: 913], это устойчивая тенденция. Показательно, что среди членов правительства опыт работы в парламенте менее распространен, чем в администрации президента: из девяти высших правительственных чиновников шесть работали в президентских структурах и лишь один – в Думе.

Членство в представительных органах любого уровня также характерно только для меньшинства деятелей правительства, не говоря уже об административной элите в целом (см. табл. 9). При этом лишь в редких случаях депутатская позиция выступала непосредственным трамплином для занятия элитной административной должности.

Парламентские (политические) карьеры также очень редки: только 2% высокопоставленных чиновников провели в депутатском корпусе не менее половины своей карьеры с 1991 г. до занятия нынешней должности и лишь 4% администраторов работали в органах представительной власти не менее пяти лет. В правительстве постсоветские карьеры всего лишь двух деятелей (если учитывать не только парламентский опыт, но и профессиональную партийную работу) можно считать в основном политическими: одного из вице-премьеров и министра культуры.

Таблица 9 (Table 9)

Опыт работы членов элиты в органах представительной власти, в %
The Representative Authorities Experience of the Russian Federation Administrative Elite, %

Элитная группа	Наличие	Работа...		
		...до занятия нынешней должности	...предшествующая работе до занятия нынешней должности	...до занятия первой элитной должности
Административная элита	8, N=575	2, N=554	3, N=541	4, N=555
<i>в том числе:</i>				
- Правительство	26, N=31	6, N=31	13, N=31	10, N=31
- Администрация президента	14, N=66	3, N=66	6, N=63	5, N=66

Наконец, стоит отметить, что не только депутатство, но и вообще опыт занятия любых выборных должностей (включая посты мэров и губернаторов) значительно реже встречается в правительственной элите России, чем во многих других государствах. По данным Ю. Хаски [Huskey 2010a: 364], большинство (от 57% до 100%) членов кабинетов таких стран, как ФРГ, Великобритания, Франция, Бразилия и США, формы правления которых варьируются от парламентской до президентской республики, имели опыт работы на выборных должностях. В то же время менее чем у трети (29%) членов правительства РФ (и у 9% всех администраторов) такой опыт был.

Представляется, что относительно слабая распространенность среди правительственной (и в целом административной) элиты опыта работы на депутатских и вообще выборных должностях, низкая доля в ней лиц, карьера которых хотя бы в какой-то мере зависела от волеизъявления избирателей, может негативно сказываться на ее восприимчивости к интересам и требованиям граждан. Как отмечает Хаски, на Западе «политики приходят на исполнительную должность с восприимчивостью к публичным требованиям и уважением к традиции публичной подотчетности, которые зачастую отсутствуют у тех, кто имеет чисто технократические корни» [ibid.].

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СТРУКТУРЫ КАК КАНАЛ РЕКРУТИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТОРОВ

Значимость экономических структур как канала внешнего рекрутирования чиновничества и практика обмена кадрами между бизнесом и администрацией варьируются в разных странах. Например, в США правительство и бизнес связывает «вращающаяся дверь»: чиновники часто приходят из руководства корпораций и уходят туда после отставки [Dye, Pickering 1974; Freitag 1975; Domhoff 2006: 165-171]. В большинстве других развитых стран руководители компаний довольно редко назначаются на административные посты [Vermeo 2003: 197; Schmidt 2005: 53], хотя переходы отставных чиновников в бизнес распространены в ряде государств, таких как Франция и Япония [Calder 1989; Kerbo, McKinstry 1995: 89-95; Rouban 1999; Hartmann 2010: 294-295].

В России обмен кадрами между бизнесом и федеральной администрацией получил некоторое распространение. С одной стороны, типична практика перехода чиновников в экономические структуры после отставки [Huskey 2010b]. С другой стороны, за пределами государственных институтов топ-менеджмент предприятий – наиболее значимый источник рекрутирования администраторов. Кстати, ряд исследований правительственной элиты показывает, что в 2000-е годы, когда, как считается, власть и автономия государства по отношению к бизнесу возросли, плутократическое рекрутирование чиновников распространилось сильнее [Крыштановская 2002: 15-16; Gill 2008: 159-160], чем во второй половине 1990-х годов, когда, по некоторым оценкам, государство находилось в симбиотических отношениях с олигархическим капиталом [Зудин 2006]. Впрочем, по более поздним данным, в постсоветский период доля выходцев из бизнеса в правительстве колебалась, не показывая явной тенденции [Semenova 2011: 913].

В административной элите постсоветский опыт работы в высшем руководстве экономических структур различных форм собственности имеет немногим менее трети персон. Эта цифра не включает довольно распространенные случаи членства чиновников как представителей государства в советах директоров

компаний, в том числе и в качестве председателей; речь идет о вовлеченности в руководство предприятий, непосредственно не связанных с осуществлением функций государственного управления, обычно на профессиональной основе. Как показывает табл. 10, уровень “плутократизации” правительства и, в частности, администрации президента, где мало должностей, ответственных за руководство экономикой, существенно выше, чем элиты в целом.

Таблица 10 (Table 10)

Опыт работы членов элиты на ключевых позициях в экономических структурах (с 1991 г.), в %
*The Key Positions in Economic Structures Experience
of the Russian Federation Administrative Elite (since 1991), %*

Элитная группа	Наличие опыта
Административная элита, N=575	31
<i>в том числе:</i>	
- Правительство, N=31	52
- Администрация президента, N=66	32

Кроме того, для заметной доли административной элиты экономические структуры были основным местом работы: примерно каждый шестой чиновник (16%) провел в них не менее половины карьерного пути с 1991 г. до вхождения в нынешнюю должность, и столько же администраторов работало в них не менее десяти лет. При этом 14% членов элиты в постсоветское время занимали ключевые посты на предприятиях в течение пяти и более лет. Впрочем, на вершину административной власти, как правило, попадают персоны не с чисто экономической карьерой, а лица, уже имеющие определенный опыт работы в федеральных или региональных административных структурах. Некоторые члены элиты в ходе карьеры “вращались” между бизнесом и администрацией. В табл. 11 показано, что доступ руководителей экономических структур в административную элиту в основном косвенный, прямых выходцев немного.

Таблица 11 (Table 11)

Опыт работы членов элиты в экономических структурах, в %
The Economic Experience of the Russian Federation Administrative Elite, %

Позиция на предприятии	Работа до занятия нынешней должности, N=554	Работа, предшествующая работе до занятия нынешней должности, N=541	Работа до занятия первой элитной должности, N=555
Ключевая	6	8	8
Неключевая	1	4	2

Эта тенденция может считаться одним из показателей автономии административной элиты по отношению к бизнесу. Причем если судить по степени плутократизации, у федеральной элиты эта автономия выше, чем у региональной, которая, как показывают данные, собранные сектором социологии власти и гражданского общества СИ РАН по восьми регионам (Москве, Санкт-Петербургу, Калининградской, Костромской, Ленинградской, Новосибирской, Ростовской областям и Хабаровскому краю), в целом более открыта для выходцев из руководства предприятий. Так, 16% региональных администраторов занимали ключевые позиции в экономических структурах

до вхождения в нынешнюю должность, а у 23,5% с руководством предприятиями связана работа, предшествующая нынешней должности (среди федеральной элиты доля таких персон – 6 и 8%, соответственно).

Уровень плутократизации административной элиты варьируется в зависимости от функциональной специализации ведомств. Бывшие руководители компаний очень редко встречаются в силовых структурах. В большинстве социальных ведомств (одно из исключений – министерство культуры) их тоже немного. Примечательно, однако, что у главы Федеральной службы по труду большой стаж работы в топ-менеджменте крупных компаний. Наконец, в таких экономических отраслевых министерствах, как министерства транспорта, энергетики, промышленности и торговли, строительства, связи, большинство высших администраторов имеет опыт руководства экономическими структурами, нередко в подведомственных отраслях. Сходная ситуация и в ряде федеральных служб и агентств, занимающихся экономическими вопросами. Причины этого понятны. Во-первых, прямая зависимость от таких ведомств стимулирует усилия бизнеса по установлению контроля над их политикой, в частности, путем продвижения своих людей в руководство. Во-вторых, поскольку эффективность деятельности органов власти зависит от знания подведомственной сферы и доверия ее ключевых игроков, руководители предприятий, обладающие компетентностью, связями и авторитетом внутри своих отраслей, особенно востребованы в экономических ведомствах. В-третьих, знакомства и связи, складывающиеся между чиновниками и корпоративными менеджерами в ходе регулярного взаимодействия министерств с фирмами, также способствуют обмену кадрами. Такие назначения если и не создают опасность контроля регулируемых отраслей над регулирующими их ведомствами, то, по крайней мере, повышают вероятность дружественной по отношению к бизнесу политики.

Из каких экономических структур приходят администраторы? Предприятия, опыт руководства которыми они имеют, сильно разнятся по размеру, форме собственности и отраслевой принадлежности. Примерно 4% высших чиновников в прошлом занимали на профессиональной основе ключевые должности в компаниях, входивших в число крупнейших, по версии журнала “Эксперт”. Так что экономическая элита федерального уровня, хотя и в малой степени, служит источником высших административных кадров. Если учитывать всех чиновников, занимавших должности как высших, так и средних менеджеров в компаниях, то окажется, что некоторые ведущие бизнес-структуры, чаще государственные, существенно переплетены с административной элитой. Так, десять чиновников являются выходцами из ОАО “Газпром” и зависимых от него предприятий, восемь ранее работали в компаниях, входящих в ГК “Ростех”, семь – в структурах ГМК “Норильский никель”. Трудно сказать, насколько бывшие работники крупных компаний, часто прошедшие длительную социализацию в административном аппарате, являются их лоббистским ресурсом; по крайней мере, их присутствие в элите может облегчать доступ и взаимодействие компаний с властью.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ карьеры и каналов рекрутирования административной элиты РФ позволяет сделать ряд выводов. Во-первых, доминируют тенденции

внутреннего рекрутирования и профессионализации высшего чиновничества: основным источником элитных кадров служат административные структуры, прежде всего, федеральные. В то же время заметная доля высокопоставленных администраторов имеет опыт работы в региональных администрациях, чаще всего Санкт-Петербурга. Во-вторых, милитаризация административной элиты существенна, но за пределами самих силовых ведомств она не является преобладающей тенденцией рекрутирования, будучи более выражена в администрации президента, чем среди правительственной и министерской элиты. В-третьих, руководство экономических структур (в ряде случаев — крупнейших компаний) служит значимым, хотя обычно косвенным источником рекрутирования элитных чиновников, причем плутократизация проявляется сильнее в экономических отраслевых министерствах. Наконец, федеральный парламент (и вообще, представительные органы) играет второстепенную роль в качестве поставщика не только административной элиты в целом, но даже членов правительства, которые во многих развитых демократиях традиционно рекрутируются из числа депутатов. Сравнительно слабая распространенность парламентских карьер среди правительственной элиты отражает особенности политической системы России, характеризующейся слабостью парламентских институтов.

Дука А.В. 2012. К вопросу о милитократии: силовики в региональных властных элитах. — *Властные структуры и группы доминирования*. Материалы десятого Всероссийского семинара “Социологические проблемы институтов власти в условиях российской трансформации. Под. ред. А.В. Дуки. СПб.: Интерсоцис. 520 с.

Зазнаев О.И. 2007. Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства — *Полис. Политические исследования*. № 2. С. 146-164. DOI: <http://dx.doi.org/10.17976/jpps/2007.02.10>

Зазнаев О.И. 2006. *Полупрезидентская система: политико-правовой анализ*. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Казань. 40 с.

Крыштановская О. 2005. *Анатомия российской элиты*. М.: Захаров. 381 с.

Крыштановская О. 2002. Режим Путина: либеральная милитократия? — *Pro et Contra*. Т. 4. № 4. С. 158-180.

Крыштановская О.В. 2002. Трансформация бизнес-элиты в России: 1998-2002. — *СОЦИС*. № 8. С. 1-26.

Ривера Ш., Ривера Д. 2009. К более точным оценкам трансформации в российской элите. — *Полис. Политические исследования*. № 5. С. 149-157.

Bermeo N. 2003. Ministerial Elites in Southern Europe: Continuities, Changes and Comparisons. — *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850-2000*. Ed. by Almeida P.T. de, Pinto A.C., Bermeo N. London: Frank Cass Publishers. 229 p.

Calder K. 1989. Elites in an Equalizing Role: Ex-Bureaucrats as Coordinators and Intermediaries in the Japanese Government-Business Relationship. — *Comparative Politics*. Vol. 21. No. 4. P. 379-403.

Cotta M., Verzichelli L. 2003. Ministers in Italy: Notables, Party Men, Technocrats and Media Men. — *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850-2000*. Ed. by Almeida P.T. de, Pinto A.C., Bermeo N. London: Frank Cass Publishers. 229 p.

Domhoff G.W. 2006. *Who Rules America? Power, Politics and Social Change*. New York: McGraw-Hill. 265 p.

Dye T.R., Pickering J.W. 1974. Governmental and Corporate Elites: Convergence and Differentiation. — *The Journal of Politics*. Vol. 36. No. 4. P. 900-925.

Edinger L.J., Searing D.D. 1967. Social Background in Elite Analysis: A Methodological Inquiry. — *American Political Science Review*. Vol. 61. No. 2. P. 428-445.

Fischer J., Kaiser A. 2009. Hiring and Firing Ministers under Informal Constraints. Germany. — *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and firing*. Ed. by Dowding K., Dumont P. London & New York: Routledge. 235 p.

Freitag P.J. 1975. The Cabinet and Big Business: A Study of Interlocks. — *Social Problems*. Vol. 23. No. 2. P. 137-152.

Gill G. 2008. *Bourgeoisie, State, and Democracy: Russia, Britain, France, Germany, and the USA*. Oxford: Oxford University Press. 385 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199544684.001.0001>

Hartmann M. 2010. Elites and Power Structure. — *Handbook of European Societies. Social Transformations in the 21st Century*. Ed. by Immerfall S., Therborn G. Berlin, New York: Springer. 672 p.

Huskey E. 2010a. Elite Recruitment and State-society Relations in Technocratic Authoritarian Regimes: The Russian Case. — *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 43. No. 4. P. 363-372.

Huskey E. 2010b. *Pantouflage à la russe: The Recruitment of Russian Political and Business Elites*. — *Russian Politics from Lenin to Putin*. Ed. by Fortescue S.P. London: Palgrave Macmillan. 223 p.

Kam C., Indridason I. 2009. Cabinet Dynamics and Ministerial Careers in the French Fifth Republic. — *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*. Ed. by Dowding K., Dumont P. London & New York: Routledge. 235 p.

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

Kryshchanovskaya O., White S. 2004. 'Putin's Militocracy'. — *Post-Soviet Affairs*. Vol. 19. No. 4. P. 289-306.

Putnam R.D. 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 246 p.

Remington T.F. 2010. Parliament and the Dominant Party Regime. — *After Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*. Ed. by Wegren S.K., Herspring D.R. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers. Inc. 318 p.

Renz B. 2006. Putin's Militocracy? An Alternative Interpretation of Siloviki in Contemporary Russian Politics. — *Europe-Asia Studies*. Vol. 58. No. 6. P. 903-924.

Renz B. 2005. Russia's "Force Structures" and the Study of Civil-Military Relations. — *The Journal of Slavic Military Studies*. Vol. 18. No. 4. P. 559-585.

Rivera D.W., Rivera S.W. 2014. Is Russia a Militocracy? Conceptual Issues and Extant Findings Regarding Elite Militarization. — *Post-Soviet Affairs*. Vol. 30. No. 1. P. 27-50.

Rouban L. 1999. 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. 286 p.

Semenova E. 2011. Ministerial and Parliamentary Elites in Executive-Dominated System: Post-Soviet Russia 1991-2009. — *Comparative Sociology*. Vol. 10. No. 6. P. 908-927. DOI: <http://dx.doi.org/10.1163/156913311X607629>

Schmidt C. 2005. Japan's Circle of Power: Legitimacy and Integration of a National Elite. — *Asien* 96. Juli. P. 46-67.

The Making of a Neo-KGB State: Russia under Putin. — *The Economist*. 2007.25.08. URL: <http://www.economist.com/node/9682621> (accessed 29.05.2016).

DOI: 10.17976/jpps/2016.04.10

FEDERAL ADMINISTRATIVE ELITE OF RUSSIA: CAREER PATHS AND CHANNELS OF RECRUITMENT

D.B. Tev¹

¹*Sociological Institute, Russian Academy of Sciences. Saint Petersburg, Russia*

TEV Denis Borisovich, Cand. Sci. (Soc.), Senior Researcher, Sociological Institute, Russian Academy of Sciences.
Email: denis_tev@mail.ru

Received: 27.01.2015. Accepted: 12.03.2015

Abstract. The article presents the results of a study of channels of recruitment and career paths of members of the administrative elite of the Russian Federation, conducted in 2013-2014. Federal administrative elite was understood as a set of persons occupying key positions in the structures of Russian presidential and executive power. The source of empirical data is a biographical database which contains information about 575 senior administrators, including the president and key officials of his administration; government members, deputy ministers, heads of federal services and agencies and their deputies, as well as principal officials of government apparatus. The analysis led to a number of major conclusions. First, with all the variety of career paths, the dominant trends are internal recruitment and professionalization of high officials: administrative structures, primarily federal, are the main source of elite cadres. Second, the militarization of the administrative elite is essential, but outside the force structures themselves it is not the prevailing trend of recruitment, being more pronounced in the presidential administration than among governmental and ministerial elite. Third, the management of economic structures is a significant, but usually indirect source of recruitment of elite administrators, and plutocratization is most typical for the ministries responsible for the regulation of the branches of the economy. Although some administrators are from the economic elite of the federal level, in general, to judge by the composition of the higher officialdom, inter-factional elite mobility is not high. Finally, the federal Parliament (and in general, representative bodies of various levels) plays a secondary role as a supplier of not only administrative elite in general, but even members of the government, which in many advanced capitalist democracies have traditionally been recruited from the deputies. Relatively weak incidence of parliamentary careers among the government elite reflects the specificity of the political system of modern Russia, characterized by weakness of parliamentary institutions.

Keywords: administrative elite; career; recruitment; militarization; plutocratization; professionalization; parliament.

References

Bermeo N. Ministerial Elites in Southern Europe: Continuities, Changes and Comparisons. — *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850-2000*. Ed. by Almeida P.T. de, Pinto A.C., Bermeo N. London: Frank Cass Publishers. 2003. 229 p.

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.

Cotta M., Verzichelli L. Ministers in Italy: Notables, Party Men, Technocrats and Media Men. — *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850-2000*. Ed. by Almeida P.T. de, Pinto A.C., Bermeo N. London: Frank Cass Publishers. 2003. 229 p.

Domhoff G.W. *Who Rules America? Power, Politics and Social Change*. New York: McGraw-Hill. 2006. 265 p.

Duka A.V. K voprosu o militokratii: siloviki v regional'nyh vlastnyh jelitah [On the Question of Militocracy: Siloviki in Regional Power Elites]. — *Vlastnye struktury i gruppy dominirovaniya: Materialy desjatogo Vserossijskogo seminaru "Sociologicheskie problemy institutov vlasti v uslovijah rossijskoj transformacii*. Pod. red.

A.V. Duki [Power Structures and Group Dominance: Materials of Tenth All-Russian Seminar "Sociological Problems of Authority Institutions in the Russian Transformation". Ed. by A.V. Duka]. Saint Petersburg: Intersocis. 2012. 520 p. (In Russ.)

Dye T.R., Pickering J.W. Governmental and Corporate Elites: Convergence and Differentiation. — *The Journal of Politics*. 1974. Vol. 36. No. 4. P. 900-925.

Edinger L.J., Searing D.D. Social Background in Elite Analysis: A Methodological Inquiry. — *American Political Science Review*. 1967. Vol. 61. No. 2. P. 428-445.

Fischer J., Kaiser A. Hiring and Firing Ministers under Informal Constraints. Germany. — *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and firing*. Ed. by Dowding K., Dumont P. London & New York: Routledge. 2009. 235 p.

Freitag P.J. The Cabinet and Big Business: A Study of Interlocks. — *Social Problems*. 1975. Vol. 23. No. 2. P. 137-152.

Gill G. *Bourgeoisie, State, and Democracy: Russia, Britain, France, Germany, and the USA*. Oxford: Oxford University Press. 2008. 385 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/97801995544684.001.0001>

Hartmann M. Elites and Power Structure. — *Handbook of European Societies. Social Transformations in the 21st Century*. Ed. by Immerfall S., Therborn G. Berlin, New York: Springer. 2010. 672 p.

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.

Huskey E. *Pantouflage à la russe: The Recruitment of Russian Political and Business Elites*. — *Russian Politics from Lenin to Putin*. Ed. by Fortescue S.P. London: Palgrave Macmillan. 2010. 223 p.

Kam C., Indridason I. Cabinet Dynamics and Ministerial Careers in the French Fifth Republic. — *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*. Ed. by Dowding K., Dumont P. London & New York: Routledge. 2009. 235 p.

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

Kryshtanovskaja O. *Anatomija rossijskoj jelity* [Anatomy of the Russian Elite]. Moscow: Zaharov. 2005. 381 p. (In Russ.)

Kryshtanovskaja O. Putin's Regime: Liberal Militocracy? — *Pro et Contra*. 2002. Vol. 4. No. 4. P. 158-180. (In Russ.)

Kryshtanovskaja O.V. Transformation of the business elite in Russia: 1998-2002. — *Sotsiologicheskie Issledovaniya*. 2002. No. 8. P. 1-26. (In Russ.)

Kryshtanovskaja O., White S. 'Putin's Militocracy'. — *Post-Soviet Affairs*. 2004. Vol. 19. No. 4. P. 289-306.

Putnam R.D. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1976. 246 p.

Remington T.F. 2010. Parliament and the Dominant Party Regime. — *After Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*. Ed. by Wegren S.K., Herspring D.R. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers. Inc. 318 p.

Renz B. Putin's Militocracy? An Alternative Interpretation of Siloviki in Contemporary Russian Politics. — *Europe-Asia Studies*. 2006. Vol. 58. No. 6. P. 903-924.

Renz B. Russia's "Force Structures" and the Study of Civil-Military Relations. — *The Journal of Slavic Military Studies*. 2005. Vol. 18. No. 4. P. 559-585.

Rivera D.W., Rivera S.W. Is Russia a Militocracy? Conceptual Issues and Extant Findings Regarding Elite Militarization. — *Post-Soviet Affairs*. 2014. Vol. 30. No. 1. P. 27-50.

Rivera Sh., Rivera D. 2009. Toward an Accurate Assessment of Russian Elite Transformation. — *Polis. Political Studies*. 2009. No. 5. P. 149-157. (In Russ.)

Rouban L. The Senior Civil Service in France. — *Bureaucratic Elites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*. 1999. Ed. by Page E.C., Wright V. Oxford: Oxford University Press. 286 p.

Schmidt C. Japan's Circle of Power: Legitimacy and Integration of a National Elite. — *Asien* 96. Juli. 2005. P. 46-67.

Semenova E. Ministerial and Parliamentary Elites in Executive-Dominated System: Post-Soviet Russia 1991-2009. — *Comparative Sociology*. 2011. Vol. 10. No. 6. P. 908-927. DOI: <http://dx.doi.org/10.1163/156913311X607629>

The Making of a Neo-KGB State: Russia under Putin. — *The Economist*. 2007. 25.08. URL: <http://www.economist.com/node/9682621> (accessed 29.05.2016).

Zaznaev O.I. Index Analysis of Semi-Presidential States of Europe and of Post-Soviet Expanse. — *Polis. Political Studies*. 2007. No. 2. P. 146-164. DOI: <http://dx.doi.org/10.17976/jpps/2007.02.10> (In Russ.)

Zaznaev O.I. *Poluprezidentskaja sistema: politiko-pravovoj analiz. Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni doktora juridicheskikh nauk* [Semi-presidential System: Political and Legal Analysis. Abstract of Dissertation for the Degree of Doctor of Laws]. Kazan. 2006. 40 p. (In Russ.)