

# Бизнес как источник рекрутирования высокопоставленных чиновников федеральных экономических министерств России<sup>1</sup>

*Денис Тев*

Кандидат социологических наук, старший научный сотрудник  
Социологического института РАН — филиала ФНИСЦ РАН.

Адрес: ул. 7-я Красноармейская, д. 25/1, Санкт-Петербург, Российская Федерация, 190005

E-mail: denis\_tev@mail.ru

В статье анализируется роль бизнеса как источника рекрутирования высокопоставленных чиновников министерств экономического блока правительства РФ. Эмпирическую основу исследования составила биографическая база данных 225 заместителей министров и директоров департаментов восьми министерств. Исследование показало, что хотя административная профессионализация является наиболее выраженной характеристикой карьеры чиновников, экономические министерства довольно существенно зависят от бизнеса как канала рекрутирования своего руководства, которое в этом смысле имеет черты бюрократии «нового государственного менеджмента». Бизнес служит основным поставщиком высших кадров экономических министерств за пределами административной сферы. При этом особенно важную роль играют крупные государственные компании, принадлежащие к отраслям, курируемым министерствами. Опыт работы в бизнесе обнаруживается чаще на высшем уровне административной иерархии — среди заместителей министров. Существенны и межведомственные различия: выделяются министерства с наиболее широким присутствием выходцев из бизнеса, например, Минсельхоз. В некоторых министерствах заметно присутствие пересечений между министрами и их подчиненными в ходе карьеры в бизнесе, предшествующей нынешней должности, что может говорить о значимости патримониального рекрутирования чиновников, основанного на личной преданности, патрон-клиентских отношениях. Особенно выраженное в ряде министерств плутократическое рекрутирование руководящих кадров, вероятно, ставит сверхпредставленные компании и отрасли в привилегированное положение в процессе выработки и осуществления политики, формирует предвзятость административных органов в их пользу.

*Ключевые слова:* министерства, чиновники, источники рекрутирования, карьера, бизнес

## Постановка проблемы

Значимость исследования роли бизнеса как источника рекрутирования федеральной административной элиты, включая высокопоставленных чиновников экономических министерств, обусловлена прежде всего двумя обстоятельствами. Во-первых, такой анализ способствует прояснению типа рекрутирования и в связи с этим характера государственной бюрократии в современной России. В политической социологии выделяются, в частности, меритократический и неопатримониальный паттерны рекрутирования (Гимпельсон, Магун, 2004; Fortescue, 2020).

---

1. Работа опубликована при поддержке Программы «Университетское партнерство».

В первом случае основным критерием отбора является компетентность, и классическим примером здесь служит «веберовский» рационально-легальный чиновник, который рекрутируется из недр самой бюрократической системы, постепенно продвигаясь вверх по административной лестнице и накапливая в ходе карьеры соответствующие знания, умения и навыки. В свою очередь, неопатримониальное рекрутирование, напротив, основано на личных связях: лояльность и преданность «патрону» играют главную роль в отборе чиновников. Важно отметить, что паттерн рекрутирования бюрократии может иметь существенные политические последствия. Меритократический отбор, в отличие от отбора, базирующегося на патронаже, и другие характеристики «веберовской» бюрократии (прежде всего чиновников экономических ведомств) могут позитивно влиять на эффективность государства в содействии экономическому развитию (Evans, Rauch, 1999), хотя выводы исследователей неоднозначны (Knutsen, Teorell, 2020).

Вопрос о соотношении этих типов рекрутирования в России является дискуссионным. Хотя широко признается значимость патрон-клиентских отношений в административной карьере (это, в частности, показывают и опросы чиновников) (Афанасьев, 2000; Гимпельсон, Магун, 2004; Монусова, 2004) и во многом персоналистский характер российской бюрократии, тем не менее отмечается, что не следует недооценивать ее профессионализм и распространенность администраторов «рационально-легального» типа (Fortescue, 2020). Анализ биографий руководителей экономических министерств, включая их карьеру в бизнесе, необходим для понимания типа рекрутирования отечественного чиновничества. С одной стороны, в той степени, в которой существует приток, особенно непосредственный, на ключевые должности в федеральной администрации выходцев из бизнеса (иначе говоря, плутократическое рекрутирование чиновничества), можно говорить об отклонении от «веберовского» паттерна с присущим ему внутренним продвижением. При этом плутократизация, в принципе, не исключает значимость меритократического отбора, поскольку бизнесмены могут обладать знаниями и навыками, полезными для административной деятельности. Активное пополнение административной элиты представителями коммерческой сферы, и вообще «внешними» кадрами, может говорить об особом паттерне ее рекрутирования, укладывающемся в так называемую парадигму «нового государственного менеджмента» (new public management)<sup>2</sup>, и в связи с этим о специфическом типе чиновников, подходящих для решения конкретных проблем (problem-solving officials) (Fortescue, 2020). Наконец, что касается неопатримониального рекрути-

---

2. Парадигма НГМ впервые возникла на Западе в 1980-е гг. как реакция на недостатки рационально-легальной бюрократии и попытка сделать ее более гибкой и эффективной посредством использования в государственном управлении моделей, характерных для корпоративного менеджмента (а связи с этим и кадров из бизнеса) (подробнее см., напр.: Каруси, 2006). В России практики НГМ получили некоторое, хотя и довольно ограниченное, развитие начиная с 1990-х гг. и отчасти проявились в административных реформах 2000-х гг. (Huskey, Rowney, 2009; Huskey, 2009: 219-221; Gaman-Galutvina, 2009: 40-42). Их заимствование было не только обусловлено прагматическими соображениями, но и во многом вписывалось в популярную среди властной элиты неолиберальную идеологию.

рования, то о присутствии в министерствах «управленческих команд» (Борщевский, 2018), связанных патрон-клиентскими отношениями, могли бы свидетельствовать факты пересечений между чиновниками в ходе их предшествующей карьеры в коммерческой сфере. Впрочем, рекрутирование, основанное на личном знакомстве и совместной работе в прошлом, вовсе не обязательно отрицает важность деловых качеств, о которых руководителю, естественно, легче судить, если он мог непосредственно наблюдать работу подчиненного более или менее длительное время. Словом, указанные пересечения не всегда являются показателем неопатримониализма, но при этом опора на «своих людей» при подборе кадров может указывать на существующий в политико-административной сфере низкий уровень обобщенного доверия.

Во-вторых, исследование роли бизнеса как источника рекрутирования чиновников федеральных министерств позволяет лучше понять характер взаимоотношений политико-административной и экономической сфер, государства и капитала в России. Карьерные переходы из коммерческих организаций в административные структуры (и наоборот) могут служить формой проявления и одновременно способом закрепления этих отношений. В частности, в политико-социологической литературе довольно активно обсуждалась проблематика автономии (самостоятельности) государства от бизнеса, которая по-разному трактуется представителями различных (плюралистической, марксистской, государство-центричной и пр.) парадигм. Применительно к современной России широко признано, что в целом федеральная администрация доминирует в отношениях с бизнесом (Thompson, 2005: 199; Yakovlev, 2006; 2015; Зудин, 2006). Способность высшего чиновничества сдерживать пополнение своего состава выходцами (особенно непосредственными) извне административной сферы, прежде всего из бизнеса (особенно частного), может служить важным показателем и одновременно фактором его автономии (в этой связи см.: Хантингтон, 2004: 40). Напротив, выраженное плутократическое рекрутирование чиновников могло бы свидетельствовать об ограниченности подобной автономии (вплоть до возможности «захвата» отдельных экономических ведомств коммерческими интересами), о наличии у бизнеса различных форм структурной и инструментальной политической власти и обуславливать тенденцию преимущественного учета его интересов в государственной политике при игнорировании требований других групп. В этой связи следует напомнить, что ряд эмпирических исследований, проведенных за рубежом и в России, показал, что выходцы из бизнеса в большей мере, чем другие государственные деятели, поддерживают и проводят благоприятную ему политику (Witko, Friedman, 2008; Dreher, Lamla, Lein, Somogyi, 2009; Chaisty, 2013; Jochimsen, Thomasius, 2014; Carnes, Lupu, 2015; Scharfenkamp, 2016; Hansen, Carnes, Gray, 2019; Szakonyi, 2020). С другой стороны, степень присутствия бизнесменов на административных постах, особенно в экономических министерствах, может говорить и о силе зависимости накопления капитала от связей в госаппарате, возникающих, в частности, при занятии выходцами из компаний государственных должностей.

В этом смысле анализ распространенности динамических персональных переплетений высшей бюрократии и бизнеса важен также и для понимания и обсуждения характера сложившегося в современной России капитализма, часто концептуализируемого как «кумовской» («crony capitalism») (Волкова, 2016; Economist, 2014).

## Обзор литературы

Источники рекрутирования административной элиты в целом и роль бизнеса как поставщика чиновников в частности наиболее систематически изучены в развитых капиталистических демократиях, причем обнаружены существенные межстрановые различия. Такие государства, как Япония и Италия, наиболее приближаются к закрытому, внутреннему, гильдейскому типу рекрутирования высокопоставленных чиновников (Koh, 1979: 288-289; Aberbach, Putnam, Rockman, 1981: 70-72; Cassese, 1999; Schmidt, 2005; Lewanski, Toth, 2011: 222-224). Приток в ряды министерской бюрократии из бизнеса (как и вообще извне административной сферы) незначителен. Это, в частности, характерно для экономических ведомств Японии, например, министерства финансов и министерства внешней торговли и промышленности. Их ключевые чиновники крайне редко имели предшествующую постоянную небюрократическую занятость, обычно работая в них с момента окончания университета и постепенно продвигаясь вверх по иерархической лестнице на основе меритократических критериев (Kubota, 1969: 92-94; Brown, 1999: 24). Эти характеристики карьеры японской административной элиты, отражая национальную специфику найма и занятости, одновременно обладают заметными признаками внешнего сходства с идеально-типической, «веберовской», бюрократией. В США, напротив, хотя карьерная гражданская служба и получила значительное развитие, и многие высокопоставленные чиновники рекрутируются непосредственно из федеральных органов исполнительной власти, внешнее рекрутирование административной элиты широко распространено (Mann, 1964; Martin, 1991; Etzion, Davis, 2008). Бизнес выступает важным (в том числе и непосредственным) источником пополнения высшего чиновничества. Рекрутирование из бизнеса особенно характерно для экономических министерств, таких как Министерство финансов и Министерство торговли (Mann, Smith, 1981: 222-224). Эта тенденция, традиционно присущая административной элите США, вместе с тем хорошо согласуется с парадигмой «нового государственного менеджмента». Наконец, в таких странах, как Великобритания и ФРГ, среди высокопоставленных чиновников существенно распространена занятость вне административной сферы, в том числе и в коммерческом секторе, на ранних стадиях карьеры, но более или менее непосредственный приток извне, в частности из бизнеса, на высшие административные должности редок (Harris, Garcia, 1966; Derlien, 1988; Theakston, Fry, 1989). Впрочем, в последние десятилетия (в связи с реформами гражданской службы в духе уже упоминавшегося «нового государственного менеджмента») в этих странах (как и в других европейских государствах) растут межсекторная

мобильность и внешнее рекрутирование на административные посты, в том числе из частного сектора (Derlien, 2003: 407-408; Greer, Jarman, 2011: 25-29; Van Thiel, Steijn, Allix, 2007: 96-97; Goetz, 2011: 54; Talbot, 2014: 746, 748).

Что касается России, то существует ряд работ, в которых в той или иной степени анализируется роль бизнеса как источника рекрутирования руководства федеральных министерств и административной элиты в целом (Huskey, 2010: 364; Тев, 2016; Тев, 2018; Fortescue, 2020; Крыштановская, 2020: 125-126). Выявлено, что за пределами административной сферы бизнес служит важнейшим, хотя и скорее косвенным, поставщиком высокопоставленного чиновничества. Вообще, анализ карьеры руководителей ряда федеральных министерств, включая экономические, показал, что чиновники, имеющие опыт работы в бизнесе и рекрутированные в рамках парадигмы «нового государственного менеджмента», являются наиболее распространенным типом, за которым следуют профессиональные бюрократы (Fortescue, 2020). Также установлено, что существенное, хотя и не слишком широкое, распространение получили пересечения между министрами и подчиненными им чиновниками в предшествующей бизнес-карьере, что, как уже отмечалось, может (хотя и не обязательно) вписываться в логику неопатримониального паттерна рекрутирования (Fortescue, 2020). Эти исследования, безусловно, улучшили наше понимание рассматриваемой темы, однако следует отметить, что ни одно из них не было посвящено специально министерствам экономического блока правительства, которые наиболее тесно взаимодействуют с бизнесом, но включало иные федеральные органы исполнительной власти. Представляется целесообразным провести отдельное исследование именно экономических министерств с целью выяснения тенденций и факторов рекрутирования их ключевых чиновников из коммерческой сферы и роли различных сегментов бизнеса как поставщиков административной элиты.

### **Гипотезы исследования**

Выявленная в научной литературе значимость бизнеса как источника рекрутирования высшего федерального чиновничества России в целом неудивительна. Говоря о факторах притока выходцев из коммерческой сферы в административную элиту вообще и особенно в руководство экономических министерств, следует отметить, что ему может способствовать ряд ресурсов, которыми обладают такие персоны. К ним можно, в частности, отнести навыки управления организациями (Szakonyi, 2020: 217); компетентность в экономических вопросах, включая знание специфики отраслей, курируемых данными министерствами; авторитет, доверие и связи в деловом сообществе. В этом смысле, как уже отмечалось, рекрутирование выходцев из бизнеса, прежде всего из подведомственных отраслей, в руководство министерств отчасти может свидетельствовать о значимости меритократических критериев отбора чиновников, способствуя эффективности деятельности административных органов. Также, исходя из теории структурной власти бизнеса

в отношении государства, зависящего от экономического роста в плане своих материальных возможностей и легитимности, правомерно предполагать, что назначение выходцев из коммерческой сферы на важные административные должности в экономическом блоке правительства могут производиться и в качестве позитивного сигнала инвесторам<sup>3</sup>. Вместе с тем не следует переоценивать востребованность бизнесменов в министерствах. Логика функционирования административной сферы и бизнеса и компетенции, необходимые для успешной работы в них, существенно различаются (Буравцева, 2013). Впрочем, государственные компании, особенно монополии, по характеру своей деятельности относительно близки к административным органам, и их руководителям, вероятно, легче применить свои знания и навыки в госаппарате. Вообще, менеджеры госсектора могут рассматриваться как предпочтительные (в сравнении с частными бизнесменами) кандидаты на административные посты, поскольку профессионально социализированы как проводники «государственного интереса» в коммерческой сфере. Вместе с тем следует отметить, что, вообще говоря, тесная связь с конкретной компанией или отраслью может восприниматься также и как недостаток кандидата на административный пост, поскольку одним из важных условий эффективного регулирования чиновниками экономики и ее секторов является их известная независимость от специфических коммерческих интересов (в этом смысле профессиональные бюрократы могут быть предпочтительнее).

Значимую роль в рекрутировании на видные посты в министерствах могут играть и финансовые средства бизнесменов, благодаря которым, в принципе, возможна и покупка должностей (см., напр.: Викторова, 2008; PASMI.RU, 2012). Наконец, знакомства, связи, отношения доверия менеджеров бизнеса с государственными деятелями, складывающиеся в ходе их повседневного функционального взаимодействия, существенно облегчают обмен кадрами. Формы такого взаимодействия различны: в частности, чиновники заседают в советах директоров коммерческих организаций, а менеджеры — в консультативных советах при органах власти. Причем его тесноте должна способствовать принадлежность компании к отрасли, подведомственной министерству, а также к государственному сектору. Кроме того, важным вытягивающим фактором рекрутирования на административные посты могут выступать знакомства и связи, сформировавшиеся в ходе совместной работы в бизнесе. Сделавший карьеру в коммерческом секторе министр (а таких персон немало в действующем правительстве М. В. Мишустина) может приводить за собой в министерство коллег (и подчиненных) по бизнесу. Распространенность среди чиновников экономических ведомств пересечений в предшествующей бизнес-карьере можно ожидать, исходя, как из предыдущих иссле-

---

3. Впрочем, подходящими в этом смысле назначенцами могут выступать не только и даже не столько выходцы из бизнеса, сколько, например, профессиональные бюрократы или представители научно-образовательной сферы, имеющие репутацию «либеральных экономистов». Кроме того, надо иметь в виду то, что вообще структурная власть бизнеса в России подрывается приоритетом для государства вопросов безопасности и внешней политики над задачами стимулирования экономического роста (Lamberova, Sonin, 2018).



дований, так и из популярной в политической социологии трактовки российской бюрократии как персоналистской.

В общем, представители бизнеса (особенно крупного) обладают рядом ресурсов, способствующих их рекрутированию в экономические министерства, однако их преимущества в качестве кандидатов на бюрократические должности, как и возможности влиять на подбор высших административных кадров, не следует переоценивать. Как уже отмечалось, в целом бизнес является младшим партнером во взаимоотношениях с федеральной администрацией, обладающей собственной силой и автономией. В этом смысле можно ожидать, что в карьерах высокопоставленных чиновников экономических министерств бюрократическая профессионализация будет выражена сильнее, чем плутократизация.

Анализируя факторы рекрутирования выходцев из бизнеса на административные посты, следует учитывать не только ресурсы и возможности бизнеса, но и его интересы. Надо сказать, что вообще бизнесу могут быть довольно выгодны политические связи, в частности, в форме присутствия выходцев из него в административных органах (и в первую очередь в ведомствах, непосредственно влияющих на функционирование соответствующих компаний и отраслей). Особенно это верно для стран со слабой правовой системой и высоким уровнем коррупции, к которым относится Россия (Faccio, 2010; Grigoriev, Zhirkov, 2020). В тесной связи с этим можно также ожидать наличия у бизнеса заинтересованности в колонизации административного аппарата, исходя из, как уже отмечалось, распространенного в научной литературе и СМИ определения отечественного капитализма как «кумовского», при котором политические связи являются решающими для накопления капитала. Конечно, выходцы из бизнеса не обязательно занимают административные посты с целью продвижения интересов своих компаний, отраслей или делового сообщества в целом<sup>4</sup>. Важную роль могут также играть и другие мотивы — забота об интересах общества (как они их понимают), стремление к самореализации в новой для себя сфере деятельности и пр. (кстати говоря, хотя соответствующих исследований чиновников, пришедших из бизнеса, нам не удалось обнаружить, о неоднозначности мотивации занятия должностей в системе публичной власти могут свидетельствовать интервью с депутатами-предпринимателями (Сакаева, 2012: 108)). Как бы то ни было, профессиональная социализация чиновников в бизнесе способствует формированию у них, с одной стороны, аттитудов, дружественных или сочувственных по отношению к нему, а с другой — сильных социальных связей в коммерческой сфере (Wirsching, 2018: 3-5). Это повышает вероятность восприимчивости таких государственных деятелей к потребностям и аргументам бизнеса, облегчает доступ бизнесменов к чиновникам и в целом может способствовать формированию экономической политики, благоприятной накоплению капитала. Вместе с тем нужно отметить, что политические

---

4. Тем более что их способность лоббировать коммерческие интересы может существенно ограничиваться бюрократической системой, в которой они оказываются.

связи в форме личной унии с госаппаратом могут и вредить фирмам, подчиняя их деятельность политическим соображениям (Гладышева, Кишилова, 2018).

Кроме того, заинтересованность бизнесменов в занятии административных постов и привлекательность для них бюрократической карьеры может неоднозначно влиять еще ряд обстоятельств. Видные административные должности престижны и дают значительные властные возможности, но с другой стороны, как уже отмечалось, профессиональные роли чиновника и менеджера компании, даже при их общем управленческом характере, существенно различаются, и работа бюрократа может казаться бизнесмену (особенно из частного сектора), например, слишком косной и несамостоятельной. Кроме того, зарплаты в коммерции могут быть существенно выше, чем на госслужбе, хотя это относится прежде всего к ключевым должностям в крупных фирмах. В целом же, как показывают исследования, оплата труда заместителей министров и директоров департаментов существенно превосходит средние доходы руководителей коммерческих организаций (Шклярчук, 2021: 31-32). Однако следует помнить, что административная карьера часто начинается на более низких и значительно хуже оплачиваемых постах — заместителей директоров департаментов, начальников отделов и пр. Впрочем, чиновники обычно обладают более стабильным и гарантированным доходом и вдобавок — разнообразными льготами и привилегиями, а также возможностями коррупционного обогащения, что может делать госслужбу привлекательной для выходцев из бизнеса (особенно тех, кто оказался не слишком удачлив в коммерческой сфере). Кроме того, нужно учесть, что закон не запрещает госслужащим, в частности и выходцам из бизнеса, владеть акциями и долями компаний, извлекая пассивный доход (хотя в случае конфликта интересов они обязаны передать их в доверительное управление). Вместе с тем высокопоставленным госслужащим запрещено «открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (Российская Федерация, 2004), причем данный запрет распространяется на их супругов и несовершеннолетних детей<sup>5</sup>. Учитывая по преимуществу офшорный характер крупной собственности в России, это может создавать определенные проблемы для сохранения контроля над капиталом и извлечения дохода из его функционирования при переходе из бизнеса на госслужбу, подрывая мотивацию бизнесменов (особенно частных) к министерской и вообще бюрократической карьере.

Словом, существуют факторы как способствующие, так и сдерживающие рекрутирование бизнесменов на высшие бюрократические позиции в федеральных министерствах. Исходя из изложенных выше теоретических аргументов и основываясь на данных предыдущих исследований, можно сформулировать три гипотезы:

---

5. На значимость этого запрета существенно повлияли санкции, введенные против РФ в 2022 г., но это выходит за хронологические рамки данного исследования.



Во-первых, хотя *внутриадминистративное рекрутирование* является доминирующей тенденцией, бизнес выступает одним из основных поставщиков (правда, по преимуществу косвенным) руководства экономических министерств, которое в этом смысле отклоняется от идеального типа «рационально-легального» чиновничества и имеет черты бюрократии «нового государственного менеджмента».

Во-вторых, существенно распространены пересечения между руководящими деятелями экономических министерств в ходе предшествующей бизнес-карьеры, что может вписываться в логику неопатримониального рекрутирования, основанного на личных связях.

В-третьих, среди коммерческих организаций в качестве непосредственного канала рекрутирования чиновников экономических министерств особенно важны крупные государственные компании, принадлежащие к подведомственным отраслям, что отчасти согласуется и с меритократическим, и с неопатримониальными способами отбора кадров.

## Данные и метод

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

Таблица 1. Количественные характеристики исследуемой совокупности, чел.

Министерство	ЗМ	ДД	Всего
Минэкономики	11	37	48

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

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

## Результаты исследования

В таблице 2 показаны источники рекрутирования высокопоставленных чиновников экономических министерств.

Таблица 2. Источники рекрутирования ключевых чиновников экономических министерств, в %

Источник рекрутирования	Наличие опыта работы (N=225)	Должность		
		Предшественствующая нынешней должности (N=211)	Предшественствующая нынешней должности (N=223)	Предшественствующая первой элитной должности* в федеральной администрации (N=222)
Постсоветские административные органы	89	64	83	73
Коммерческие организации**	64	25	10	16

Научно-образовательные учреждения	21	2	5	4
Постсоветские представительные органы	2	~0	0	1

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

\*\* Здесь и далее без учета чиновников, входивших по должности (как представители государства) в советы директоров компаний.

Как видим, наиболее распространен среди чиновников опыт работы в административных органах, так что бюрократическая профессионализация является доминирующей тенденцией. Несмотря на это, как и предполагалось в гипотезе 1, экономические министерства довольно существенно зависят от бизнеса как канала рекрутирования своего руководства. Бизнес служит вторым по важности поставщиком высших кадров экономических министерств и основным их источником за пределами самой административной сферы. Как показывает таблица 3, в целом почти две трети чиновников имели в постсоветский период опыт работы в коммерческой сфере на любых должностях, причем более трети занимали ключевые посты.

Таблица 3. Постсоветский опыт работы в коммерческих организациях до вхождения в нынешнюю должность, по категориям чиновников, в %

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

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

При этом примерно четверть провела в бизнесе половину и более постсоветской карьеры. В качестве примера можно привести Д. А. Огуряева, который перед вхождением в нынешнюю должность почти все время работал в бизнесе,

в 2018 году победил в конкурсе «Лидеры России», в 2020-м был назначен сначала советником, а через полгода заместителем министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций. Важно, впрочем, отметить, что, как и предполагалось в гипотезе 1, рекрутирование из бизнеса носит в основном косвенный характер: лишь каждый десятый чиновник работал в коммерческой организации на момент назначения на нынешнюю должность и у каждого шестого в бизнесе была позиция, предшествующая первой элитной должности в федеральной администрации (предэлитная позиция).

Общая распространенность опыта работы в бизнесе шире на высших уровнях административной иерархии министерств, однако эта картина может быть обманчивой в силу того, что в сравнении с ЗМ среди ДД гораздо больше тех, о чьей карьере есть лишь фрагментарная информация. Кроме того, как показывает таблица 3, хотя первые чаще работали в коммерческой сфере перед занятием первой элитной должности в федеральной администрации и среди них больше персон, проводших в бизнесе не менее половины своей постсоветской карьеры (31% против 24%), у вторых в бизнесе чаще была предпредшествующая должность. Стоит отметить, что среди самих министров выходцев из бизнеса гораздо больше, чем среди их подчиненных (шесть из восьми имели опыт работы на ключевых постах в коммерции, половина непосредственно пришла из бизнеса, а пятеро провели там половину или более своей постсоветской карьеры).

Что касается различий между министерствами, то они показаны в таблице 4.

*Таблица 4.* Опыт работы в коммерческих организациях (в том числе на ключевых постах) до вхождения в нынешнюю должность, по министерствам в %

Министерство	Наличие опыта работы	Должность		
		Предпредшествующая нынешней должности	Предшествующая нынешней должности	Предшествующая первой элитной должности в федеральной администрации
Минэкономики	58 (23*) (N=48)	18 (9) (N=44)	9 (6) (N=47)	11 (6) (N=47)
Минфин	59 (23) (N=39)	26 (5) (N=39)	15 (3) (N=39)	21 (5) (N=39)
Минпромторг	49 (38) (N=37)	6 (3) (N=31)	3 (3) (N=36)	6 (6) (N=36)
Минсельхоз	69 (46) (N=26)	46 (19) (N=26)	23 (12) (N=26)	31 (12) (N=26)
Минстрой	64 (43) (N=14)	15 (8) (N=13)	7 (7) (N=14)	7 (7) (N=14)

Минтранс	73 (45) (N=22)	30 (25) (N=20)	18 (14) (N=22)	19 (14) (N=21)
Минцифры	67 (38) (N=24)	26 (13) (N=23)	4 (4) (N=24)	8 (8) (N=24)
Минэнерго	87 (53) (N=15)	47 (33) (N=15)	7 (0) (N=15)	40 (33) (N=15)

\* В скобках здесь и далее указана доля чиновников, занимавших ключевые посты в бизнесе.

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

Как и предполагалось в гипотезе 2, в целом ряде случаев мы видим пересечения между министрами и их подчиненными с точки зрения предшествующей карьеры в коммерческом секторе. Нередко министр приводит с собой в министерство своих коллег из компаний, откуда пришел сам. Наиболее ярким примером служат целые группы выходцев из «Аэрофлота» в Минтрансе (трое, не считая министра) и Россельхозбанка в Минсельхозе (семеро, не считая министра). В частности, заместитель министра транспорта К. И. Богданов, который почти всю свою предшествующую карьеру в бизнесе провел под началом будущего главы ведомства В. Г. Савельева, поработав вместе с ним в таких крупных компаниях, как банк «Россия», «Газпром», АФК «Система» и «Аэрофлот». Или заместитель министра сельского хозяйства О. Н. Лут, которая ранее вместе с будущим главой ведомства Д. Н. Патрушевым работала в Банке ВТБ и Россельхозбанке. Впрочем, подобные примеры встречаются и в других министерствах: так, директор департамента проектной деятельности и цифровых технологий Минэнерго Э. М. Шереметцев ранее работал в компании «РусГидро», которую возглавлял будущий министр Н. Г. Шульгинов.

Из какого бизнеса приходят ключевые чиновники экономических ведомств? Выходцы из крупных компаний заметно представлены среди них. Так, каждый пятый чиновник (даже не считая тех, кто состоял в их советах директоров, занимая административный пост) имеет опыт работы в фирмах, входящих в рейтинг журнала

«Эксперт» (или владеющих/управляющих ими компаниях), причем 7% занимали в них ключевые посты, принадлежа, таким образом, к общенациональной экономической элите. Впрочем, всего 4% работали в таких компаниях непосредственно перед назначением, 6% занимали в них предэлитную, а 9% — предпредшествующую должность. Если учитывать также работу в фирмах, подконтрольных таким компаниям, то из крупного бизнеса вышло порядка половины чиновников, более или менее непосредственно рекрутированных из коммерческой сферы. Что касается формы собственности, то, как и предполагалось в гипотезе 3, в качестве прямого поставщика чиновников из бизнеса государственные компании важнее частных: выходцы из них преобладают на позиции, предшествующей нынешней должности (а также на предэлитной позиции). Однако что касается более косвенного рекрутирования, несколько неожиданным оказалось то, что предпредшествующую позицию в коммерческих организациях частного и государственного секторов занимало примерно равное количество чиновников. Кроме того, как и ожидалось, среди более или менее прямых выходцев из бизнеса преобладают персоны, работавшие в подведомственных министерствам отраслях. Так, в Минфине мы видим чиновников, ранее занятых в финансовом секторе (Группе ВТБ, дочерней компании Сбербанка — Сбербанк-КИБ, НОМОС-Банке, Россельхозбанке и пр.), в Минэнерго — представителей энергетических компаний («РусГидро», «Россети» и пр.), в Минтрансе — транспортных фирм (прежде всего «Аэрофлота», но также РЖД), в Минсельхозе — Россельхозбанка (отраслевого банка АПК). В целом гипотеза о том, что приток из крупных государственных компаний, принадлежащих к отраслям, курируемым соответствующими министерствами, является выраженным паттерном рекрутирования министерских чиновников из бизнеса, нашла свое подтверждение.

## Заключение

Исследование в целом подтвердило выдвинутые гипотезы, показав, что за пределами административной сферы бизнес является самым значимым (хотя в основном косвенным) источником рекрутирования чиновников экономических министерств, причем особенно важную роль играют крупные государственные компании, принадлежащие к отраслям, курируемым соответствующими министерствами. Распространенность в карьерах министерской элиты опыта работы в бизнесе (особенно в подведомственной сфере), напоминая практику США, является отклонением от «веберовского» типа профессиональной бюрократии (хотя и не исключает значимости меритократического отбора) и, в общем, вписывается в логику рекрутирования чиновников в духе парадигмы «нового государственного менеджмента». Следует отметить, что эта тенденция также согласуется с усилившимся в последние годы более общим трендом на технократизацию и деполилизацию государственного управления в России (Становая, 2018).

Что касается различий между административными странами (заместителями министров и директорами департаментов), то на высшем уровне министерской



иерархии в целом опыт работы в бизнесе обнаруживается чаще (хотя отчасти это может быть связано с меньшей полнотой данных о карьерах директоров департаментов). Межведомственные различия также существенны: выделяются министерства с наиболее выраженным плутократическим рекрутированием чиновников, например, Минсельхоз и Минтранс. Кроме того, следует отметить заметное присутствие в некоторых министерствах пересечений между министрами и подчиненными им чиновниками в ходе предшествующей карьеры в бизнесе. Данная тенденция может (хотя и необязательно) свидетельствовать о значимости неопатримониального рекрутирования чиновников, основанного на личной преданности и лояльности, патрон-клиентских отношениях.

Выявленные в ходе исследования тенденции целесообразно рассматривать в более широком контексте взаимоотношений бизнеса и власти в современной России. Хотя выраженное в ряде министерств плутократическое рекрутирование свидетельствует об ограниченности автономии федеральной бюрократии от крупного бизнеса и, вероятно, ставит сверхпредставленные компании и отрасли в привилегированное положение в процессе выработки и осуществления политики, формируя предвзятость чиновников в их пользу, но говорить о «захвате» бизнес-интересами министерств в целом вряд ли правомерно. Бюрократическая профессионализация, отражающая и одновременно способствующая автономии этих административных органов, остается ведущей тенденцией, а фирмы, являющиеся основными поставщиками кадров, будучи государственными, сами сильно зависят от отраслевых ведомств, выступающих от имени их собственника — Российской Федерации, и, в свою очередь, являющихся важным источником рекрутирования их руководства. Кроме того, следует отметить, что тенденция плутократического рекрутирования руководства экономических министерств может быть отчасти обусловлена «кумовским» характером российского капитализма, усиливающим заинтересованность фирм в формировании политических связей, которые первостепенны для успешного накопления капитала.

В завершении следует сказать об ограниченности результатов и дальнейших возможностях исследования. В целом было показано, что в рекрутировании руководства федеральных экономических министерств прослеживаются различные паттерны: «веберовские», меритократические черты сосуществуют с неопатримониализмом и практикой «нового государственного менеджмента», однако более или менее полное понимание их соотношения (и того, какой из них преобладает) невозможно только на основе анализа объективных характеристик источников рекрутирования чиновников и требует применения также опросных методов. Кроме того, результаты исследования отражают характеристики министерской элиты только на момент сбора данных (февраль-март 2021 г.), но чтобы понять, насколько устойчивы обнаруженные тенденции и практики рекрутирования, необходимо изучение карьерных траекторий высокопоставленных чиновников, охватывающее более длительный временной интервал.

## Литература

- Афанасьев М. Н.* (2000). Клиентелизм и российская государственность: исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм российской государственности, их влияния на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России. М.: Московский общественный научный фонд.
- Борщевский Г. А.* (2018). Высшие государственные служащие как политико-административная элита современной России // *Полития*. № 1 (88). С. 82-99.
- Буравцева М.* (2013). Есть ли жизнь после госслужбы? URL: [https://www.vedomosti.ru/management/articles/2013/06/21/zhizn\\_posle\\_gossluzhby](https://www.vedomosti.ru/management/articles/2013/06/21/zhizn_posle_gossluzhby).
- Викторова Л.* (2008). 5-7 млн евро — и ты губернатор. URL: <http://www.democracy.ru/article.php?id=2227>.
- Волкова О.* (2016). Ученые назвали политические связи главным источником богатства в России. URL: <http://www.rbc.ru/economics/11/03/2016/56be2a1ac9a7947f56bedc71a>.
- Гимпельсон В. Е., Магун В. С.* (2004). На службе государства российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников // *Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии*. № 5 (73). С. 19-36.
- Гладышева А. А., Кишилова Ю. О.* (2018). Влияние политических связей и государственной собственности на деятельность фирм в России // *Journal of Corporate Finance Research/Корпоративные финансы*. Т. 12. № 1. С. 20-43.
- Зудин А.* (2006). Государство и бизнес в России: эволюция модели взаимоотношений // *Неприкосновенный запас*. № 6. URL: <https://magazines.gorky.media/nz/2006/6/gosudarstvo-i-biznes-v-rossii-evolyucziya-modeli-vzaimootnoshenij.html>
- Крыштановская О. В.* (2020). Основные тренды формирования управленческой элиты России 2020–2030 гг. // *Вестник Российского фонда фундаментальных исследований. Гуманитарные и общественные науки*. № 5 (102). С. 117-134.
- Монусова Г. А.* (2004). Как становятся чиновниками и продвигаются по службе // *Общественные науки и современность*. № 3. С. 61-70.
- Президент РФ. (2005). Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 04.08.2021) «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_57545/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57545/).
- Российская Федерация (2004). Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О государственной гражданской службе Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/e7b86a940bc71a71af7b928859ofica92a69d878/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/e7b86a940bc71a71af7b928859ofica92a69d878/).
- Сакаева М. М.* (2012). Парламент как «окно возможностей»: исследование поведения предпринимателей с депутатским мандатом в ходе реализации рыночных интересов // *Экономическая социология*. Т. 13. № 3. С. 96-122.

- Становая Т.* (2018). Провальный сентябрь-2018, или Как режим перестает быть путинским. URL: <https://carnegie.ru/commentary/77326>.
- Тев Д. Б.* (2016). Федеральная административная элита: карьерные пути и каналы рекрутирования // Полис. Политические исследования. № 4. С. 115-130.
- Тев Д. Б.* (2018). Бизнес как источник рекрутирования федеральной административной и политической элиты России // Власть и элиты. Т. 5. С. 54-86.
- Хантингтон С.* (2004). Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция.
- Шклярук М. С.* (ред.) (2021). Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения. М.: Счетная палата Российской Федерации, Центр перспективных управленческих решений.
- Aberbach J. D., Putnam R. D., Rockman B. A.* (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press.
- Brown Jr. J. R.* (1999). *The Ministry of Finance: Bureaucratic Practices and the Transformation of the Japanese Economy*. Westport, Connecticut, London: Quorum Books.
- Carnes N., Lupu N.* (2015). Rethinking the Comparative Perspective on Class and Representation: Evidence from Latin America // *American Journal of Political Science*. Vol. 59. № 1. P. 1-18.
- Cassese S.* (1999). Italy's Senior Civil Service: An Ossified World // Page E. C., Wright V. (eds.). *Bureaucratic Elites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford: Oxford University Press. P. 55-64.
- Chaisty P.* (2013). The Preponderance and Effects of Sectoral Ties in the State Duma // *Europe-Asia Studies*. Vol. 65. № 4. P. 717-736.
- Cornell A., Knutsen C. H., Teorell J.* (2020). Bureaucracy and Growth // *Comparative Political Studies*. Vol. 53. № 14. P. 2246-2282.
- Derlien Y-U.* (1988). Repercussions of Government Change on the Career Civil Service in West Germany: The Cases of 1969 and 1982 // *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 1. № 1. P. 50-78.
- Derlien H-U.* (2003). Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond // *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 6. № 3. P. 401-428.
- Dreher A., Lamla M. J., Lein S. M., Somogyi F.* (2009). The Impact of Political Leaders' Profession and Education on Reforms // *Journal of Comparative Economics*. Vol. 37. № 1. P. 169-193.
- Etzion D., Davis G. F.* (2008). Revolving Doors? A Network Analysis of Corporate Officers and U.S. Government Officials // *Journal of Management Inquiry*. Vol. 17. № 3. P. 157-161.
- Evans P., Rauch J. E.* (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth // *American Sociological Review*. Vol. 64. № 5. P. 748-765.

- Faccio M.* (2010). Differences between Politically Connected and Nonconnected Firms: A Cross-Country Analysis // *Financial Management*. Vol. 39. № 3. P. 905–928.
- Fortescue S.* (2020). Russia's civil service: professional or patrimonial? Executive-level officials in five federal ministries // *Post-Soviet Affairs*. Vol. 36. № 4. P. 365–388.
- Gaman-Galuvtina O.* (2009). The Changing Role of the State and State Bureaucracy in the Context of Public Administration Reforms: Russian and Foreign Experience // *Oleinik A.* (ed.). *Reforming the State without Changing the Model of Power? On Administrative Reform in Post-socialist Countries*. London: Routledge. P. 38–54.
- Goetz K. H.* (2011). The development and current features of the German civil service system // *Van der Meer F. M.* (ed.). *Civil Service Systems in Western Europe*, Second Edition. Cheltenham: Edward Elgar. P. 37–65.
- Greer S. L., Jarman H.* (2011). The British civil service system // *Van der Meer F. M.* (ed.). *Civil Service Systems in Western Europe*, Second Edition. Cheltenham: Edward Elgar. P. 13–35.
- Grigoriev I., Zhirkov K.* (2020). Do political connections make businesspeople richer? Evidence from Russia, 2003–2010 // *Research and Politics*. Vol. 7. № 4. P. 1–6.
- Hansen E. R., Carnes N., Gray V.* (2019). What Happens When Insurers Make Insurance Laws? State Legislative Agendas and the Occupational Makeup of Government // *State Politics & Policy Quarterly*. Vol. 19. № 2. P. 155–179.
- Harris J. S., Garcia T. V.* (1966). The Permanent Secretaries: Britain's Top Administrators // *Public Administration Review*. Vol. 26. № 1. P. 31–44.
- Huskey E.* (2009). An Introduction to Post-communist Officialdom // *Russian Bureaucracy and the State: Officialdom from Alexander III to Vladimir Putin / E. Huskey, D. K. Rowney* (eds.). New York: Palgrave Macmillan. P. 215–230.
- Huskey E.* (2010). Elite recruitment and state-society relations in technocratic authoritarian regimes: The Russian case // *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 43. № 4. P. 363–372.
- Huskey E., Rowney D. K.* (2009). Conclusion // *Russian Bureaucracy and the State: Officialdom from Alexander III to Vladimir Putin / E. Huskey, D. K. Rowney* (eds.). New York: Palgrave Macmillan. P. 317–333.
- Jochimsen B., Thomasius S.* (2014). The perfect finance minister: whom to appoint as finance minister to balance the budget // *European Journal of Political Economy*. Vol. 34 (C). P. 390–408.
- Kapucu N.* (2006). New Public Management: Theory, Ideology, and Practice // *Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration / A. Farazmand, J. Pinkowski* (eds.). Boca Raton, London, New York: CRC Press. P. 889–902.
- Koh B. C.* (1979). Stability and Change in Japan's Higher Civil Service // *Comparative Politics*. Vol. 11. № 3. P. 279–297.
- Kubota A.* (1969). *Higher Civil Servants in Postwar Japan. Their Social Origins, Educational Backgrounds, and Career Patterns*. Princeton: Princeton University Press.

- Lamberova N., Sonin K.* (2018). The Role of Business in Shaping Economic Policy // *The New Autocracy: Information, Politics, and Policy in Putin's Russia* / D. Treisman (ed.). Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Lewanski R., Toth F.* (2011). The Italian civil service system // *Civil Service Systems in Western Europe, Second Edition* / F.M. Van der Meer (ed). Cheltenham: Edward Elgar. P. 217–241.
- Mann D. E.* (1964). The Selection of Federal Political Executives // *The American Political Science Review*. Vol. 58. № 1. P. 81–99.
- Mann D. E., Smith Z. A.* (1981). The Selection of U. S. Cabinet Officers and Other Political Executives. *International Political Science Review* // *Revue internationale de science politique*. Vol. 2. № 2. P. 211–234.
- Martin J. M.* (1991). An Examination of Executive Branch Appointments in the Reagan Administration by Background and Gender // *Western Political Quarterly*. Vol. 44. № 1. P. 173–184.
- PASMI.RU (2012). Более половины должностей в РФ — купленные. URL: <https://pasmir.ru/archive/45848/>.
- Scharfenkamp K.* (2016). It's About Connections — How the Economic Network of the German Federal Government Affects the Top Earners' Average Income Tax Rate // *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*. Vol. 236. № 4. P. 427–453.
- Schmidt C.* (2005). Japan's Circle of Power: Legitimacy and Integration of a National Elite // *Asien*. Vol. 96. P. 46–67.
- Shevchenko I.* (2005). Easy Come, Easy Go: Ministerial Turnover in Russia, 1990–2004 // *Europe-Asia Studies*. Vol. 57. № 3. P. 399–428.
- Szakonyi D.* (2020). *Politics for Profit: Business, Elections, and Policymaking in Russia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Talbot C.* (2014). The British Administrative Elite. The Art of Change without Changing? // *Revue française d'administration publique*. № 151-152. P. 741–761.
- The Economist. (2014). Planet Plutocrat: Our Crony-Capitalism Index. URL: <http://www.economist.com/news/international/21599041-countries-where-politically-connected-businessmen-are-most-likely-prosper-planet>.
- Theakston K, Fry G. K.* (1989). Britain's Administrative Elite: Permanent Secretaries 1900–1986 // *Public Administration*. Vol. 67. № 2. P. 129–147.
- Thompson W.* (2005). Putin and the “Oligarchs”: A Two-Sided Commitment Problem // *Leading Russia: Putin in Perspective: Essays in Honour of Archie Brown* / A. Pravda (ed.). Oxford: Oxford University Press. P. 179–202.
- Van Thiel S., Steijn B., Allix M.* (2007). ‘New Public Managers’ in Europe: Changes and Trends // *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives* / C. Pollitt, S. Van Thiel, V. Homburg (eds.). Basingstoke: Palgrave Macmillan. P. 90–106.
- Wirsching E.* (2018). The revolving door for political elites: policymakers' professional background and financial regulation. Working Paper No. 222. URL: <https://www.ebrd.com/publications/working-papers/revolving-door>.

- Witko C., Friedman S. (2008). Business Backgrounds and Congressional Behavior // *Congress & the Presidency*. Vol. 35. № 1. P. 71–86.
- Yakovlev A. (2006). The evolution of business—state interaction in Russia: From state capture to business capture? // *Europe-Asia Studies*. Vol. 58. № 7. P. 1033–1056.
- Yakovlev A. A. (2015). State-Business Relations in Russia after 2011: ‘New Deal’ or Imitation of Changes? // *The Challenges for Russia’s Politicized Economic System / S. Oxenstierna (ed.)*. Oxford: Routledge. P. 59–76.

## Business as a source of the recruitment of high-ranking officials of Russian federal economic ministries

*Denis Tev*

PhD in Sociology, Senior Researcher, The Sociological Institute of the RAS — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences.

Address: 25/14, 7th Krasnoarmejskaya St., Saint Petersburg, 190005, Russian Federation.

E-mail: denis\_tev@mail.ru

The article analyzes the role of business as a source of the recruitment of high-ranking officials of the economic ministries of the Russian government. The empirical basis of the study is a biographical database of 225 deputy ministers and directors of departments in eight ministries. The study demonstrated that although administrative professionalization is the most pronounced characteristic of officials’ careers, economic ministries are quite dependent on business as a channel for recruitment of their top executives, which, in this sense, has the features of a “new public management” bureaucracy. Business serves as the main supplier of senior staff for economic ministries outside the administrative realm, while large state-owned companies belonging to sectors supervised by ministries play a particularly significant role. Business experience is found more often at the highest level of the administrative hierarchy, particularly among deputy ministers. Interdepartmental differences are also significant: there are ministries with a pronounced presence of people from business, for example, the Ministry of Agriculture. In some ministries, the presence of intersections between ministers and their subordinates in the course of a business career preceding the current position is noticeable, which may indicate the importance of patrimonial recruitment based on personal loyalty or patron-client relations. The plutocratic recruitment of executives, especially noticeable in a number of ministries, probably puts overrepresented companies and industries in a privileged position in the policy-making and implementation process, thereby forming a kind of administrative bias in their favor.

**Keywords:** ministries, officials, sources of recruitment, career, business

### References

- Aberbach J. D., Putnam R. D., Rockman B. A. (1981) *Bureaucrats and Politicians In Western Democracies*, Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press.
- Afanas'ev M. N. (2000) *Klientelizm i rossijskaja gosudarstvennost': issledovanie klientarnyh otnoshenij, ih roli v jevoljucii i upadke proshlyh form rossijskoj gosudarstvennosti, ih vlijanija na politicheskie instituty i dejatel'nost' vlastvujushchih grupp v sovremennoj Rossii* [Clientelism and Russian statehood: a study of client relations, their role in the evolution and decline of past forms of Russian statehood, their influence on political institutions and the activities of ruling groups in modern Russia], Moscow: MONF.
- Borshchevskiy G. A. (2018) Vysshie gosudarstvennye sluzhashhie kak politiko-administrativnaja jelita sovremennoj Rossii [Senior Civil Servants as Russian Political and Administrative Elite]. *Politeia*, no 1, pp. 82–99.



- Brown Jr. J. R. (1999) *The Ministry of Finance: Bureaucratic Practices and the Transformation of the Japanese Economy*, Westport, Connecticut, London: Quorum Books.
- Buravceva M. (2013) Est' li zhizn' posle gossluzhby [Is there life after civil service?]. Available at: [https://www.vedomosti.ru/management/articles/2013/06/21/zhizn\\_posle\\_gossluzhby](https://www.vedomosti.ru/management/articles/2013/06/21/zhizn_posle_gossluzhby).
- Carnes N., Lupu N. (2015) Rethinking the Comparative Perspective on Class and Representation: Evidence from Latin America. *American Journal of Political Science*, vol. 59, no 1, pp. 1-18.
- Cassese S. (1999) Italy's Senior Civil Service: An Ossified World. *Bureaucratic Elites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials* (eds. E. C. Page, V. Wright), Oxford: Oxford University Press, pp. 55-64.
- Chaisty P. (2013) The Preponderance and Effects of Sectoral Ties in the State Duma. *Europe-Asia Studies*, vol. 65, no 4, pp. 717-736.
- Cornell A., Knutsen C. H., Teorell J. (2020) Bureaucracy and Growth. *Comparative Political Studies*, vol. 53, no 14, pp. 2246-2282.
- Derlien Y.-U. (1988) Repercussions of Government Change on the Career Civil Service in West Germany: The Cases of 1969 and 1982. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 1, no 1, pp. 50-78.
- Derlien H.-U. (2003) Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, vol. 6, no 3, pp. 401-428.
- Dreher A., Lamla M. J., Lein S. M., Somogyi F. (2009) The Impact of Political Leaders' Profession and Education on Reforms. *Journal of Comparative Economics*, vol. 37, no 1, pp. 169-193.
- Etzion D., Davis G. F. (2008) Revolving Doors? A Network Analysis of Corporate Officers and U. S. Government Officials. *Journal of Management Inquiry*, vol. 17, no 3, pp. 157-161.
- Evans P., Rauch J. E. (1999) Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, vol. 64, no 5, pp. 748-765.
- Faccio M. (2010) Differences between Politically Connected and Nonconnected Firms: A Cross-Country Analysis. *Financial Management*, vol. 39, no 3, pp. 905-928.
- Fortescue S. (2020) Russia's civil service: professional or patrimonial? Executive-level officials in five federal ministries. *Post-Soviet Affairs*, vol. 36, no 4, pp. 365-388.
- Gaman-Galuvtina O. (2009) The Changing Role of the State and State Bureaucracy in the Context of Public Administration Reforms: Russian and Foreign Experience. *Reforming the State without Changing the Model of Power? On Administrative Reform in Post-socialist Countries*. (ed. A. Oleinik), London: Routledge, pp. 38-54.
- Gimpel'son V., Magun V. (2004) Na sluzhbe gosudarstva rossijskogo: perspektivy i ogranichenija kar'ery molodyh chinovnikov [Serving the Russian State: Prospects and Constraints for Young Civil Servants' Careers]. *The Russian Public Opinion Herald. Data. Analysis. Discussions*, no 5 (73), pp. 19-36.
- Gladysheva A. A., Kishilova YU. O. (2018) Vlijanie politicheskikh svjazej i gosudarstvennoj sobstvennosti na dejatel'nost' firm v Rossii [The Influence of Political Ties and State Ownership on the Activities of Firms in Russia]. *Journal of Corporate Finance Research*, vol. 12, no 1, pp. 20-43.
- Goetz K. H. (2011) The development and current features of the German civil service system. *Civil Service Systems in Western Europe, Second Edition* (ed. F. M. Van der Meer), Cheltenham: Edward Elgar, pp. 37-65.
- Greer S. L., Jarman H. (2011). The British civil service system. *Civil Service Systems in Western Europe, Second Edition* (ed. F. M. Van der Meer), Cheltenham: Edward Elgar, pp. 13-35.
- Grigoriev I., Zhirkov K. (2020) Do political connections make businesspeople richer? Evidence from Russia, 2003-2010. *Research and Politics*, vol. 7, no 4, pp. 1-6.
- Hansen E. R., Carnes N., Gray V. (2019) What Happens When Insurers Make Insurance Laws? State Legislative Agendas and the Occupational Makeup of Government. *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 19, no 2, pp. 155-179.
- Harris J. S., Garcia T. V. (1966) The Permanent Secretaries: Britain's Top Administrators. *Public Administration Review*, vol. 26, no 1, pp. 31-44.
- Huntington S. (2004) *Politicheskij porjadok v menjajushhihsja obshhestvah* [Political Order in Changing Societies], Moscow: Progress-Tradicija.

- Huskey E. (2009) An Introduction to Post-communist Officialdom. *Russian Bureaucracy and the State: Officialdom from Alexander III to Vladimir Putin* (eds. E. Huskey, D. K. Rowney), New York: Palgrave Macmillan, pp. 215–230.
- Huskey E. (2010) Elite recruitment and state-society relations in technocratic authoritarian regimes: The Russian case. *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 43, no № 4, pp. 363–372.
- Huskey E., Rowney D. K. (2009). Conclusion. *Russian Bureaucracy and the State: Officialdom from Alexander III to Vladimir Putin* (eds. E. Huskey, D. K. Rowney), New York: Palgrave Macmillan, pp. 317–333.
- Jochimsen B., Thomasius S. (2014) The perfect finance minister: whom to appoint as finance minister to balance the budget. *European Journal of Political Economy*, vol. 34 (C), pp. 390–408.
- Kapucu N. (2006) New Public Management: Theory, Ideology, and Practice. *Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration* (eds. A. Farazmand, J. Pinkowski), Boca Raton, London, New York: CRC Press, pp. 889–902.
- Koh B. C. (1979) Stability and Change in Japan's Higher Civil Service. *Comparative Politics*, vol. 11, no 3, pp. 279–297.
- Kryshstanovskaya O. (2020) Osnovnye trendy formirovaniya upravlencheskoj jelity Rossii 2020–2030 gg. [The Key Trends in Forming the Governance Elite in Russia in 2020–2030]. *Russian Foundation for Basic Research Journal. Humanities and social sciences*, no 5 (102), pp. 117–134.
- Kubota A. (1969) *Higher Civil Servants in Postwar Japan. Their Social Origins, Educational Backgrounds, and Career Patterns*, Princeton: Princeton University Press.
- Lamberova N., Sonin K. (2018) The Role of Business in Shaping Economic Policy. *The New Autocracy: Information, Politics, and Policy in Putin's Russia* (ed. D. Treisman), Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Lewanski R., Toth F. (2011) The Italian civil service system. *Civil Service Systems in Western Europe, Second Edition* (ed. F. M. Van der Meer), Cheltenham: Edward Elgar, pp. 217–241.
- Mann D. E. (1964) The Selection of Federal Political Executives. *The American Political Science Review*, vol. 58, no 1, pp. 81–99.
- Mann D. E., Smith Z. A. (1981) The Selection of U. S. Cabinet Officers and Other Political Executives. *International Political Science Review. Revue internationale de science politique*, vol. 2, no 2, pp. 211–234.
- Martin J. M. (1991) An Examination of Executive Branch Appointments in the Reagan Administration by Background and Gender. *Western Political Quarterly*, vol. 44, no 1, pp. 173–184.
- Monusova G. A. (2004) Kak stanovjatsja chinovnikami i prodvigajutsja po sluzhbe [How to become officials and advance in the service]. *Social Sciences and Contemporary World*, no 3, pp. 61–70.
- PASMI.RU (2012) Bolee poloviny dolzhnostej v RF — kuplennye [More than half of positions in the Russian Federation are purchased]. Available at: <https://pasm.ru/archive/45848/>.
- President of the Russian Federation (2005) Ukaz Prezidenta RF ot 31.12.2005 N 1574 (red. ot 04.08.2021) "O Reestre dolzhnostej federal'noj gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby" [Decree of the President of the Russian Federation of December 31, 2005 N 1574 (as amended on 08/04/2021) "On the Register of Positions of the Federal State Civil Service"]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_57545/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57545/).
- Russian Federation (2004) Federal'nyj zakon ot 27.07.2004 N 79-FZ (red. ot 30.12.2021) "O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii" [Federal Law of July 27, 2004 N 79-FZ (as amended on December 30, 2021) "On the State Civil Service of the Russian Federation"]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/e7b86a940bc71a71af7b9288590f1ca92a69d878/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/e7b86a940bc71a71af7b9288590f1ca92a69d878/).
- Sakaeva M. (2012) Parlament kak «okno vozmozhnostej»: issledovanie povedenija predprinimatelej s deputatskim mandatom v hode realizacii rynochnyh interesov [Parliament as a «Window of Opportunities»: A Study on the Pursuit of Business Interests by Entrepreneurs with Mandates]. *Economic Sociology*, vol. 13, no 3, pp. 96–122.
- Scharfenkamp K. (2016) It's About Connections — How the Economic Network of the German Federal Government Affects the Top Earners' Average Income Tax Rate. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, vol. 236, no 4, pp. 427–453.

- Schmidt C. (2005) Japan's Circle of Power: Legitimacy and Integration of a National Elite. *Asien*, vol. 96, pp. 46-67.
- Shevchenko I. (2005) Easy Come, Easy Go: Ministerial Turnover in Russia, 1990-2004. *Europe-Asia Studies*, vol. 57, no 3, pp. 399-428.
- Shkljaruk M. (ed.) (2021) *Kadrovaja politika na gossluzhbe: tekushhie problemy i neobhodimye izmenenija* [Personnel policy in the civil service: current problems and necessary changes], Moscow: Schetnaja palata Rossijskoj Federacii, Centr perspektivnyh upravlencheskih reshenij.
- Stanovaja T. (2018) Proval'nyj sentjabr' — 2018, ili Kak rezhim perestaet byt' putinskim [Failed September — 2018, or How the regime ceases to be Putin's]. Available at: <https://carnegie.ru/commentary/77326>.
- Szakonyi D. (2020) *Politics for Profit: Business, Elections, and Policymaking in Russia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Talbot C. (2014) The British Administrative Elite. The Art of Change without Changing? *Revue française d'administration publique*, no 151-152, pp. 741-761.
- Tev D. (2016) Federal'naja administrativnaja jelita Rossii: kar'ernye puti i kanaly rekrutirovanija [Federal Administrative Elite of Russia: Career Paths and Channels of Recruitment]. *Polis: Political Studies*, no 4, pp. 115-130.
- Tev D. (2018) Biznes kak istochnik rekrutirovanija federal'noj administrativnoj i politicheskoj jelity Rossii [Business as a source of recruitment of the federal administrative and political elite of Russia]. *Power and Elites*, vol. 5, pp. 54-86.
- The Economist. (2014) Planet Plutocrat: Our Crony-Capitalism Index. Available at: <http://www.economist.com/news/international/21599041-countries-where-politically-connected-businessmen-are-most-likely-prosper-planet>.
- Theakston K., Fry G. K. (1989) Britain's Administrative Elite: Permanent Secretaries 1900-1986. *Public Administration*, vol. 67, no 2, pp. 129-147.
- Thompson W. (2005) Putin and the "Oligarchs": A Two-Sided Commitment Problem. *Leading Russia: Putin in Perspective: Essays in Honour of Archie Brown* (ed. A. Pravda), Oxford: Oxford University Press, pp. 179-202.
- Van Thiel S., Steijn B., Allix M. (2007) 'New Public Managers' in Europe: Changes and Trends. *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives* (eds. C. Pollitt, S. Van Thiel, V. Homburg), Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 90-106.
- Viktorova L. (2008). 5 — 7 mln. evro — i ty gubernator [5 — 7 million euros — and you are the governor]. Available at: <http://www.democracy.ru/article.php?id=2227>.
- Volkova O. (2016) Uchenye nazvali politicheskie svjazi glavnyim istochnikom bogatstva [Scientists Said that Political Ties is the Main Source of Wealth in Russia]. Available at: <http://www.rbc.ru/economics/11/03/2016/56e2a1ac9a7947f56bedc71a>.
- Wirsching E. (2018) The revolving door for political elites: policymakers' professional background and financial regulation. Working Paper No. 222. Available at: <https://www.ebrd.com/publications/working-papers/revolving-door>.
- Witko C., Friedman S. (2008) Business Backgrounds and Congressional Behavior. *Congress & the Presidency*, vol. 35, no 1, pp. 71-86.
- Yakovlev A. (2006) The evolution of business—state interaction in Russia: From state capture to business capture? *Europe-Asia Studies*, vol. 58, no 7, pp. 1033-1056.
- Yakovlev A. A. (2015) State-Business Relations in Russia after 2011: 'New Deal' or Imitation of Changes? *The Challenges for Russia's Politicized Economic System* (ed. S. Oxenstierna), Oxford: Routledge, pp. 59-76.
- Zudin A. (2006) Gosudarstvo i biznes v Rossii: jevoljucija modeli vzaimootnoshenij [State and business in Russia: evolution of the relationship model]. *Neprikosnovennyj zapas* [NZ], no 6. Available at: <https://magazines.gorky.media/nz/2006/6/gosudarstvo-i-biznes-v-rossii-evolyuciya-modeli-vzaimootnoshenij.html>.