



Г.А. Борщевский

ВЫСШИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ КАК ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЭЛИТА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Георгий Александрович Борщевский — кандидат исторических наук, доцент Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Для связи с автором: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru.

Аннотация. Целью статьи является выявление особенностей карьерных траекторий и каналов рекрутирования политико-административной элиты России. В качестве представителей этой элиты автор рассматривает федеральных министров, их заместителей, а также директоров департаментов федеральных министерств, используя для обозначения этого слоя широко распространенное в мире, но ранее не употреблявшееся в России понятие «высшие государственные служащие» (ВГС). Эмпирическую базу исследования составляют биографии высших федеральных чиновников, опубликованные на официальных сайтах. Автором собраны биографические данные о руководящем составе всех федеральных министерств. Объем выборки — 381 человек.

Проведенное автором исследование показывает, что среди ВГС России преобладают карьерные бюрократы и технократы, хотя в министерском корпусе велика доля политических назначенцев. По своим характеристикам ВГС могут быть отнесены к элите общества: они являются преимущественно уроженцами крупных городов, получили хорошее образование, многие имеют ученые степени и государственные награды. Вместе с тем слой ВГС неоднороден, что сказывается на деятельности соответствующих министерств. Министерства, возглавляемые карьерными бюрократами, как правило, успешнее реализуют государственные программы, и динамика развития в руководимых ими отраслях выше, чем в регулируемых министерствами, во главе которых стоят политические назначенцы.

По заключению автора, процесс рекрутирования ВГС в России непрозрачен и лишен системности. Ключ к решению этой проблемы он видит в создании Службы высших руководителей по образцу ряда развитых стран и наделении ее функциями подбора и оценки высших государственных служащих.

Ключевые слова: государственная служба, политико-административная элита, бюрократия, высшие государственные служащие, карьера

**Политико-
административная
элита как объект
исследований**

Согласно распространенным определениям, элита — это субъект социального управления, устойчивая общность людей, обладающих властью¹. В XX в. элитология обрела статус одного из ведущих направлений политической науки². Существует спектр подходов к пониманию элиты, главные из которых — *аксиологический*, восходящий к Вильфредо Парето, и *альтиметрический*, базирующийся на работах Гаэтано Моски³. Ни один из подходов, однако, не устраняет смысловой неопределенности, что открывает возможности для различных классификаций элит.

Разделение функций принятия и исполнения решений (политико-административная дихотомия) лежало в основе классических теорий бюрократии Макса Вебера, Вудро Вильсона и Франка Гуднау⁴. Позднее этот аспект получил развитие в концепции политико-административного управления, рассматривающей совокупность устойчивых отношений и связей в системе исполнительной власти в ее взаимодействии с центрами принятия политических решений, с одной стороны, и с институтами гражданского общества — с другой⁵. Элементами политико-административного управления являются функциональное представительство интересов, нормотворчество и государственная служба. В современной политической науке государственную службу (бюрократию) принято считать организационным ядром любой политико-административной системы. Государственная служба создается для удовлетворения потребности общества в профессиональном исполнении политических решений.

В связи с этим закономерно встает вопрос о наличии особой политико-административной элиты и соотношении ее с элитой политической. В российских исследованиях политико-административная элита определяется как социально-управленческий слой политических деятелей и высших чиновников⁶. За рубежом для обозначения этого слоя используется термин «высшие государственные служащие» (Senior Civil Servants). Эта группа включает в себя членов правительства (министров, государственных секретарей) и их ближайших подчиненных (заместителей министров, постоянных секретарей). Министры чаще являются политическими назначенцами, их задача — воплощение программы правящей партии. Заместителями министров, напротив, чаще становятся карьерные чиновники, всю жизнь проработавшие в министерстве, их задача — обеспечение работы аппарата в условиях периодической смены министров⁷.

Карьерные траектории представителей высшей бюрократии привлекают исследовательский интерес⁸. Отдельного внимания заслуживает вопрос о характере взаимодействия между министрами и членами их команды. За рубежом такое взаимодействие описывается с помощью модели Public Service Bargain, имеющей две основные формы — *доверительную* (trustee) и *агентскую* (principal-agent); в рамках первой из них чиновники сами принимают решения, в рамках второй — следуют указаниям политических руководителей⁹.

¹ Гаман-Голутвина 2016: 38.

² Hartmann 2010.

³ Соловьев 2017: 69.

⁴ Georgiou 2014.

⁵ Комаровский и Сморгунюв 2004: 42.

⁶ См., напр. Тев 2016: 117; Вилков, Воронцов и Понеделков 2017: 198.

⁷ Dowding and Dumont (eds.) 2009.

⁸ Hansen, Steen, and Jong 2012.

⁹ Bourgault and Dorpe 2013; Ribbins and Sherratt 2013.

В нашей стране бюрократия обладает определенной спецификой. Социум склонен наделять чиновников статусом «вершителей судеб», что, как правило, связано не с верой в их эффективность, а с осознанием присущей бюрократии *власти*¹⁰. При этом в ходе рекрутирования элит ключевую роль играет лояльность, а не демократические процедуры, в связи с чем некоторые эксперты квалифицируют элитный слой России как квазиэлиту¹¹. Отмечается и преобладание принципов работы политико-административной системы, сближающая современную высшую российскую бюрократию с советской номенклатурой¹².

Несмотря на наличие значительного числа работ, посвященных российскому чиновничеству, эмпирических исследований высшей бюрократии явно недостаточно. Изучается преимущественно ее восприятие обществом, а не характеристики действующих руководителей, что, на наш взгляд, не позволяет получить адекватное представление об этом слое. Необходимость заполнения этого пробела и задает вектор настоящего исследования. Основная его задача заключается в том, чтобы выявить особенности карьерных траекторий и каналов рекрутирования политико-административной элиты России. Мы стремимся выяснить также, какой из каналов рекрутирования в большей степени способствует эффективности политико-административной системы.

Эмпирическую основу исследования составляют биографии высших федеральных чиновников, опубликованные на официальных сайтах. Нами собраны биографические данные о руководящем составе всех федеральных министерств¹³. Объем выборки — 381 человек (21 министр, 18 первых заместителей министров, 120 заместителей министров и 222 директора департаментов), или 84% генеральной совокупности. Выборка отражает характеристики ВГС по состоянию на начало 2017 г.

Каналы рекрутирования политико- административной элиты

В качестве представителей политико-административной элиты нами рассматриваются федеральные министры, их заместители, а также директора департаментов федеральных министерств. Именно эти лица формируют стратегии развития отраслей, относящихся к сфере полномочий соответствующих ведомств, и определяют проводящуюся в последних кадровую политику. Поэтому от их деятельности зависит функционирование всей политико-административной системы. Мы ограничиваем свой анализ федеральными министерствами, так как в международной практике именно их принято считать ядром политико-административной системы¹⁴.

Для обозначения представителей политико-административной элиты мы используем утвердившееся в мире понятие «высшие государственные служащие» (ВГС). В России это понятие ранее не употреблялось,

¹⁰ Пивоваров 2014: 54.

¹¹ См., напр. Шутлов (ред.) 2016.

¹² Оболонский 2015; Гельман 2016; Тимофеев 2016; Нисневич и Рябов 2017.

¹³ Указ 2012.

¹⁴ Dowding and Dumont (eds.) 2009.

поскольку по действующему законодательству министры являются не государственными служащими, а лицами, замещающими государственные должности РФ¹⁵. Однако их статус почти идентичен статусу госслужащих категории «руководители» высшей группы должностей¹⁶, к которым относятся заместители министров и директора департаментов министерств, что позволяет рассматривать проводимое в законе различие между ними как во многом формальное.

Рекрутирование политико-административной элиты может быть меритократическим и протекционистским. На преобладание первой модели указывает выдвижение ВГС по личным заслугам или выслуге лет, на использование второй — выдвижение представителей одного региона, ведомства, вуза и/или наличие у руководителей личных команд. О характере рекрутирования говорит как вертикальная, так и горизонтальная карьера высших госслужащих¹⁷. Соответственно, проанализировав их биографии, можно выяснить, к какому типу элиты они принадлежат.

Чтобы более четко структурировать исследование, сформулируем ряд гипотез, поддающихся проверке на основе биографических сведений.

Гипотеза 1. Высшие госслужащие — это преимущественно выходцы из элитных слоев общества. Данная гипотеза базируется на альтиметрической теории элит Моски, согласно которой элита является самовоспроизводящимся слоем, препятствующим попаданию в нее представителей иных слоев. В пользу этой гипотезы будет свидетельствовать наличие у большинства ВГС таких характеристик, как (а) рождение в мегаполисе, (б) обучение в элитарном вузе¹⁸, (в) небольшой рабочий стаж, (г) опыт руководства бизнесом.

Гипотеза 2. Высшие госслужащие — это выходцы из силовых структур. Данная гипотеза отталкивается от утверждения ряда авторов о милитократическом характере «путинской» элиты¹⁹. В ее пользу будет свидетельствовать преобладание среди ВГС лиц с военным образованием и стажем военной службы.

Гипотеза 3. Высшими госслужащими становятся наиболее способные и талантливые профессионалы-технократы. Данная гипотеза логически вытекает из аксиологической теории элит, восходящей к Парето. В ее пользу будут свидетельствовать: (а) близость распределения ВГС по месту рождения и получения образования общему распределению населения страны по регионам; (б) соответствие профиля образования и сферы трудовой деятельности ВГС специфике руководимых ими министерств; (в) начало карьеры с низовых должностей.

Гипотеза 4. Высшие госслужащие — это кадровые бюрократы. Выдвижение этой гипотезы связано с правовым обособлением госслужбы от иных видов деятельности. В ее пользу будут свидетельствовать: (а) преобладание среди ВГС выпускников вузов, дающих управленческое

¹⁵ Помимо министров, в эту группу входят президент и председатель правительства РФ, депутаты Госдумы и члены Совета Федерации, федеральные судьи, послы, генеральный прокурор и ряд иных лиц.

¹⁶ С госслужащими данной категории министров сближают, в частности: а) срочный порядок замещения должности; б) набор льгот и порядок пенсионного обеспечения; в) антикоррупционные ограничения; г) порядок оплаты труда, устанавливаемый президентом и правительством РФ.

¹⁷ Заранкин 2016.

¹⁸ В качестве элитарных рассматривались российские вузы, входящие в глобальный рейтинг университетов QS и топ-10 ежегодного рейтинга вузов Минобрнауки, в том числе МГУ, СПбГУ, РАНХиГС, МГИМО(У), НИУ ВШЭ и некоторые другие.

¹⁹ См., напр. Rivera and Rivera 2014.

образование; (б) отсутствие опыта работы вне госслужбы; (в) «ступенчатый» характер карьерного роста; (г) параллельный рост возраста, стажа и уровня должности.

Гипотеза 5. Высшие госслужащие — это выходцы из политической элиты. Данная гипотеза исходит из опыта многих стран, где подобная модель рекрутирования ВГС получила широкое распространение²⁰. В ее пользу будет свидетельствовать преобладание среди ВГС лиц с опытом работы на выборных должностях, а также в НКО и аппаратах политических партий.

Гипотеза 6. Высшие госслужащие — это члены министерских команд. Данная гипотеза продиктована утверждением ряда исследователей, что кадровая политика на госслужбе строится по командному принципу (в чем они видят продолжение традиций «ручного» управления и неопатримониализма)²¹. В ее пользу будет свидетельствовать высокая степень совпадения карьерных траекторий министров и их подчиненных (что, в свою очередь, указывает на ориентацию министров не на кадровый потенциал соответствующих министерств, а на «своих» людей с предыдущего места работы).

Проверка приведенных выше гипотез позволит судить о преобладающей модели рекрутирования политико-административной элиты. Однако само по себе это мало что скажет нам об эффективности политико-административной системы. В связи с этим мы формулируем еще одну гипотезу.

Гипотеза 7. Преобладающий тип рекрутирования административной элиты влияет на степень эффективности министерств. Конечно, результаты работы министерств зависят не только от ВГС. Тем не менее в условиях «вертикали власти» и авторитарного («ручного») стиля управления правомерно предположить наличие устойчивой связи между деятельностью министерств и характеристиками их руководства во главе с министром.

Для проверки этой гипотезы мы используем данные (а) о позициях министерств в рейтингах органов власти по созданию условий для ведения бизнеса и по информационной открытости²²; (б) об эффективности реализации министерствами государственных программ²³; (в) о динамике показателей социально-экономического развития в отраслях, за развитие которых ответственны соответствующие министерства²⁴, посредством регрессионно-корреляционного анализа сопоставляя их с характеристиками ВГС²⁵. Высокая степень корреляции между рассматриваемыми показателями будет свидетельствовать о том, что тип рекрутирования влияет на выполнение политико-административной элитой ее функций.

²⁰ Hartmann 2010.

²¹ См., напр. Гельман 2016.

²² См. Оценка 2015; Мониторинг 2015, 2016.

²³ См. Сводный доклад 2014, 2015, 2016, 2017.

²⁴ См. Регионы России 2016; Россия в цифрах 2017.

²⁵ Аналогичный подход был использован, в частности, в Tatham and Bauer 2016.

Высшие госслужащие — кто они?

Обратимся теперь к анализу собранной нами биографической информации. Начнем с самого общего портрета высших государственных служащих.

Подавляющее большинство ВГС (82%) — мужчины. Если среди госслужащих категории «руководители» 37% женщин, а среди лиц, замещающих госдолжности, — 41%, то среди ВГС их лишь 18%.

Доли ВГС в возрасте 30, 40 и 50 лет примерно равны. Доля молодежи до 30 лет среди ВГС выше, чем в других группах руководителей. Медианный возраст министров — 45–54 года, их заместителей — более 55 лет, директоров департаментов — 35–44 года.

В общей численности населения РФ городские жители составляют 74%, из них в крупных городах (с населением более миллиона человек) проживают 25%. 75% ВГС являются уроженцами крупных городов.

Все ВГС получили высшее образование. При этом 34% из них имеют ученые степени (среди госслужащих в целом таковых 1,5%).

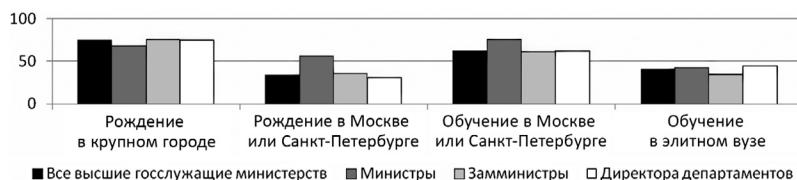
Зафиксировав общие социально-демографические характеристики ВГС, можно перейти к проверке выдвинутых гипотез.

1. Высшие госслужащие — это преимущественно выходцы из элитарных слоев общества.

Как видно из приведенных выше данных, представители ВГС в России обладают признаками элиты и в плане происхождения, и в плане образования. Большинство из них родилось в крупных городах, причем доля столичных уроженцев растет вместе с должностью (см. рис. 1). Среди мест обучения преобладают Москва (53%) и Санкт-Петербург (9%), 41% ВГС закончил элитные вузы. Вместе с тем приобретению статуса ВГС предшествует долгий трудовой путь: медианный трудовой стаж ВГС — 30–39 лет, стаж госслужбы — 10–19 лет. То есть гипотеза подтверждается лишь частично.

Довольно интересные результаты дало выявление статистических связей между разными биографическими показателями. Корреляция мест рождения и обучения (44% при $p=0,0001$) логически объяснима. Гораздо любопытнее отрицательная связь (–14% при $p=0,001$) между местом рождения и стажем службы, указывающая на то, что у уроженцев Центральной России построение карьеры, как правило, занимает меньше времени, чем у выходцев из окраинных регионов.

Рисунок 1 Место рождения и получения образования ВГС (в %)



2. Высшие госслужащие — это выходцы из силовых структур.

Военное образование имеют лишь 10% ВГС, и всего 2% пришли на госслужбу из военных и правоохранительных структур. То есть гипотеза не подтверждается.

3. Высшими госслужащими становятся наиболее способные и талантливые профессионалы-технократы.

Рекрутирование ВГС осуществляется преимущественно из столичных регионов. Среди высших государственных служащих 27% москвичей и 7% петербуржцев, при том что в этих городах проживают всего 8 и 4% населения РФ соответственно. Это свидетельствует о неравных возможностях граждан при построении карьеры в федеральных органах.

Профессиональный опыт 54% ВГС соответствует профилю руководимых ими министерств. Весьма показательна в этом плане, в частности, карьерная траектория министра здравоохранения РФ (см. рис. 2.) Однако межведомственные вариации очень значительны. Корреляция между образованием ВГС и спецификой деятельности министерств равна 55% при $p=0,0093$. То есть гипотеза подтверждается лишь частично.

4. Высшие госслужащие — это кадровые бюрократы.

37% ВГС получили гуманитарное (в том числе юридическое) образование, 29% — управленческое и экономическое. Доля лиц с дипломами управленцев выше всего среди министров (33%). Вместе с тем особого вуза, готовящего высших бюрократов, обнаружить не удалось: РАНХиГС закончили лишь 12% ВГС.

Более половины ВГС имеют опыт работы в коммерческом секторе, 14% пришли на госслужбу непосредственно из бизнеса, 7% — из НКО. Только треть ВГС (и всего 19% министров) начали свою трудовую деятельность в руководимом ими министерстве. «Ступенчатый»

Рисунок 2 Карьерная траектория министра здравоохранения РФ



принцип карьерного роста часто нарушается: треть ВГС были назначены сразу на замещаемую должность, причем среди министров таковых 57%. Лишь 6 министров из 21 ранее занимали пост заместителя министра.

При бюрократии кадрового типа возраст, стаж и должность повышаются параллельно. Проведенный нами анализ выявил положительные корреляции между возрастом и трудовым стажем (80%), трудовым стажем и стажем госслужбы (64%), стажем госслужбы и числом пройденных ступеней карьеры (66%). Однако связь между занимаемой должностью и стажем госслужбы, а также числом пройденных карьерных ступеней оказалась отрицательной (–10 и –12% соответственно), что можно интерпретировать следующим образом: чем выше занимаемая должность, тем ниже вероятность того, что ВГС имеет продолжительный стаж госслужбы и последовательно занимал должности в данном министерстве. То есть гипотеза подтверждается лишь частично.

5. Высшие госслужащие — это выходцы из политической элиты.

С выборных должностей в министерства пришел лишь 1% ВГС (и всего один министр). Опыт работы в НКО, включая аппараты политических партий и общественных движений, имеют 7% ВГС, в том числе 14% министров, 8% их заместителей и 6% директоров департаментов. То есть гипотеза не подтверждается.

6. Высшие госслужащие — это члены министерских команд.

Для проверки этой гипотезы мы сопоставили социально-демографические характеристики министров и их ближайших подчиненных. Максимальное соответствие обнаружилось по таким параметрам, как пол, стаж, наличие наград и ученых степеней, специальность и место учебы. Наибольшие корреляции выявлены в Минюсте (88%), наименьшие — в Минсельхозе, Минобрнауки и Минтруде (менее 50%).

Проведенный анализ указывает на наличие элементов командного подбора кадров. Так, в Минздраве, который возглавляет женщина, женщины преобладают и среди высших госслужащих. Если в Минэкономразвития и Минкомсвязи, во главе которых стоят молодые руководители (1982 г.р.), средний возраст ВГС составляет от 35 до 44 лет, то в МИДе, где министру под 70, подавляющая часть ВГС старше 55 лет. Почти половина руководителей Минсельхоза — выходцы из Краснодарского края, а министр, заместитель министра и два директора департаментов — уроженцы одной станицы, что едва ли является случайностью. В Минюсте большинство ВГС, включая министра, родились в Ленинграде и закончили один факультет СПбГУ. В министерствах, главы которых долгое время работали в коммерческой сфере, велика доля выходцев из бизнеса (в Минэнерго — 90%, в Минприроды и Минвостокразвития — по 83%,

в Минкомсвязи — 82%). Вместе с тем степень совпадения карьерных траекторий министров и их ближайших сотрудников не настолько высока, чтобы можно было говорить о бесспорном доминировании командного принципа рекрутирования. То есть гипотеза подтверждается лишь частично.

Подведем промежуточные итоги. Из шести выдвинутых нами гипотез относительно преобладающей модели рекрутирования политико-административной элиты две не нашли подтверждения и четыре подтвердились частично. Выходцы из силовых структур (гипотеза 2) и политики (гипотеза 5) не составляют большинства среди ВГС. Слой высших государственных служащих является элитным с точки зрения места рождения и образования, но не состоит из представителей «золотой молодежи» и богатых бизнесменов (гипотеза 1). Деятельность большинства ВГС отвечает их образованию и профессиональному опыту, однако распределение ВГС по месту рождения и образования резко расходится с общим распределением населения страны по регионам, что не дает сделать вывод о преобладании меритократического типа рекрутирования (гипотеза 3). Несмотря на присутствие ряда признаков кадровой бюрократии, в большинстве ведомств продолжительность стажа госслужбы обратно пропорциональна уровню должности (гипотеза 4). Карьерные траектории министров и их ближайших сотрудников не совпадают до степени, позволяющей говорить о четко выраженном командном принципе рекрутирования (гипотеза 6).

Господствующей модели формирования политико-административной элиты в России выявить не удалось. С точки зрения типа рекрутирования министерства распадаются на три группы.

Министерствами первой группы руководят *кадровые чиновники*, сделавшие карьеру внутри данного ведомства. В таких министерствах большинство ВГС последовательно замещали четыре и более должности. К кадровым чиновникам относятся Сергей Лавров (МИД), Владимир Колокольцев (МВД), Владимир Пучков (МЧС), Антон Силуанов (Минфин), Александр Коновалов (Минюст), Максим Топилин (Минтруд).

Вторую группу министерств возглавляют *отраслевые эксперты*, имеющие профильное образование и опыт работы в соответствующей отрасли, но не на госслужбе. Среди министров данного типа можно упомянуть Веронику Скворцову (Минздрав), Ольгу Васильеву (Минобрнауки), Павла Колобкова (Минспорт).

Во главе министерств третьей группы стоят *политические назначенцы*, не связанные с руководимой сферой ни образованием, ни прежним опытом работы. Примеры такого рода министров — Максим Соколов (Минтранс), Михаил Мень (Минстрой).

**Эффективна ли
политико-
административная
элита?**

Проверим теперь, влияет ли тип рекрутирования ВГС на степень эффективности министерств (гипотеза 7).

В рейтинге информационной открытости федеральных органов исполнительной власти лидирующие позиции занимают МЧС, Минстрой, Минкультуры, МИД, Минкомсвязи, Минюст, МВД, Минэнерго. По созданию условий для ведения бизнеса лидируют Минкомсвязи, Минстрой, Минфин, Минэкономразвития и Минэнерго; по уровню реализации государственных программ — МВД, Минюст, Минспорт, Минздрав. Хуже всего с реализацией таких программ обстоит дело у Минстроя и Минвостокразвития.

По динамике вклада в ВВП в последние пять лет первенствовали отрасли сельского хозяйства (+28,6%), здравоохранения (+11,8%), обороны и безопасности (+11,3%), финансов (+7%), культуры и спорта (+6%), промышленности (+3%). Экономический рост отмечен в регионах Дальнего Востока и Северного Кавказа. Показатели развития энергетики стагнировали. В сферах транспорта, связи, образования, торговли и строительства динамика была отрицательной.

На первый взгляд, взаимосвязи между данными показателями и биографиями ВГС не просматривается, однако применение количественных методов позволило установить ряд статистических связей. Выявлены значимые положительные корреляции между созданием условий для ведения бизнеса и возрастом и стажем ВГС. В свою очередь, показатели отраслевого развития и уровень информационной открытости министерств коррелируют с возрастом и стажем ВГС отрицательно (то есть министерствами, действующими в отраслях с позитивной динамикой развития и демонстрирующими относительно высокую информационную открытость, чаще руководят более молодые ВГС). Эффективность реализации государственных программ ниже в министерствах, в руководстве которых преобладают лица с гуманитарным образованием.

Прослеживается также связь между эффективностью министерств и доминирующими в них типами рекрутирования ВГС (см. *табл. 1*). С точки зрения создания условий для ведения бизнеса наибольшего успеха добиваются министерства, возглавляемые политическими назначенцами. Со своей стороны, министерства кадрового типа превосходят другие по информационной открытости. Наилучшие показатели у них и в плане реализации госпрограмм. Обнаружена корреляция (43% при $r=0,04$) между долей среди ВГС лиц с отраслевым стажем и уровнем реализации министерством государственных программ (регрессия: $P_{\text{об}}=0,049$, $R^2=0,188$, $\text{coef.}=0,45$, $\text{const}=16,5$). Наконец, анализ показателей конечного социально-экономического эффекта от государственного управления свидетельствует о том, что вклад в ВВП выше в отраслях, за развитие которых отвечают ведомства с карьерным типом рекрутирования ВГС. Напротив, отрасли, регулируемые министерствами, во главе которых стоят политические назначенцы, демонстрируют отрицательный экономический рост.

Таким образом, можно предположить, что тип рекрутирования ВГС сказывается на деятельности министерств, во всяком случае, отчасти.

Таблица 1 Доминирующие типы рекрутирования ВГС и эффективность деятельности²⁶

²⁶ Средние значения реализации госпрограмм (2013—2016 гг.), информационной открытости (2015—2016 гг.) и создания условий для ведения бизнеса (2015 г.) приведены по данным Минэкономразвития, динамика ВВП (2012—2016 гг.) — по данным Росстата.

| Тип рекрутирования ВГС | Названия министерств | Уровень информационной открытости (%) | Уровень создания условий для бизнеса (%) | Динамика валовой добавленной стоимости в отрасли (%) | Уровень реализации госпрограмм (%) |
|----------------------------------|----------------------|---------------------------------------|--|--|------------------------------------|
| Карьерные бюрократы | МИД | 52,7 | 0 | 111,3 | 89,1 |
| | Минфин | 49,9 | 60 | 107,1 | 84,8 |
| | МВД | 51,3 | 0 | 111,3 | 93,6 |
| | МЧС | 57,8 | 0 | 111,3 | 89,6 |
| | Минюст | 51,5 | 0 | 111,3 | 92,5 |
| | Минтруд | 48,6 | 0 | 111,8 | 86,2 |
| Среднее | | 51,9 | 10 | 110,7 | 89,3 |
| Технократы (отраслевые эксперты) | Минздрав | 48,5 | 0 | 111,8 | 90,9 |
| | Минспорт | 47,6 | 0 | 106,3 | 92,2 |
| | Минобрнауки | 48,1 | 0 | 96,3 | 87,2 |
| | Минпромторг | 49,4 | 0 | 103,0 | 83,5 |
| | Минсельхоз | 43,9 | 0 | 128,6 | 86,4 |
| | Минэкономразвития | 48,5 | 56 | 83,5 | 86,2 |
| | Минобороны | 57,5 | 0 | 111,3 | 0 |
| Среднее | | 49,1 | 8 | 105,8 | 75,2 |
| Политические назначенцы | Минстрой | 42,9 | 80 | 83,8 | 72,7 |
| | Минкультуры | 52,8 | 0 | 106,3 | 86,6 |
| | Минэнерго | 50,7 | 50 | 100 | 88,5 |
| | Минкомсвязи | 52 | 100 | 97,5 | 84,9 |
| | Минприроды | 45,9 | 0 | 96,9 | 84,0 |
| | Минтранс | 45,3 | 0 | 97,5 | 88,1 |
| | Минкавказ | 44,8 | 0 | 111,3 | 82,5 |
| | Минвостокразвития | 43,5 | 0 | 102,3 | 79,7 |
| Среднее | | 47,2 | 28,3 | 99,5 | 83,4 |
| Среднее по выборке | | 49,2 | 16,5 | 104,8 | 82,3 |

Заключение

Следует констатировать, что процесс подбора высших госслужащих в России непрозрачен и лишен системности. Ввиду отсутствия формализованных квалификационных требований к ВГС и четких критериев оценки их деятельности принцип «ручного» управления проявляется здесь во всей полноте. Между тем от профессионализма и добросовестности слоя высших руководителей зависят качественные характеристики всей бюрократии.

Ключ к решению этой проблемы, с нашей точки зрения, кроется в повышении объективности и прозрачности процедур рекрутирования ВГС. И в данном случае, как нам кажется, стоит воспользоваться международным опытом. Во многих странах созданы специальные структуры, обеспечивающие централизованный подбор и оценку высших государственных служащих. Такие структуры имеются, в частности, в Германии (Hoherer Dienst), во Франции (Grands corps), а также в Великобритании и США (Senior Civil Service). Механизмы меритократического отбора ВГС формируются и в ряде бывших советских республик, например в Казахстане. На наш взгляд, подобную систему целесообразно выстроить и в России. Правовой предпосылкой для этого должно стать законодательное сближение статуса лиц, замещающих государственные должности, и государственных служащих категории «руководители» высшей группы должностей. Как уже отмечалось, в статусе представителей этих групп есть много общего, однако закон пока не позволяет рассматривать их как единый слой.

После того как правовые барьеры будут устранены, следует перейти к формированию единого кадрового резерва ВГС на базе существующего Федерального резерва управленческих кадров. Ротация ВГС должна происходить на регулярной основе. Для всех категорий ВГС в органах исполнительной власти необходимо ввести эффективные контракты (правовые предпосылки для этого уже имеются в виде срочных служебных контрактов и «особого порядка оплаты труда» для ряда госслужащих).

В основу оценки работы ВГС должны быть положены ключевые показатели эффективности деятельности, установленные президентом РФ для каждого ВГС на срок его полномочий и учитывающие эффективность реализации государственных программ и динамику развития соответствующей отрасли. Одним из элементов комплексной оценки должна стать общественная оценка. Только так, по нашему мнению, можно обеспечить отбор наиболее достойных кадров на руководящие политико-административные должности и их персональную ответственность за порученное дело.

Библиография

Вилков А.А., А.С.Воронцов и А.В.Понеделков. (2017) «Политико-административные элиты: генезис, проблемы развития на современном этапе» // *Известия Саратовского университета. Серия «Социология. Политология»*, т. 17, № 2: 198—203.

Гаман-Голутвина О.В. (2016) «Политические элиты как объект исследований в отечественной политической науке» // *Политическая наука*, № 2: 38—73.

Гельман В.Я. (2016) «Политические основания „недостойного правления“ в постсоветской Евразии (Переосмысливая исследовательскую повестку дня)» // *Полития*, № 3 (82): 90—115.

Заранкин И.А. (2016) «Теоретические подходы к изучению карьерных траекторий политических акторов на примере депутатов Государственной Думы пятого и шестого созывов от партии „Справедливая Россия“» // *Вестник РУДН. Серия «Политология»*, № 1: 58—69.

Комаровский В.С. и Л.В.Сморгунов, ред. (2004) *Политико-административное управление*. М.: РАГС.

Мониторинг оценки реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости. (2015) М.: ВЦИОМ.

Мониторинг оценки реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости. (2016) М.: ВЦИОМ. URL: <https://apk.nov.ru/tinybrowser/files/od/2-monitoring-ocenki-realizacii-federal-nym-organom-ispolnitel-noy-vlasti-mehanizmov-otkrytosti-vciom-2016-goda.pdf> (проверено 19.12.2017).

Нисневич Ю.А. и А.В.Рябов. (2017) «Постсоветский авторитаризм» // *Общественные науки и современность*, № 4: 84—97.

Оболонский А.В. (2015) «Очерк истории российско-советской бюрократической номенклатуры» // *Вопросы государственного и муниципального управления*, № 3: 145—164.

Оценка эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и глав субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности. (2015) М.: Минэкономразвития России.

Пивоваров Ю.С. (2014) «О „советском“ и путях его преодоления. Статья вторая» // *Полис. Политические исследования*, № 2: 31—60.

Регионы России: статистический сборник. (2016) М.: Росстат.

Россия в цифрах: статистический сборник. (2017) М.: Росстат.

Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2013 г. (2014) М.: Минэкономразвития России. URL: <http://static.government.ru/media/files/nOcIAoJ0eUU.pdf> (проверено 19.12.2017).

Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2014 г. (2015) М.: Минэкономразвития России. URL: <http://docplayer.ru/33329891-Svodnyy-godovoy-doklad-o-hode-realizacii-i-ocenke-effektivnosti-gosudarstvennyh-programm-rossiyskoy-federacii-po-itogam-2014-goda.html> (проверено 19.12.2017).

Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2015 г. (2016) М.: Минэкономразвития России. URL: <http://static.government.ru/media/files/nOcIAoJ0eUU.pdf>

government.ru/media/files/cG6nOsmqRzygK01IjvjgXzFxuufA8VPI.pdf (проверено 19.12.2017).

Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2016 г. (2017) М.: Минэкономразвития России. URL: http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2017/08/svodny_doklad_mer_gosprogrammy_2016.pdf (проверено 19.12.2017).

Соловьев А.И. (2017) «Политический лидер в административной среде государственного управления, или „Кто в доме хозяин?“» // *Политические исследования*, № 2: 60—81.

Тев Д.Б. (2016) «Федеральная административная элита России: карьерные пути и каналы рекрутирования» // *Политические исследования*, № 4: 115—130.

Тимофеев А.А. 2016. «Современная политическая элита России и наследие советской партийной номенклатуры» // *Теории и проблемы политических исследований*, № 4: 45—51

Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=214921&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.035615790526470514#0> (проверено 19.12.2017).

Шутов А.Ю., ред. (2016) *Элитология и стратегии развития современной России: Материалы Второго Всероссийского элитологического конгресса*. Ростов на Дону: ЮРИУ РАНХиГС.

Bourgault J. and K. van Dorpe. (2013) «Managerial Reforms, Public Service Bargains and Top Civil Servant Identity» // *International Review of Administrative Sciences*, vol. 79, no. 1: 49—70.

Dowding K. and P.Dumont, eds. (2009) *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*. London, New York: Routledge.

Georgiou I. (2014) «Seeing the Forest for the Trees: An Atlas of the Politics-Administration Dichotomy» // *Public Administration Review*, vol. 74, no. 2: 156—175.

Hansen M.B., T.Steen, and M. de Jong. (2012) «New Public Management, Public Service Bargains and the Challenges of Interdepartmental Coordination: A Comparative Analysis of Top Civil Servants in State Administration» // *International Review of Administrative Sciences*, vol. 79, no. 1: 29—48.

Hartmann M. (2010) «Elites and Power Structure» // Immerfall S. and G.Therborn, eds. *Handbook of European Societies*. Berlin, New York: Springer: 291—323.

Ribbins P. and B.Sherratt. (2013) «Reforming the Civil Service and Revising the Role of Mandarin in Britain: A View from the Perspective of a Study of Eight Permanent Secretaries at the Ministry of Education between 1976 and 2011» // *Public Policy and Administration*, vol. 29, no. 1: 21—44.

Rivera D.W. and S.W.Rivera. (2014) «Is Russia a Militocracy? Conceptual Issues and Extant Findings Regarding Elite Militarization» // *Post-Soviet Affairs*, vol. 30, no. 1: 27—50.

Tatham M. and M.W.Bauer. (2016) «The State, the Economy, and the Regions: Theories of Preference Formation in Times of Crisis» // *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 26, no. 4: 631–646.



G.A.Borshchevskiy
SENIOR CIVIL SERVANTS
AS RUSSIAN POLITICAL
AND ADMINISTRATIVE ELITE

George A. Borshchevskiy — Ph.D. in History; Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.
 Email: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru.

Abstract. The article aims to identify the peculiarities of career paths and recruitment channels of Russia’s political and administrative elite. The author studies federal ministers, their deputies, and directors of the departments of federal ministries. He innovatively employs the term “Senior Civil Servants” (SCS), which is widely used in the world, but not in Russia. The empirical basis of the study is the biographies of the senior federal bureaucrats available on official websites. The author collected biographical data on senior civil servants from all the federal ministries. The sample size is 381 people.

The research shows that most senior civil servants in Russia are career-oriented bureaucrats and technocrats, although the share of the political appointees at the ministries is also significant. By their socio-demographic characteristics, SCS can be considered part of the elite: most of them were born in large cities, they are well-educated, and many of them hold academic degrees and state awards. At the same time, SCS are a heterogeneous group, which affects the activities of the corresponding ministries. Ministries headed by the career-oriented bureaucrats tend to be more successful in implementing state programs. The sectors headed by the career-oriented bureaucrats show a better dynamics of development than those headed by the political appointees.

According to the author’s conclusion, the process of SCS recruitment in Russia is opaque and unsystematic. He thinks that the key to solving this problem lies in the creation of the Senior Civil Service as in the developed countries, the functions of which will include recruiting and evaluating senior civil servants.

Keywords: civil service, political and administrative elite, bureaucracy, senior civil servants, career

References

- Bourgault J. and K. van Dorpe. (2013) «Managerial Reforms, Public Service Bargains and Top Civil Servant Identity» // *International Review of Administrative Sciences*, vol. 79, no. 1: 49–70.
- Dowding K. and P. Dumont, eds. (2009) *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*. London, New York: Routledge.
- Gaman-Golutvina O.V. (2016) «Politicheskiye elity kak ob”yekt issledovaniy v otechestvennoy politicheskoy nauke» [Political Elites as an Object of Research in National Political Science] // *Politicheskaya Nauka* [Political Science], no. 2: 38–73. (In Russ.)
- Gel'man V.Y. (2016) «Politicheskije osnovanija „nedostoyного pravlenija“ v postsovetsoj evrazii (Pereosmyslivajaja issledovatel'skuju povestku dnja)» [Political Foundations of «Bad Governance» in Post-Soviet Eurasia (Rethinking Research Agenda)] // *Politeia*, no. 3 (82): 90–115. (In Russ.)
- Georgiou I. (2014) «Seeing the Forest for the Trees: An Atlas of the Politics-Administration Dichotomy» // *Public Administration Review*, vol. 74, no. 2: 156–175.
- Hansen M.B., T. Steen, and M. de Jong. (2012) «New Public Management, Public Service Bargains and the Challenges of Interdepartmental Coordination: A Comparative Analysis of Top Civil Servants in State Administration» // *International Review of Administrative Sciences*, vol. 79, no. 1: 29–48.
- Hartmann M. (2010) «Elites and Power Structure» // Immerfall S. and G. Therborn, eds. *Handbook of European Societies*. Berlin, New York: Springer: 291–323.
- Komarovsky V.S. and L.V. Smorgunov, eds. (2004) *Politiko-administrativnoye upravleniye* [Political and Administrative Management]. Moscow: RAGS. (In Russ.)
- Monitoring otsenki realizatsii federal'nykh organami ispolnitel'noy vlasti mekhanizmov otkrytosti* [Monitoring of the Assessment of Mechanisms of Openness Implementation by the Federal Executive Bodies]. (2015) Moscow: VTSIOM. (In Russ.)
- Monitoring otsenki realizatsii federal'nykh organami ispolnitel'noy vlasti mekhanizmov otkrytosti* [Monitoring of the Assessment of Mechanisms of Openness Implementation by the Federal Executive Bodies]. (2016) Moscow: VTSIOM. URL: <https://apk.nov.ru/tinybrowser/files/od/2-monitoring-ocenki-realizatsii-federal'nykh-organami-ispolnitel'noy-vlasti-mekhanizmov-otkrytosti-vciom-2016-goda.pdf> (accessed 19.12.2017). (In Russ.)
- Nisnevich Yu.A. and A.V. Ryabov. (2017) «Postsovet'skiy avtoritarizm» [Post-Soviet Authoritarianism] // *Obshchestvennyye nauki I sovremennost'* [Social Sciences and Modernity], no. 4: 84–97. (In Russ.)
- Obolonsky A.V. (2015) «Ocherki istorii rossiysko-sovetskoy byurokraticheskoy nomenklatury» [An Essay on the History of the Russian and Soviet Bureaucratic Nomenclature] // *Voprosi gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya* [Public Administration Issues], no. 3: 145–164. (In Russ.)
- Otsenka effektivnosti deyatel'nosti rukovoditeley federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti i glav sub”yektov Rossiyskoy Federatsii po sozdaniyu blagopriyatnykh usloviy vedeniya predprinimatel'skoy*

deyatel'nosti [The Assessment of the Effectiveness of the Heads of the Federal Executive Bodies and the Heads of Constituent Entities of the Russian Federation Activity on Creation of Favorable Conditions for Entrepreneurial Activities]. (2015) Moscow: Minekonomrazvitiya Rossii. (In Russ.)

Pivovarov Y.S. (2014) «O „sovetskom“ i putjakh ego preodolenija. Stat'ja vtoraja» [On the Sovietic and on the Ways of Its Overcoming] // *Polis. Politicheskie issledovanija* [Polis. Political Studies], no. 2: 31–60. (In Russ.)

Regiony Rossii: statisticheskij sbornik [Regions of Russia: Statistical Compendium]. (2016) Moscow: Rosstat. (In Russ.)

Ribbins P. and B.Sherratt. (2013) «Reforming the Civil Service and Revising the Role of Mandarin in Britain: A View from the Perspective of a Study of Eight Permanent Secretaries at the Ministry of Education between 1976 and 2011» // *Public Policy and Administration*, vol. 29, no. 1: 21–44.

Rivera D.W. and S.W.Rivera. (2014) «Is Russia a Militocracy? Conceptual Issues and Extant Findings Regarding Elite Militarization» // *Post-Soviet Affairs*, vol. 30, no. 1: 27–50.

Rossiya v tsifrakh: statisticheskij sbornik [Russia in Figures: Statistical Compendium]. (2017) Moscow: Rosstat. (In Russ.)

Shutov A.Yu., ed. (2016) *Elitologiya i strategii razvitiya sovremennoj Rossii: Materialy Vtorogo Vserossijskogo elitologicheskogo kongressa* [Elitology and Modern Russia Development Strategies: Materials of the Second All-Russian Elitological Congress]. Rostov-on-Don: JURIU RANKHiGS. (In Russ.)

Soloviev A.I. (2017) «Politicheskiy lider v administrativnoy srede gosudarstvennogo upravleniya, ili „Kto v dome khozyain“?» [Political Leader in the Public Administration Environment, or Who Is the Man of the House?] // *Polis. Politicheskie issledovanija* [Polis. Political Studies], no. 2: 60–81. (In Russ.)

Svodnyj doklad o khode realizatsii i otsenke effektivnosti gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii po itogam 2013 g. [Consolidated Annual Report on the Implementation and the Assessment of the Effectiveness of the Russian Federation State Programs for 2013]. (2014) Moscow: Minekonomrazvitiya Rossii. URL: <http://static.government.ru/media/files/nOcIAoJ0eUU.pdf> (accessed 19.12.2017). (In Russ.)

Svodnyj doklad o khode realizatsii i otsenke effektivnosti gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii po itogam 2014 g. [Consolidated Annual Report on the Implementation and the Assessment of the Effectiveness of the Russian Federation State Programs for 2014]. (2015) Moscow: Minekonomrazvitiya Rossii. URL: <http://docplayer.ru/33329891-Svodnyy-godovoy-doklad-o-hode-realizacii-i-ocenke-effektivnosti-gosudarstvennykh-programm-rossiyskoy-federacii-po-itogam-2014-goda.html> (accessed 19.12.2017). (In Russ.)

Svodnyj doklad o khode realizatsii i otsenke effektivnosti gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii po itogam 2015 g. [Consolidated Annual Report on the Implementation and the Assessment of the Effectiveness of the Russian Federation State Programs for 2015]. (2016) Moscow:

Minekonomrazvitiya Rossii. URL: <http://static.government.ru/media/files/cG6nOsmqRzygK01IjvjgXzFxuufA8VPI.pdf> (accessed 19.12.2017). (In Russ.)

Svodnyj doklad o khode realizatsii i otsenke effektivnosti gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii po itogam 2016 g. [Consolidated Annual Report on the Implementation and the Assessment of the Effectiveness of the Russian Federation State Programs for 2016]. (2017) Moscow: Minekonomrazvitiya Rossii. URL: http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2017/08/svodny_doklad_mer_gosprogrammy_2016.pdf (accessed 19.12.2017). (In Russ.)

Tatham M. and M.W.Bauer. (2016) «The State, the Economy, and the Regions: Theories of Preference Formation in Times of Crisis» // *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 26, no. 4: 631–646.

Tev D.B. (2016) «Federal'naya administrativnaya elita Rossii: kar'yernyye puti i kanaly rekrutirovaniya» [Federal Administrative Elite of Russia: Career Paths and Channels of Recruitment] // *Polis. Politicheskie issledovanija* [Polis. Political Studies], no. 4: 115–130. (In Russ.)

Timofeev A.A. (2016) «Sovremennaja politicheskaja elita Rossii i nasledije sovetской partijnoj nomenklatury» [Modern Political Elite of Russia and Soviet Party Nomenclature Heritage] // *Teorii i problemy politicheskikh issledovanij* [Theories and Problems of Political Studies], no. 4: 45–51. (In Russ.)

Ukaz Prezidenta RF ot 21.05.2012 № 636 «O strukture federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti» [The Decree of the President of the Russian Federation of 21 May 2012 No. 636 «On the Structure of the Federal Executive Bodies»] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=214921&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.035615790526470514#0> (accessed 19.12.2017). (In Russ.)

Vilkov A.A., A.S.Vorontsov, and A.V.Ponedelkov. (2017) «Politiko-administrativnyye elity: genesis, problemy razvitiya na sovremennom etape» [Political and Administrative Elites: Genesis, Problems of Current Development] // *Izvestia Saratovskogo universiteta. Serija «Sotsiologija. Politologija»* [Izvestia of Saratov University. Series «Sociology. Politology»], vol. 17, no. 2: 198–203. (In Russ.)

Zarankin I.A. (2016) «Teoreticheskije podkhody k izucheniju kar'ernykh traektorij politicheskikh aktorov na primere deputatov Gosudarstvennoj Dumy pjatogo i shestovo sozyvov ot partii „Spravedlivaja Rossija“» [Theoretical Approaches to Studying Political Actors' Career Trajectories by the Example of the Fifth and Sixth State Duma Deputies for the «Just Russia» Party] // *Vestnik RUDN. Srijja «Politologija»* [RUDN Journal of Political Science], no. 1: 58–69. (In Russ.)