



DOI: 10.22363/2313-2272-2024-24-2-493-509

EDN: SAJIFL

## Высокопоставленные чиновники министерств социального блока российского правительства: каналы рекрутирования и карьера\*

Д.Б. Тев

Социологический институт РАН — филиал ФНИСЦ РАН,  
ул. 7-я Красноармейская, 25/14, Санкт-Петербург, 190005, Россия

(e-mail: denis\_tev@mail.ru)

**Аннотация.** В статье рассмотрены каналы рекрутирования и карьерные траектории ключевых чиновников министерств социального блока российского правительства на основе биографической базы данных (104 заместителей министров и директоров департаментов шести министерств). Исследование показало, что важнейшая характеристика карьеры чиновника — бюрократическая профессионализация, а главный канал рекрутирования — федеральная администрация, причем большинство перед назначением на нынешнюю должность работали в своем министерстве, что (хотя и необязательно) говорит о важности меритократического отбора, основанного на компетентности. Впрочем, чиновников с карьерой преимущественно в федеральной администрации, особенно в одном министерстве, меньшинство (в социальных министерствах внутриведомственное рекрутирование выражено слабее, чем в более влиятельных и престижных экономических министерствах, что может говорить об их меньшей автономии). Наблюдается межведомственная мобильность, причем ряд чиновников вышел из финансовых министерств, что может усиливать их влияние на социальный блок, способствуя формированию неолиберальной политики. Самый значимый после административной сферы «поставщик» чиновников — подведомственные министерствам социальные организации (учреждения науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и спорта). Бизнес занимает относительно скромное место в качестве канала рекрутирования руководителей социальных министерств. Поскольку большинство таких министерств регулируют в основном не компании, а некоммерческие учреждения, бизнес слабо заинтересован в «колонизации» ключевых позиций в них; его профессиональные компетенции менее востребованы, а функциональное взаимодействие с чиновниками, которое могло бы способствовать формированию знакомств и связей, облегчающих обмен кадрами, не столь развито. При этом опыт работы в бизнесе, региональных администрациях и социальных организациях встречается чаще, а внутриведомственный опыт реже среди заместителей министров. Выделяются министерства с особенно выраженным внутриведомственным рекрутированием и министерства с относительно развитым рекрутированием из бизнеса, в некоторых министерствах имеют место пересечения между министрами и их подчиненными в предшествующей карьере, что может указывать на патримониальный характер отбора.

---

\*© Тев Д.Б., 2024

Статья поступила в редакцию 13.11.2023 г. Статья принята к публикации 25.04.2024 г.

**Ключевые слова:** социальные министерства; карьера; каналы рекрутирования; администрация; бизнес; социальные организации; чиновники

Карьеру и каналы рекрутирования федеральной административной элиты, включая руководителей социальных министерств, следует изучать по ряду соображений. Во-первых, иначе трудно понять критерии отбора чиновников (например, имеет ли отбор меритократический характер, основываясь на компетентности, или, напротив, важнейшую роль играют личные связи) и определить тип бюрократии («веберовская», неопатримониальная и пр.). Во-вторых, такой анализ «выявляет» структуру социально-политической власти, которая лежит в основе рекрутирования элит. Речь идет о специфике взаимоотношений властных институтов (административных, политических, экономических), которые могут проявляться в карьерных траекториях и одновременно закрепляться ими. В-третьих, социально-профессиональный опыт и карьера чиновников интересны еще и потому, что могут влиять на их установки и поведение [12], а следовательно, на политику государства в разных сферах, включая социальную. Например, сверхпредставленность в административной элите выходцев из тех или иных социально-профессиональных категорий может обуславливать склонность чиновников к преимущественному учету их интересов за счет других групп. Кроме того, предшествующий карьерный опыт во многом определяет особенности компетенций чиновников, тем самым влияя на качество и эффективность работы административных органов.

Наиболее изучены источники рекрутирования и карьерные траектории административной элиты, в том числе руководителей социальных министерств в развитых капиталистических странах, между которыми обнаружены значительные различия. Так, к закрытому, гильдейскому способу рекрутирования тяготеют Япония и Италия [7. С. 70–72; 8. С. 24; 9; 20. С. 288–289; 21. С. 222–224; 26]: для их административных элит характерны пожизненная занятость в одном министерстве, низкая межведомственная мобильность и незначительный приток в высшую министерскую бюрократию извне (из коммерческого сектора, политической сферы и пр.). Иная ситуация в США: хотя карьерная гражданская служба здесь развита, и многие ключевые чиновники являются выходцами из федеральных исполнительных органов, их внешнее рекрутирование весьма распространено [13; 22; 23; 24]. Частный сектор (коммерческий и некоммерческий) — важный (нередко прямой) поставщик чиновников, а вот опыт работы в федеральном парламенте (Конгрессе) имеют немногие. При этом отдельные министерства характеризуются своими особенностями: так, для Министерства труда характерно рекрутирование чиновников из числа функционеров крупнейших профсоюзов, а для экономических министерств — из бизнеса [22. С. 90–92; 23. С. 222–224]. Другую картину мы наблюдаем в Германии

и Великобритании: хотя более или менее непосредственное рекрутирование извне (например, из бизнеса) на ключевые бюрократические посты встречается редко, в начале карьеры многие высшие чиновники были заняты за пределами административной сферы и государственного сектора [10; 17; 28], и распространена межведомственная мобильность. В последние десятилетия межсекторная мобильность и рекрутирование в административную элиту извне бюрократического аппарата, в том числе из бизнеса, растут, а доля чиновников с непрерывными бюрократическими карьерами снижается [11. С. 407–408; 15. С. 54; 16. С. 25–29; 27. С. 746, 748; 29. С. 96–97], что связано с реформой гражданской службы в духе парадигмы нового государственного менеджмента.

В России исследования каналов рекрутирования и карьер руководящих деятелей федеральных министерств [1; 3; 4; 5; 14; 19; 25] показали, что административные структуры, прежде всего федерального уровня, служат основным их поставщиком, и существенная доля чиновников провела всю или основную часть карьеры в одном министерстве (особенно это типично для Министерства здравоохранения) [19. С. 364]. В целом карьерных бюрократов много в рядах ключевых чиновников, но их доля варьирует по министерствам (например, они преобладают в руководстве Министерства труда [1. С. 92]). Главный источник высших кадров министерств за пределами системы административной власти — подведомственные им отрасли (особенно в Министерстве образования и науки и Министерстве здравоохранения [1. С. 92]). Для экономических министерств характерна практика назначения на руководящие посты выходцев из регулируемых компаний [5]. Напротив, роль представительных органов, включая федеральную легислатуру, как поставщика руководящих деятелей министерств незначительна. Кроме того, имеют место (хотя не очень распространены) пересечения между министрами и их подчиненными в карьере, предшествующей вхождению в нынешнюю должность, что может говорить о важности личных связей в отборе кадров [14].

Несмотря на значимость проведенных исследований, ни одно из них не было посвящено федеральным министерствам социального блока, а охватывало и другие исполнительные органы общенационального уровня. Отдельное исследование социальных министерств необходимо, чтобы детально рассмотреть важнейшие тенденции и факторы рекрутирования их руководящего состава, сравнить карьеры чиновников, относящихся к разным министерствам и категориям должностных лиц, а также «бассейны» рекрутирования чиновников социальных министерств и руководства экономических министерств (последнее было изучено в 2021 году [5]), что позволит выявить специфику рекрутирования чиновников в зависимости от функциональной специализации федеральных органов исполнительной власти.

Объект нашего исследования — высокопоставленные чиновники шести министерств социального блока российского правительства: Министерство науки и высшего образования, Министерство просвещения, Министерство здравоохранения, Министерство труда и социальной защиты, Министерство культуры и Министерство спорта. В исследуемую совокупность включены чиновники, которые занимают в аппарате министерств позиции (за исключением временно исполняющих обязанности) заместителей министра (ЗМ) и директоров департаментов (ДД), т.е. высшая группа должностей государственной гражданской службы в категории «руководители» (1). Биографическая анкета, заполненная на каждого из них по состоянию на август 2023 года, включает сведения о карьере, предшествующей назначению на нынешнюю должность. В качестве источников информации использовались сайты органов власти, коммерческих и других организаций, документы компаний, биографические интернет-порталы, материалы СМИ. Поскольку не на всех чиновников удалось найти биографическую информацию, то, как показывает таблица 1, исследуемая совокупность составила 94 % генеральной (100 % ЗМ и 90 % ДД).

Таблица 1

**Генеральная совокупность (ГС) и исследуемая совокупность (ИС) (чел.)**

Министерство	ЗМ		ДД		Все чиновники	Все чиновники
	ГС	ИС	ГС	ИС	ГС	ИС
Минтруда	5	5	12	12	17	17
Минобрнауки	8	8	19	19	27	27
Минпросвещения	6	6	11	10	17	16
Минкультуры	4	4	8	5	12	9
Минспорта	5	5	9	8	14	13
Минздрав	10	10	14	12	24	22
Всего	38	38	73	66	111	104

В таблице 2 представлены каналы рекрутирования высокопоставленных чиновников социальных министерств: у чиновников доминирует опыт работы в административных органах, в меньшей степени распространена работа в организациях социальной сферы, опыт в бизнесе встречается гораздо реже, а органы представительной власти малозначимы в качестве поставщиков чиновников. Лишь в некоторых ведомствах есть

руководители с законодательным опытом, например, бывший председатель комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов О.Ю. Баталина — заместитель министра труда и социальной защиты; также опыт членства в региональных парламентах имеют по одному заместителю министра науки и высшего образования и министра просвещения. Кстати, и среди министров нет тех, кто имеет федеральный парламентский опыт (только министр науки и высшего образования В.Н. Фальков ранее был региональным депутатом). Эта тенденция понятна: в рамках сложившейся персоналистской автократии федеральная легислатура — слабый орган, полностью контролируемый президентом, и подотчетность ему исполнительной власти практически не наблюдается. Кроме того, логика функционирования законодательных и исполнительных органов и, соответственно, компетенции, необходимые для эффективной работы в них, различаются, что, вероятно, объясняет слабую востребованность депутатов в рядах министерской бюрократии.

Таблица 2

### Каналы рекрутирования чиновников социальных министерств, в %

Институциональный канал	Наличие опыта работы	Должность		
		Предшественствующая нынешней должности*	Предшественствующая нынешней должности*	Предшественствующая первой элитной должности* в ФА**
Постсоветские административные органы	88	70	80	73
Коммерческие организации***	24	6	5	5
Организации социальной сферы (науки, образования, здравоохранения, соцобеспечения, культуры и спорта)	59	17	12	15
Постсоветские представительные органы	3	0	2	2

\*Здесь и последующих таблицах для наличия опыта и предшественствующей должности N = 104, для предшественствующей должности N = 94, для предшественствующей должности N = 103.

\*\*Здесь и в последующих таблицах — федеральная администрация. К элитным должностям государственной службы отнесены те, что принадлежат 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) и федеральных агентствах.

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

### **Опыт работы в административных органах и бюрократическая профессионализация**

Большинство (88 %) высокопоставленных чиновников социальных министерств имеют предшествующий постсоветский опыт работы в административных структурах (Табл. 3), и позиция в них обычно служила трамплином к нынешней должности, т.е. важнейшая тенденция рекрутирования и карьеры этих должностных лиц — административная (бюрократическая) профессионализация. Как видно из таблицы 3, большинство чиновников имеет опыт работы в федеральной администрации (81 %, в экономических министерствах — 83 %), впрочем, только у меньшинства (почти трети) такой опыт доминирует в предшествующей карьере. У большинства (70 %) федеральный административный пост стал трамплином к ныне занимаемой позиции (в экономических министерствах чаще — 76 %). Реже, но тоже в большинстве случаев, чиновники занимали в федеральной администрации предпредшествующую и предэлитную должности. Иными словами, хотя большинство руководителей обладают опытом занятости вне федеральной административной системы и «чистых» федеральных бюрократов явное меньшинство, на предшествующих этапах карьеры чиновники чаще всего были заняты именно в ней. Распространенность опыта работы в администрации федерального уровня примерно одинакова в обеих должностных категориях, но ДД чаще занимали в ней предшествующую и предэлитную должности, т.е. чем выше должность министерского руководителя, тем реже он напрямую приходит из федеральных административных органов.

Существенны и межведомственные различия: больше всего выходцев из федеральной администрации в Минздраве (91 %), глава которого до вхождения в должность восемь лет работал в федеральных органах исполнительной власти, а меньше всего в Минкультуры (56 %), руководитель которого основную карьеру сделала в коммерческих СМИ. Чиновники Минкультуры наименее укоренены в федеральной администрации: лишь треть занимала в ней предшествующую позицию (против 86 % в Минздраве). В целом рекрутирование руководящей страты министерств из федеральной бюрократии может быть показателем [см.: 6. С. 40] и в то же время фактором ее автономии от других властных институтов и групп. Такая автономия нужна, чтобы чиновники могли обуздывать эгоизм особенных интересов в подведомственных им сферах, регулировать и агрегировать их, исходя из общегосударственной рациональности, однако автономия может приводить к отчуждению от общества, слабой осведомленности о потребностях других институциональных секторов и недостаточной восприимчивости к ним.

Таблица 3

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

Административные органы	Наличие опыта работы			Должность							
				Предшествующая нынешней должности			Предшествующая первой элитной должности в ФА				
	ЗМ*	ДД*	Все	ЗМ*	ДД*	Все	ЗМ*	ДД*	Все		
Федеральные	79	82	81	61	57	58	63	74	70	66	60
В том числе:											
Данное министерство, его предшественники, родственные и подведомственные ему ФОИВ	58	65	62,5	40	34	36	45	59	54	48	42
Другие органы	29	26	27	21	23	22	18	15	16	18	18
Региональные	50	24	34	5	14	11	11	8	9	11	13
Местные	8	3	5	0	2	1	0	1	1	0	0
Всего**	87	89	88	66	73	70	74	83	80	66	73

\*В этой и последующих таблицах N = 38 для наличия опыта и всех должностей у ЗМ, а у ДД для наличия опыта и предшествующей должности N = 66, для предшествующей должности N = 56, для предэлитной должности N = 65.

\*\*Сумма в строке меньше суммы цифр в предыдущих строках, поскольку человек мог работать в разных органах.

Среди министерских руководителей выражена бюрократическая профессионализация в узком смысле: согласно данным в таблице 3, у большинства чиновников есть предшествующий опыт работы внутри того министерства, где они занимают нынешнюю должность, или в родственных министерствах, министерствах-предшественниках и подведомственных министерству агентствах и службах, однако этот показатель ниже, чем в среднем в экономических министерствах (74 %). Для половины (54 %) социальных чиновников позиция в данном министерстве (и родственных ему исполнительных органах) служила трамплином к нынешней должности (в экономических министерствах — для двух третей), и только у меньшинства была предпредшествующая и предэлитная должность (в экономических министерствах чаще), и продолжительность такого опыта работы варьирует — у каждого седьмого руководителей социальных министерств он составляет 10 и более лет, и у такой же доли доминирует в предшествующей карьере. В целом рекрутирование (особенно непосредственное) из своего министерства на нынешнюю должность довольно распространено, но преимущественно внутриминистерские карьеры редки.

Заметна вариация внутриминистерского рекрутирования по должностным категориям: чем выше уровень администратора, тем чаще он приходит напрямую извне министерства, в котором работает [1. С. 89; 5. С. 72]. ДД чаще ЗМ имеют опыт работы в своем ведомстве и чаще занимали в нем предшествующую и предэлитную должность. Вместе с тем среди ЗМ с опытом работы в своем ведомстве выше доля работавших там 10 и более лет: 23 % против 9 % у ДД. Наблюдаются и различия между министерствами, хотя во всех большинство руководителей ранее работали в своем министерстве (и родственных или подведомственных ему органах). Министерство с наиболее развитым внутриведомственным рекрутированием — Минздрав (его глава до назначения восемь лет работал в подведомственном министерству Росздравнадзоре): 73 % чиновников имеет соответствующий опыт, 68 % пришли из данного министерства и родственных органов. Напротив, в Минкультуре только треть руководителей до вхождения в нынешнюю должность работала в данном ведомстве.

В целом наличие у чиновников предшествующего опыта работы в данном министерстве может (но необязательно) свидетельствовать о важности специализированной компетентности как критерия меритократического (и технократического) отбора (в ряде министерств, например в Минздраве, она особенно значима). С другой стороны, длительная внутриведомственная карьера благоприятствует накоплению социальных связей и складыванию патрон-клиентских отношений с вышестоящими чиновниками, которые могут служить вытягивающим фактором рекрутирования, что характерно для патримониального типа отбора [2; 14]. Кроме того, более или менее продолжительная карьера в одном министерстве может способствовать развитию у чиновников самоидентификации с ним (а не с внешними институтами

и группами), лояльности ведомству, корпоративного духа, что позитивно влияет на эффективность функционирования административного органа. Такое внутреннее рекрутирование может быть фактором (и важным показателем) ведомственной автономии, и его заметно меньшая распространенность в социальных министерствах, видимо, говорит о том, что их автономия слабее, чем у более влиятельных и престижных экономических министерств. В свою очередь, распространенность рекрутирования вышестоящих бюрократов (ЗМ) извне своих министерств, уменьшая возможности карьерного продвижения для нижестоящих (ДД), может подрывать их приверженность организации, моральный дух и эффективность работы [14. С. 19]. Однако нельзя забывать и о негативных следствиях ведомственности карьер, которая может формировать «бункерный менталитет» и узковедомственный эгоизм, благоприятствовать соперничеству министерств, препятствовать координации их деятельности, подрывать сплоченность и фрагментировать федеральную административную элиту [5. С. 74; 18. С. 262; 19].

Противоположная внутриведомственному рекрутированию тенденция — обмен кадрами между органами федеральной администрации, или межведомственная карьерная мобильность. Согласно данным в таблице 3, 27 % чиновников ранее работали в другом федеральном ведомстве: органах исполнительной власти (не считая родственных и подведомственных данному министерству), администрации Президента и аппарате Правительства (ниже показателя экономических министерств — 34 %). Однако прямые переходы из этих органов на ключевые позиции в социальных министерствах происходят нечасто: примерно каждый шестой руководитель (почти в равной степени ЗМ и ДД) занимал там предшествующий пост (вдвое выше, чем в экономических министерствах — 9 %). В число министерств, ключевые позиции которых относительно доступны для прямых выходцев из других федеральных органов, входит Минспорт (31 %), но не Минкультуры. Больше всего в социальных министерствах выходцев из финансово-экономических ведомств — Минфина (отчасти это связано с тем, что в нем перед назначением работал министр труда и социальной защиты А.О. Котяков), Минэкономики и Федерального казначейства. Эта тенденция может усиливать влияние финансово-экономического блока правительства на его социальный блок, способствуя формированию социальной политики нелиберального типа. Межведомственная карьерная мобильность может вести к более широкой лояльности и компетентности чиновников и самоидентификации со всей федеральной бюрократией, тем самым способствуя превосходящей ведомственные границы сплоченности административной элиты.

При всей значимости федеральной власти как источника рекрутирования таблица 3 показывает существенное присутствие среди чиновников социальных министерств выходцев из региональных администраций — примерно треть (в экономических министерствах около одной пятой). В целом центра-

лизация власти при В.В. Путине способствовала движению кадров с регионального уровня на федеральный (и обратно). В плане распространенности регионального административного опыта велики различия между должностными стратами: среди ЗМ он встречается примерно вдвое чаще, чем у ДД. Среди министерств лидеры по укорененности в администрациях субъектов Российской Федерации — Минпросвещения и Минкультуры: для большинства (56 %) их руководителей характерен такой опыт. Также высока доля выходцев из этих структур в Минтруда (41 %), глава которого большую часть карьеры провел в региональных администрациях. Напротив, в Минобрнауки, чей глава не имеет административного опыта, лишь каждый шестой чиновник работал в региональной исполнительной власти.

Должности в региональных администрациях, на которых ранее работали госслужащие социальных министерств, различны: заместители губернаторов (председателей правительств), руководители органов исполнительной власти (министры) и др. Наблюдается тенденция к соответствию их функций в региональной власти специализации федеральных министерств, в которых они работают в настоящее время. Для таких региональных чиновников характерна компетентность (включая знание региональной специфики), востребованная в соответствующих в министерствах. По роду своей деятельности они могут находиться в тесном контакте с руководством соответствующих федеральных министерств, что благоприятствует знакомствам и связям, вытягивающим наверх. Тот факт, что, в отличие от МИДа и силовых ведомств, социальные министерства имеют аналоги в системе региональной исполнительной власти, благоприятствует переходам региональных чиновников в федеральную администрацию.

Наиболее широко представлены в министерствах выходцы из администраций Москвы и Московской области. Территориальная близость этих органов власти к центральному аппарату министерств, видимо, способствует такому рекрутированию. Кроме того, иногда выходцы из региональной исполнительной власти, став министрами, приводили с собой бывших коллег. Прежде всего, это министр труда А.О. Котяков, работавший в исполнительных органах Московской области (министром финансов и министром экономики и финансов), откуда в Минтруда пришло еще четыре чиновника. Глава Минздрава М.А. Мурашко ранее был министром здравоохранения Республики Коми, а одна из его заместителей — заместителем министра здравоохранения республики. Такие карьерные пересечения могут указывать на важность личных связей как вытягивающего фактора рекрутирования и значимость лояльности как критерия отбора (что характерно для патримониализма). Видимо, можно говорить о наличии в ряде социальных министерств «управленческих команд», сформированных на патрон-клиентской основе. Впрочем, отбор чиновников по личным связям и совместной работе не нивелирует значение деловых качеств, о которых министру

(или иному руководителю) легче судить, если он мог наблюдать трудовую деятельность подчиненного в течение более или менее продолжительного периода времени.

### **Организации социальной сферы как поставщики министерских чиновников**

Организации (в основном некоммерческие) социальной сферы (науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и спорта) — второй по значимости источник рекрутирования чиновников социальных министерств. Как показывает таблица 4, предшествующий опыт работы в них имеют более половины руководителей, особенно широко распространен опыт в образовательной сфере, что неудивительно, учитывая, что ее курируют два из шести министерств. При этом примерно каждый восьмой чиновник вышел непосредственно из учреждений социальной сферы, каждый шестой занимал в них предпредшествующую должность, в карьере каждого четвертого (23 %) опыт работы в таких организациях доминирует (Табл. 5). Важность организаций социальной сферы как источника рекрутирования высших должностных лиц социальных министерств очевидна при сравнении с экономическими министерствами: в социальных министерствах опыт работы в научно-образовательной сфере имеют 37 % чиновников, в экономических министерствах — всего 21 %. В социальных министерствах ЗМ гораздо чаще, чем ДД, имеют опыт работы в учреждениях социальной сферы, чаще приходят из них и чаще провели в них основную часть предшествующей карьеры. При этом ЗМ реже имеют опыт работы в том же министерстве, где сегодня занимают ключевой пост. Иными словами, чем выше уровень руководителя, тем чаще он приходит извне данного министерства, прежде всего из подведомственных ему социальных учреждений (в экономических министерствах — из бизнеса).

Таблица 4

#### **Опыт работы в организациях науки, образования, культуры, спорта и социального обеспечения до вхождения в должность, в %**

Тип организации	Категория чиновников		
	ЗМ	ДД	Все
Наука	11	14	12
Образование	39	23	29
Культура	3	3	3
Социальное обеспечение	8	9	9
Здравоохранение	18	12	13
Спорт	11	5	7
Всего*	74	53	59

\*Сумма меньше суммы цифр в строках, поскольку человек мог работать в разных учреждениях.

**Предшествующая, предпредшествующая и предэлитная  
должности в организациях науки, образования, культуры, спорта  
и социального обеспечения, в %**

Тип должности	Категория чиновников		
	ЗМ	ДД	Всего
Предпредшествующая	24	13	17
Предшествующая	18	8	12
Предэлитная	21	11	15

Говоря об отдельных министерствах, следует отметить, что распространенность опыта работы в неадминистративных учреждениях социальной сферы варьирует от почти половины в Минкультуры и Минспорта до двух третей в Минпросвещения и Минобрнауки. Причем в Минобрнауки, вся карьера главы которого прошла в учреждениях образования, шире всего представлены чиновники, проводшие в них основную часть карьеры — более 40 % (в остальных министерствах — от 9 % до 25 %). Отраслевая принадлежность социального учреждения, в котором прежде работали чиновники, тесно связана с функциональной специализацией их министерства: они обычно приходят из подведомственных ему организаций, например, в Минздрав из медицинских учреждений, в Минкультуры — из учреждений культуры и т.д. Выходцы из социальных организаций обладают рядом ресурсов и компетенций, которые способствуют переходу в руководство соответствующих министерств: управленческие навыки (в министерства обычно приходят лица, занимавшие управленческие позиции), знание специфики отраслей, курируемых министерством и авторитет в соответствующем профессиональном сообществе важны для эффективного руководства. Кроме того, обмен кадрами облегчается интенсивным функциональным взаимодействием (в том числе в совещательных и координационных органах при министерствах) чиновников с руководителями социальных учреждений, способствующим формированию знакомств и доверия между ними.

**Коммерческая сфера  
как источник рекрутирования чиновников**

В сравнении с административными органами и социальными учреждениями бизнес — гораздо менее значимый поставщик высокопоставленных должностных лиц социальных министерств. Как показывает таблица 6, в постсоветский период опыт работы в коммерческой сфере имели около четверти администраторов (менее 10 % занимали в компаниях ключевые посты).

Таблица 6

**Постсоветский опыт работы в коммерческих организациях, в %**

Тип позиции	Наличие опыта работы			Должность								
				Предшествовавшая нынешней должности			Предшествовавшая нынешней должности			Предшествовавшая первой элитной должности в ФА		
	ЗМ	ДД	Все	ЗМ	ДД	Все	ЗМ	ДД	Все	ЗМ	ДД	Все
Ключевая*	8	8	8	3	2	2	3	5	4	3	5	4
Любая	37	20	24	5	7	6	3	6	5	3	6	5

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

Важно отметить, что рекрутирование из бизнеса оказывается в основном косвенным: очень редко чиновники работали в компаниях на момент вхождения в нынешнюю должность. Об ограниченной роли коммерческого опыта говорит и то, что только у 8% он доминирует в постсоветской карьере. ЗМ гораздо чаще имеют предшествовавший опыт работы в коммерции, чем ДД, однако последние чаще занимали в бизнесе предшествовавшую, предпредшествовавшую и предэлитную должности и чаще сделали преимущественно в бизнесе предшествовавшую карьеру (13% против 3%). Что касается различий между министерствами, то наиболее «плутократизированны» Минтруда и Минкультуры (его глава долгое время работала в коммерческих медиа): соответственно, 35% и 33% их чиновников имели опыт работы в коммерческой сфере (2). Непосредственное рекрутирование из бизнеса наиболее развито в Минкультуры и Минобрнауки — по 11% их руководителей занимали в бизнесе предшествовавшую позицию, тогда как в Минпросвещения, Минспорта и Минздраве таких случаев нет. Как правило, распространен опыт работы как в государственных, так и в частных компаниях, причем 6% чиновников ранее работали в крупнейших фирмах, входящих в рейтинг журнала «Эксперт» («Аэрофлот», «Северсталь», «Газпром», «Уралсиб», «РАО ЕЭС»), или в крупных транснациональных корпорациях.

Ограниченность роли бизнеса как источника рекрутирования руководства социальных министерств очевидна при сравнении с экономическими министерствами: в социальных министерствах распространенность опыта работы в коммерции почти втрое меньше (24% против 64%), и социальные чиновники вдвое реже занимали в этой сфере предшествовавшую (5% против 10%) и вчетверо реже — предпредшествовавшую (6% против 25%) позицию; примерно в два с половиной раза реже провели в бизнесе половину или более предшествовавшей карьеры (8% против примерно четверти).

Тот факт, что бизнес играет довольно скромную роль в качестве поставщика чиновников социальных министерств, неудивителен. Большинство таких министерств непосредственно регулируют не компании, а некоммерческие учреждения (здравоохранения, образования, культуры, спорта и социального

обеспечения), что, видимо, способствует относительно слабой заинтересованности бизнеса в «колонизации» ключевых позиций в них, меньшей востребованности профессиональных компетенций бизнесменов и менеджеров в социальных ведомствах (в сравнении с экономическими) и меньшей интенсивности функционального взаимодействия их чиновников с бизнесом, которое могло бы способствовать формированию связей, облегчающих обмен кадрами.

Однако не следует недооценивать влияние социальных министерств на коммерческую сферу: не только некоммерческие, но и многие коммерческие организации курируются социальными министерствами (например, аптечные сети и другие медицинские компании — Минздравом, кинокомпании — Минкультуры и т.д.). Особенно выделяется Минтруда, отвечающий за регулирование трудовых отношений как в некоммерческой сфере, так и в бизнесе. Важно и то, что социальные министерства, например, курирующие здравоохранение, образование и социальную защиту, по сути, регулируют процесс воспроизводства рабочей силы — важнейшего условия накопления капитала. Поэтому бизнес все же может быть заинтересован в продвижении «своих» людей в социальные министерства — для обеспечения более благоприятной ему политики. Кроме того, здесь важны не только интересы компаний, но и личные карьерные амбиции. Поскольку ключевые позиции в федеральных министерствах престижны, хорошо вознаграждаются и дают значительную власть, они могут привлекать выходцев из бизнес-структур, особенно работающих в некрупных компаниях, занимающих неключевые позиции или потерпевших неудачу в коммерции. С другой стороны, компетенции бизнесменов и менеджеров могут быть востребованы в этих ведомствах — как общий управленческий опыт, так и специфические знания и навыки. Примечательно, что в ряде случаев отраслевая принадлежность компании или функции нынешнего чиновника в ней соответствовали специализации министерства, в которое он был рекрутирован, или занимаемой в нем должности. Например, директором департамента условий охраны труда Минтруда стал бывший начальник отдела труда, промышленной и пожарной безопасности «Газпрома», заместителем министра науки и высшего образования работает бывший директор корпоративного университета «Северсталь», в Минкультуры есть выходцы из продюсерских фирм и кинокомпаний, в Минздраве — бывший сотрудник компании медицинского страхования. Некоторые социальные министерства (прежде всего Минтруда) активно взаимодействуют с бизнесом посредством функционирующих при них совещательных и координационных органов, что способствует связям между чиновниками и менеджерами, что облегчает обмен кадрами.

### Примечания

- (1) Указ Президента РФ от 31.12.2005 г. № 1574 (ред. от 26.10.2023) «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_57545](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57545).
- (2) При этом в руководстве Минтруда только один бывший профсоюзный функционер.

## Библиографический список/References

1. Борщевский Г.А. Высшие государственные служащие как политико-административная элита современной России // *Полития*. 2018. №1 / Borshchevsky G. Vysshie gosudarstvennye sluzhashchie kak politiko-administrativnaja elita sovremennoj Rossii [Senior civil servants as the Russian political-administrative elite]. *Politija*. 2018; 1. (In Russ.).
2. Гимпельсон В.Е., Магун В.С. На службе государства российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников // *Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии*. 2004. №5 / Gimpelson V.E., Magun V.S. Na sluzhbe gosudarstva rossijskogo: perspektivy i ogranichenija kariery molodyh chinovnikov [In the service of the Russian state: Prospects and limitations of the young officials' career]. *Vestnik Obshchestvennogo Mnenija. Dannye. Analiz. Diskussii*. 2004; 5. (In Russ.).
3. Крыштановская О.В. Основные тренды формирования управленческой элиты России 2020–2030 гг. // *Вестник РФФИ. Гуманитарные и общественные науки*. 2020. №5 / Kryshtanovskaya O. Osnovnye trendy formirovanija upravlencheskoj elity Rossii 2020–2030 gg. [Key trends in the development of the Russian governing elite in 2020–2030]. *Vestnik RFFI. Gumanitarnye i Obshchestvennye Nauki*. 2020; 5. (In Russ.).
4. Тев Д.Б. Федеральная административная элита: карьерные пути и каналы рекрутирования // *Политические исследования*. 2016. №4 / Tev D.B. Federalnaja administrativnaja elita Rossii: kariernye puti i kanaly rekrutirovanija [Russia's federal administrative elite: Career paths and channels of recruitment]. *Political Studies*. 2016; 4. (In Russ.).
5. Тев Д.Б. Высокопоставленные чиновники федеральных экономических министерств России: основные каналы рекрутирования и карьера // *Власть и элиты*. 2022. Т. 9. №1 / Tev D.B. Vysokopostavlennye chinovniki federalnyh ekonomicheskikh ministerstv Rossii: osnovnye kanaly rekrutirovanija i kariera [High-ranking officials of Russia's federal economic ministries: Main recruitment channels and careers]. *Vlast' i Elity*. 2022; 9 (1). (In Russ.).
6. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М., 2004 / Huntington S. *Politichesky porjadok v menjajushhchihhsja obshhestvah* [Political Order in Changing Societies]. Moscow; 2004. (In Russ.).
7. Aberbach J.D., Putnam R.D., Rockman B.A. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge–London; 1981.
8. Brown Jr. J.R. *The Ministry of Finance: Bureaucratic Practices and the Transformation of the Japanese Economy*. Westport–London; 1999.
9. Cassese S. 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; 1999.
10. Derlien Y-U. Repercussions of government change on the career in civil service in West Germany: The cases of 1969 and 1982. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 1988; 1 (1).
11. Derlien H-U. Mandarins or managers? The bureaucratic elite in Bonn, 1970 to 1987 and beyond. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 2003; 6 (3).
12. Edinger L., Searing D. Social background in elite analysis: A methodological inquiry. *American Political Science Review*. 1967; 61 (2).
13. Etzion D., Davis G.F. Revolving doors? A network analysis of corporate officers and U.S. Government officials. *Journal of Management Inquiry*. 2008; 17 (3).
14. Fortescue S. Russia's civil service: Professional or patrimonial? Executive-level officials in five federal ministries. *Post-Soviet Affairs*. 2020; 36 (4).
15. Goetz K.H. The development and current features of the German civil service system. Van der Meer F.M. (Ed.). *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham; 2011.
16. Greer S.L., Jarman H. The British civil service system. Van der Meer F.M. (Ed.). *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham; 2011.
17. Harris J.S., Garcia T.V. The permanent secretaries: Britain's top administrators. *Public Administration Review*. 1966; 26 (1).

18. Huskey E. The politics-administration nexus in post-communist Russia. Rowney D.K., Huskey E. (Eds.). *Russian Bureaucracy and the State: Officialdom from Alexander III to Vladimir Putin*. Basingstoke–New York; 2009.
19. Huskey E. Elite recruitment and state-society relations in technocratic authoritarian regimes: The Russian case. *Communist and Post-Communist Studies*. 2010; 43 (4).
20. Koh B.C. Stability and change in Japan's higher civil service. *Comparative Politics*. 1979; 11 (3).
21. Lewanski R., Toth F. The Italian civil service system. Van der Meer F.M. (Ed.). *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham; 2011.
22. Mann D.E. The selection of federal political executives. *American Political Science Review*. 1964; 58 (1).
23. Mann D.E., Smith Z.A. The selection of U.S. Cabinet officers and other political executives. *International Political Science Review*. 1981; 2 (2).
24. Martin J.M. An examination of executive branch appointments in the Reagan administration by background and gender. *Western Political Quarterly*. 1991; 44 (1).
25. Ogushi A. Russian bureaucratic elites: Patrimonial or technocratic? *ICCEES VIII World Congress*. Stockholm; 2010.
26. Schmidt C. Japan's circle of power: Legitimacy and integration of a national elite. *ASIEN — German Journal on Contemporary Asia*. 2005; 96.
27. Talbot C. The British administrative elite. The art of change without changing? *Revue française d'administration publique*. 2014; 3–4.
28. Theakston K., Fry G.K. Britain's administrative elite: Permanent secretaries 1900–1986. *Public Administration*. 1989; 67 (2).
29. Van Thiel S., Steijn B., Allix M. 'New public managers' in Europe: Changes and trends. Pollitt C., Van Thiel S., Homburg, V. (Eds.). *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Basingstoke; 2007.

DOI: 10.22363/2313-2272-2024-24-2-493-509

EDN: SAJIFL

## **High-ranking officials of Russia's social ministries: Recruitment channels and careers\***

**D.B. Tev**

Sociological Institute of RAS — Branch of FCTAS of RAS,  
7th Krasnoarmejskaya St., 25/14, Saint Petersburg, 190005, Russia

(e-mail: denis\_tev@mail.ru)

**Abstract.** The article considers recruitment channels and careers of high-ranking officials of social ministries of the Russian government. The study is based on the biographical database of 104 deputy ministers and department directors from six ministries and shows that bureaucratic professionalization is the key feature of the officials' career, and federal administration is the main channel for their recruitment, since the majority have already worked in their ministry for some time before taking their current position. These trends may indicate the importance of meritocratic selection based on competence. However, officials with a career primarily in the federal administration,

---

\*© D.B. Tev, 2024

*The article was submitted on 13.11.2023. The article was accepted on 25.14.2024.*

especially in one ministry, are a minority. There is interdepartmental mobility in social ministries, with a number of officials coming from financial ministries, which can increase their influence on the social bloc, contributing to the formation of its policies in a neoliberal spirit. After the administrative sphere, the most significant supplier of officials are social organizations subordinate to ministries (institutions of science, education, health care, social security, culture and sports). Business plays a relatively modest role as a channel for recruiting officials for social ministries, especially compared to economic ministries. In general, work experience in business, regional administrations and social organizations is more widespread, while intradepartmental recruitment is less common among deputy ministers. Moreover, there are ministries with pronounced intradepartmental recruitment and ministries with relatively developed recruitment from business; in some ministries there are intersections between ministers and their subordinates in previous careers, which may indicate a patrimonial nature of selection.

**Key words:** social ministries; career; recruitment channels; administration; business; social organizations; officials