

© 2018 г.

Г.А. БОРЩЕВСКИЙ

МЕХАНИЗМЫ РЕКРУТИРОВАНИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЭЛИТЫ

БОРЩЕВСКИЙ Георгий Александрович – кандидат исторических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, Россия (g.a.borshchevskiy@migsu.ru).

Аннотация. Исследуются особенности карьеры и каналов рекрутирования высших государственных служащих федеральных министерств с использованием методов анализа документов, контент-анализа ведомственных сайтов, сравнительно-биографического, регрессионно-корреляционного и факторного анализа. На основе выборки из 381 биографии госслужащих высшего звена проверены гипотезы о способах их рекрутирования и о наличии взаимосвязи между типом карьеры и эффективностью министерств. Показано, что среди них преобладают карьерные бюрократы и технократы, но в министерском корпусе велика доля политических назначенцев. По своим характеристикам они могут быть отнесены к элите общества. Рассматриваемый слой неоднороден, не выявлено преобладания командного принципа рекрутирования высшего руководства. Министерства во главе с карьерными бюрократами успешнее реализуют программы, динамика развития в руководимых ими отраслях выше. Предлагается создать в России Службу высших руководителей с функциями подбора и оценки высших госслужащих.

Ключевые слова: государственная служба • административная элита • бюрократия • высшие государственные служащие • карьера

DOI: 10.31857/S013216250001962-1

Административная элита как объект научного исследования. Элита, согласно распространенным определениям, – это субъект социального управления, общность людей, обладающих властью [Гаман-Голутвина, 2016]. В XX в. элитология обрела статус одного из направлений политической социологии [Hartmann, 2010]. Основные подходы к пониманию элиты – аксиологический, восходящий к В. Парето, и альтиметрический, базирующийся на работах Г. Моски [Соловьев, 2017]. На разделении функций принятия и исполнения решений (политико-административная дихотомия) основаны теории бюрократии М. Вебера, В. Вильсона и Ф. Гуднау [Georgiou, 2014]. Позднее этот аспект получил развитие в концепции политико-административного управления, элементом которого является государственная служба (бюрократия). Формально не обладая политической властью, она реально осуществляет государственную политику, и потому эффективность государства во многом зависит от чиновничества.

В отечественных работах элита определяется как социально-управленческий слой политических деятелей и высших чиновников [Вилков и др., 2017]. За рубежом для обозначения этого слоя используется термин «высшие государственные служащие» (Senior Civil Servants) [Andrews, 2013; Fleischer, 2015]. Эта группа охватывает членов правительств (министры, государственные секретари) и их ближайших подчиненных (заместители министров, постоянные секретари). Министры чаще являются политическими назначенцами; их задача – реализация

программы правящей политической партии. Заминистры, напротив, как правило карьерные чиновники, всю жизнь работающие в министерстве; их задача – обеспечение бесперебойной работы аппарата в условиях периодической смены министров. Механизм рекрутирования министерского корпуса посвящен ряд специальных исследований [Dowding, 2009; Тев, 2016]. Карьеры высших бюрократов также привлекают исследователей [Hansen, 2012].

Заслуживает внимания вопрос о характере взаимодействия между министрами и членами их команд. За рубежом принято описывать этот процесс с помощью модели Public Service Bargain, предполагающей две базовые формы взаимодействия: доверительная (trustee) и агентская (principal-agent). Есть исследования особенностей применения данной модели в различных регионах мира [Bourgault, Dorpe, 2013]. По мнению П. Риббинс и Б. Шератт, необходим анализ биографий высших госслужащих: «Если вы хотите реформировать огромный институт, вы должны понимать людей, которые там работают, а для этого вам следует изучить их прошлое» [Ribbins, Sherratt, 2013].

В России изучение бюрократии занимает видное место [Магомедов, 2017]. Социум склонен наделять ее статусом «вершителей судеб», однако подобное отношение, как правило, не означает позитивной оценки эффективности бюрократии, а связано с осознанием присущей ей власти [Пивоваров, 2015]. Эксперты констатируют преемственность методов работы советской номенклатуры и постсоветской бюрократии [Нисневич, Рябов, 2017]; подчеркивают особую роль силовиков в формировании административной элиты [Крыштановская, 2005]; называют основным вызовом современной России неэффективность власти [Горшков и др., 2017]; оценивают ее как квазиэлиту [Шутов, 2016]. Фиксируется преобладающее восприятие социумом понятий «власть», «элита» и «госслужба» с негативными коннотациями (коррупция, неравенство) [Зборовский, 2017; Мартынов, Габеркорн, 2017].

Существуют работы, вписывающие трансформацию бюрократии России в международный контекст [Huskey, 2010; Semenova, 2011]. Однако весьма редки эмпирические исследования высшего слоя российской бюрократии. Изучается преимущественно ее восприятие обществом, а не биографии руководителей. Поэтому отсутствует представление о действительных характеристиках данного объекта, а вопрос о соотношении модели рекрутирования высших госслужащих и эффективности госуправления ранее, насколько известно, не ставился.

Методология и данные. Для обозначения представителей административной элиты в статье используется распространенное в мире понятие высшие государственные служащие (ВГС). В этом качестве учитываются федеральные министры, их первые заместители и заместители, директора департаментов министерств. Мы ограничиваемся в своем анализе федеральными министерствами, т.к. именно они рассматриваются в мировой практике [Dowding, 2009] в качестве ядра административной системы.

В России министры являются не государственными служащими¹, а так называемыми лицами, замещающими государственные должности РФ². Установлен почти идентичный статус для данных лиц и для госслужащих категории «руководители» высшей группы должностей³, что дает основание использовать понятие ВГС в российском контексте.

¹ Высшая должность госслужбы в министерстве – позиция первого заместителя министра. Назначение на нее осуществляет правительство по представлению соответствующего министра. Министром может стать как госслужащий в порядке должностного роста, так и лицо, никогда не состоявшее на госслужбе. См.: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О структуре государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.06.2003, № 22, ст. 2063.

² Кроме министров, в данную категорию входят также президент и председатель правительства РФ, депутаты Госдумы и члены Совфеда, федеральные судьи, послы, генеральный прокурор и ряд иных лиц, как выборных, так и назначаемых президентом. Кроме того, существуют лица, замещающие госдолжности субъектов РФ. См.: Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета. № 11-12, 17.01.1995.

³ Сходства, например, состоят в следующем: а) срочный порядок замещения должности; б) набор льгот и порядок пенсионного обеспечения; в) антикоррупционные ограничения; г) порядок оплаты труда, устанавливаемый президентом и правительством РФ. См.: Постановление Правительства РФ от 03.06.2017 № 678 «Об утверждении Правил установления и выплаты ежемесячной доплаты к пенсии лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации...» // Собрание законодательства РФ. 12.06.2017, № 24, ст. 3533.

Биографии российских ВГС, опубликованные на официальных сайтах министерств, свидетельствуют: характер рекрутирования элит может быть меритократическим и протекционистским [Заранкин, 2016]. Биографические данные позволяют сделать вывод о том, к какой категории элиты относятся ВГС. Для выяснения этого предложен ряд гипотез.

Н1. Высшими госслужащими становятся преимущественно выходцы из элитных слоев общества. Гипотеза продиктована альтиметрической теорией элит Г. Моски: элита – это самовоспроизводящийся слой, имеющий доступ к власти и препятствующий попаданию в нее представителей иных социальных групп. Аналогичные процессы имеют место во многих странах мира [Bourgault, Dorpe, 2013]. Подтверждением гипотезы будет выявление преобладания лиц, рожденных в столичных мегаполисах, окончивших элитные вузы⁴; имеющие минимальный трудовой стаж и бывших бизнесменов.

Н2. Высшие госслужащие – выходцы из силовых структур. Эта гипотеза вызвана утверждением ряда авторов о военизированном характере «путинской» элиты [Rivera, 2014]. Гипотеза будет подтверждена, если в выборке ВГС будут преобладать лица с военным образованием и стажем военной или правоохранительной службы.

Н3. Высшими госслужащими становятся наиболее способные и талантливые профессионалы-технократы. Данная гипотеза логически вытекает из аксиологической теории элит, восходящей к В. Парето [Зотов, 2017]. Гипотеза будет подтверждена в случае соответствия распределения ВГС по месту рождения и получения образования распределению населения страны по регионам; соответствие профиля их образования и сферы прежней трудовой деятельности специфике руководимых ныне министерств; начало карьеры с низовых должностей.

Н4. Высшие госслужащие в России – это кадровые бюрократы. Выдвижение гипотезы связано с правовым обособлением госслужбы от иных видов деятельности. Подтверждению гипотезы будет способствовать преобладание среди ВГС выпускников специализированного вуза управленческой специальности; отсутствие опыта работы вне госслужбы; «ступенчатый» характер карьерного роста; параллельное увеличение возраста, стажа и уровня должности.

Н5. Высшие госслужащие – это выходцы из политической элиты. Парламентская карьера во многих странах распространённый тип рекрутирования ВГС [Aberbach, Rockman, 2006; Hartmann, 2010]. Подтверждением гипотезы будет преобладание лиц с опытом работы на выборных должностях, а также в НКО и аппаратах политических партий.

Н6. Высшие госслужащие – это члены министерских команд. Гипотеза продиктована утверждением ряда исследователей [Магомедов, 2017] о преобладании на госслужбе командного принципа кадровой политики как проявление национальной традиции «ручного» управления и неопатримониализма. Подтверждением гипотезы будет высокая степень совпадения карьерных траекторий министров и их подчиненных.

Проверка этих гипотез позволит судить о преобладающем типе (модели) рекрутирования ВГС. Однако это не позволяет оценить уровень эффективности управления. Для этого предлагается еще одна гипотеза.

Н7. Преобладающий тип рекрутирования ВГС обеспечивает эффективную деятельность министерств. Безупречно точно установить зависимость результатов работы министерств от биографических характеристик ВГС затруднительно. Однако предполагается существование устойчивой связи между результатами деятельности министерств и характеристиками их руководства.

Для проверки этой гипотезы используются данные о:

а) позиции министерств в рейтингах органов власти по созданию условий для ведения бизнеса и по информационной открытости⁵;

⁴ Для целей статьи в качестве элитных учитывались вузы РФ, входящие в глобальный рейтинг университетов QS и топ-10 ежегодного рейтинга вузов Минобрнауки России, в том числе: МГУ им. М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет, РАНХиГС при Президенте РФ, МГИМО (У) МИД России, НИУ ВШЭ, Финансовый университет при Правительстве РФ и ряд других.

⁵ См.: Оценка эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и глав субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности. М.: Минэкономразвития России, 2015; Мониторинг оценки реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости. М.: ВЦИОМ, 2015, 2016.

б) деятельности министерств как ответственных исполнителей государственных программ РФ⁶;

в) динамике показателей социально-экономического развития в отраслях, за развитие которых ответственны данные министерства⁷.

Исследуемая динамика показателей сопоставляется с характеристиками ВГС методом регрессионно-корреляционного анализа [Groeneveld et al., 2015; Tatham, Bauer, 2016]. Соответствие между анализируемыми показателями будет свидетельствовать, что ВГС, вне зависимости от модели рекрутирования, содействуют социально-экономическому развитию страны и эффективности госуправления.

Интерпретация результатов. В соответствии с программой исследования, собраны биографические данные о руководящем составе всех федеральных министерств⁸, включая 21 министра, 18 первых замминистров, 120 замминистров и 222 директоров департаментов. Объем выборки – 381 единица или 84% генеральной совокупности по состоянию на начало 2017 г. В гендерном разрезе 82% ВГС составляют мужчины, хотя 75% российских госслужащих – женщины (рис. 1).

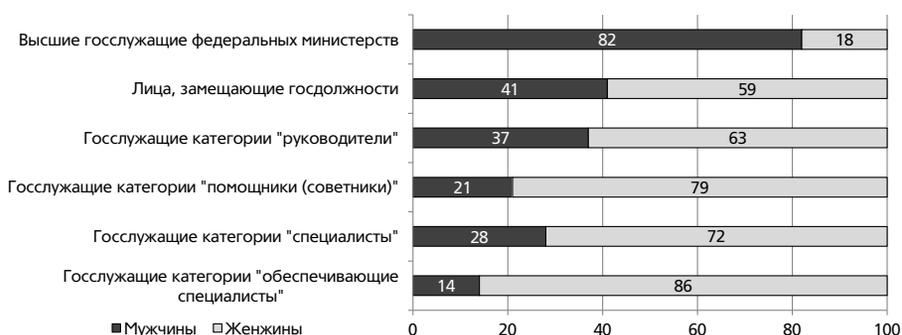


Рис. 1. Гендерные соотношения по уровням должностей госслужащих (%)

Источник: здесь и далее – Росстат, расчеты автора.

Это указывает на то, что среди ВГС эффект «стеклянного потолка» проявляется в большей степени, чем на госслужбе РФ в целом.

Распределение участников выборки по возрасту представлено на рис. 2. Доля ВГС в возрасте тридцати, сорока и пятидесяти лет примерно одинакова, при этом доля молодежи в возрасте до 30 лет среди ВГС выше, чем в других группах руководителей госслужбы.

Распределение по стажу службы представлено на рис. 3.

Среди ВГС доля лиц с продолжительным стажем в среднем выше, чем среди остальных групп служащих, при этом доля лиц с минимальным стажем в данной группе более четверти. По стажу ВГС преимущественно относятся к группам от 20 до 29 лет и от 30 до 39 лет, однако также велика доля тех, чей стаж менее 20 лет (рис. 4).

Таким образом, лица с продолжительным стажем службы не составляют большинства.

В общей численности населения России – 74% городские жители, из них в городах с населением более 1 млн чел. проживает 25%. Среди ВГС 75% рождены в больших городах, т.е. доля уроженцев мегаполисов среди ВГС превышает среднюю по стране.

⁶См.: Сводные годовые доклады о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2013–2016 гг. М.: Минэкономразвития России, 2014–2017.

⁷Проанализированы значения показателей «Структура валовой добавленной стоимости ВВП по видам экономической деятельности, в процентах к итогу» и «Валовая добавленная стоимость валового регионального продукта по субъектам Российской Федерации, в процентах к итогу». См.: Россия в цифрах: стат. сб. М.: Росстат, 2017. Табл. 13.3; Регионы России. М.: Росстат, 2016. Табл. 10.01.

⁸Указ президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

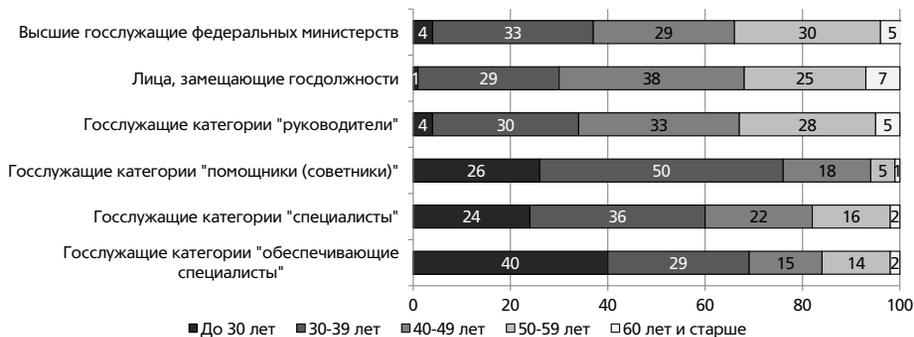


Рис. 2. Возрастные соотношения по уровням должностей госслужащих (%)

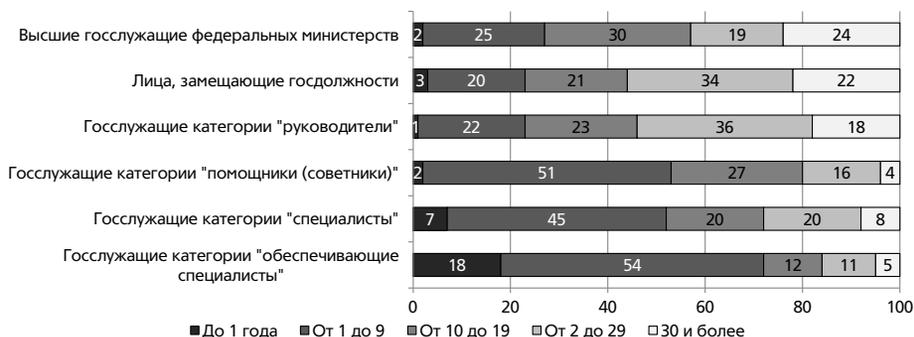


Рис. 3. Соотношения групп госслужащих по стажу службы (%)



Доля работников с высшим образованием в России менее 30%, а среди госслужащих – 95% (среди ВГС 100%). Если среди всех госслужащих ученые степени имеет 1,5%, то среди ВГС таковых 34%.

Проверка выдвинутых гипотез. *H1* подтверждается тем, что большинство ВГС родились в крупных городах. Доля столичных уроженцев растет вместе с должностью. Среди мест обучения (рис. 5) преобладают Москва (53%) и Санкт-Петербург (9%); лишь 27% закончили вузы не в крупнейших городах. Кроме того, 41% ВГС закончили элитные вузы.

Модальный возраст министров 45–54 года, замминистров – более 55 лет, директоров департаментов – 35–44 года. Модальный трудовой стаж ВГС составляет 30–39 лет. Таким

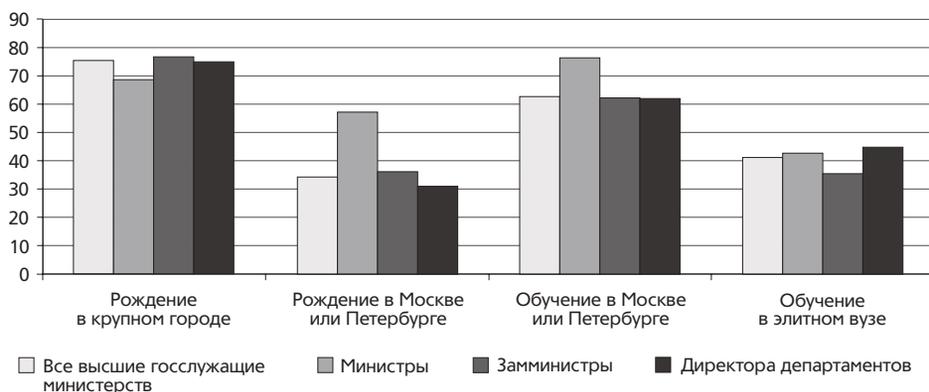


Рис. 5. Место рождения и обучения высших госслужащих (%)

образом, приобретению статуса ВГС предшествует долгий трудовой путь, как правило, в госаппарате.

Выявлены статистические связи между различными биографическими показателями. Корреляция мест рождения и обучения (44% при $p < 0,0001$) логически объяснима. Интересна отрицательная связь (-14% при $p < 0,001$) между местом рождения и стажем службы. Так, для уроженцев Центральной России построение карьеры, как правило, требует меньше времени, чем для выходцев из окраинных регионов. Есть устойчивая отрицательная связь (-17%) министерства и стажа, указывающая на то, что долгий стаж необходим для построения карьеры не во всех министерствах.

H2 не подтвердилась: военное образование имеет лишь 10% ВГС, а с военной и правоохранительной службы перешли лишь 2% из них.

H3 предполагала соотношение мест рождения ВГС с макрорегионами страны (рис. 6). Выявлено преобладание Северо-Западного и Центрального федеральных округов. Доля уроженцев прочих мест в составе ВГС меньше их доли в населении страны.

Москвичи и петербуржцы составляют 27 и 7% среди ВГС, хотя население этих регионов в РФ составляет лишь 8 и 4%, соответственно. Это указывает на неравные возможности граждан при построении карьеры в федеральных министерствах и подтверждает гипотезу об элитном характере ВГС.

Также предполагалось соответствие профиля образования специфике деятельности министерств. В целом по выборке корреляция этих показателей равна 55% при

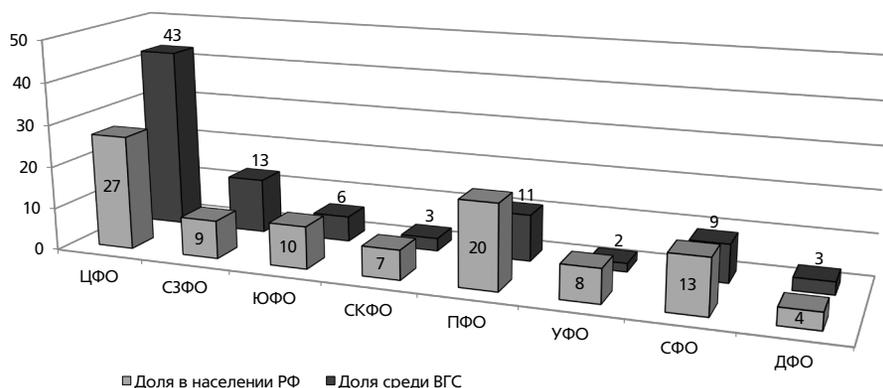


Рис. 6. Соотношение мест рождения высших госслужащих и численности населения России по федеральным округам (%)

$p = 0,0093$. Проверено соответствие профессионального опыта ВГС профилю деятельности руководимых ими министерств. В ряде случаев карьерная траектория полностью проходит внутри одной сферы (рис. 7). Профессиональный опыт 54% ВГС соответствуют профилю министерств, но межведомственные вариации весьма значительны.

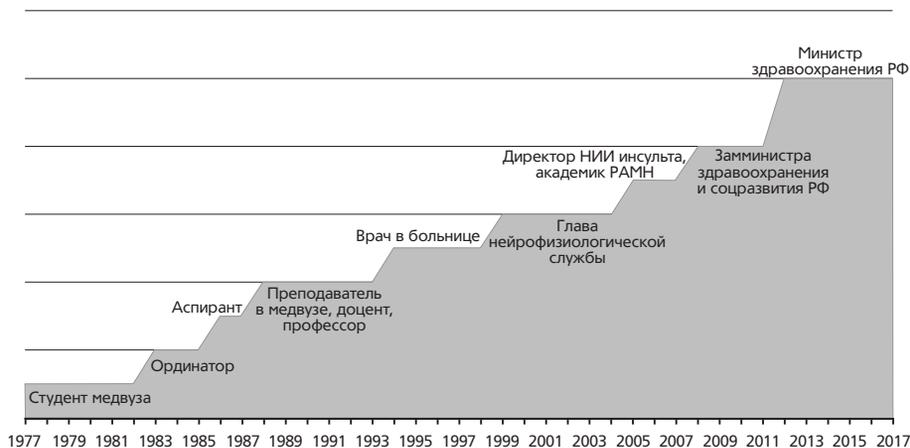


Рис. 7. Карьерная траектория министра здравоохранения РФ (1977–2017)

Источник: составлено автором по материалам сайта Минздрава России.

H4 подтверждается преобладанием лиц с управленческим и юридическим образованием: 37% ВГС имеют гуманитарное (в том числе юридическое) и 29% управленческое и экономическое образование. Более половины ВГС имеют опыт работы в коммерческом секторе, 14% непосредственно перешли на госслужбу из бизнеса и 7% из НКО. Лишь треть от общего числа ВГС, четверть замминистров и 19% министров начали свою трудовую деятельность в руководимом ими министерстве (см. рис. 8).

В рамках карьерной госслужбы предполагается «ступенчатый» характер карьерного роста. Однако среди ВГС треть были назначены сразу на замещаемую должность, а среди министров таких 57%. Лишь 6 министров из 21 назначены с должности замминистра.



Рис. 8. Распределение ВГС по предыдущему месту работы (%)

Источник: составлено автором по результатам собственного исследования.

Выявлены корреляции между возрастом и стажем (80%); трудовым стажем и стажем госслужбы (64%); стажем службы и числом пройденных ступеней по карьерной лестнице (66%). Интересны отрицательные связи между занимаемой должностью и стажем госслужбы (-10%), а также числом пройденных ступеней карьеры (-12%). Таким образом, чем выше должность, тем ниже вероятность, что ВГС имеет продолжительный стаж службы и последовательно занимал должности в данном министерстве.

H5 не подтвердилась: лишь четверо ВГС пришли в министерства с выборных должностей. Опыт работы в НКО, в том числе в аппаратах политических партий, имеют 7% ВГС (14% министров, 8% их замов и 6% директоров департаментов).

H6 проверена сопоставлением социально-демографических характеристик министров и иных ВГС (рис. 9).

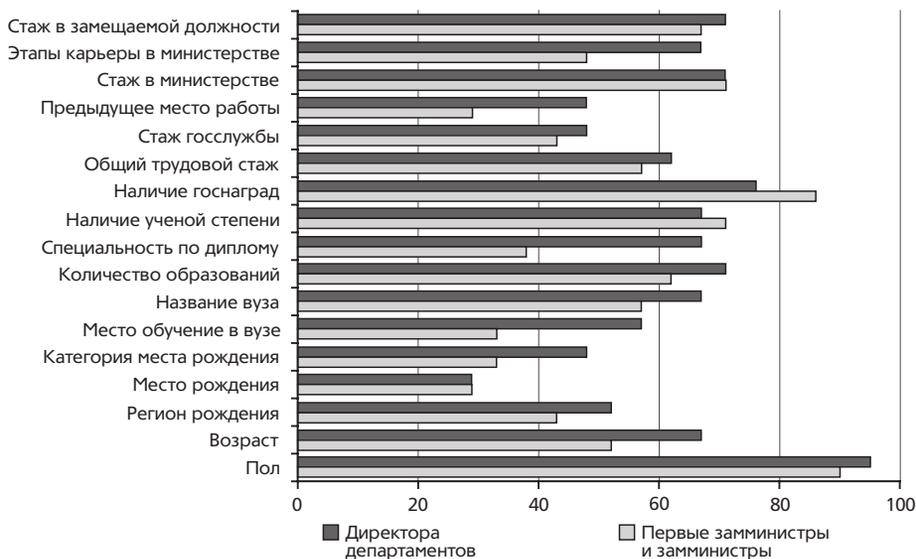


Рис. 9. Степень соответствия параметров биографий министров и иных категорий высших госслужащих (%)

Биографиям министров больше соответствуют биографии директоров департаментов, чем замминистров. Максимальное соответствие наблюдается по полу; стажу; наличию наград и ученых степеней; специальности; месту учебы. Наибольшее соответствие биографий (рис. 10) выявлено в Минюсте (88%), наименьшее – в Минсельхозе, Минобрнауки и Минтруде (менее 50%).

Группировка министерств по типу рекрутирования. Нами выделено 3 группы министерств по типу рекрутирования. В *первой* группе руководят *кадровые чиновники*, и служащий, пройдя все ступени внутри ведомства, может возглавить его. Большинство ВГС там последовательно замещали четыре и более должности. Министры данного типа: С.В. Лавров (МИД); В.А. Колокольцев (МВД); В.А. Пучков (МЧС); А.Г. Силуанов (Минфин); А.В. Коновалов (Минюст) и М.А. Топилин (Минтруд).

Вторая группа включает органы, где руководят *отраслевые эксперты*, имеющие профильное образование и длительный опыт работы в отрасли. Министры такого типа: В.И. Скворцова (Минздрав); О.Ю. Васильева (Минобрнауки); П.А. Колобков (Минспорта).

Третью группу министерств возглавляют *политические назначенцы* без профильного образования и опыта. Примеры министров такого типа: М.Ю. Соколов (Минтранс); М.А. Мень (Минстрой).

Характеристики ВГС свидетельствуют о существовании командного принципа подбора кадров. Так, женщины преобладают среди ВГС в Минздраве, который возглавляет женщина-министр.

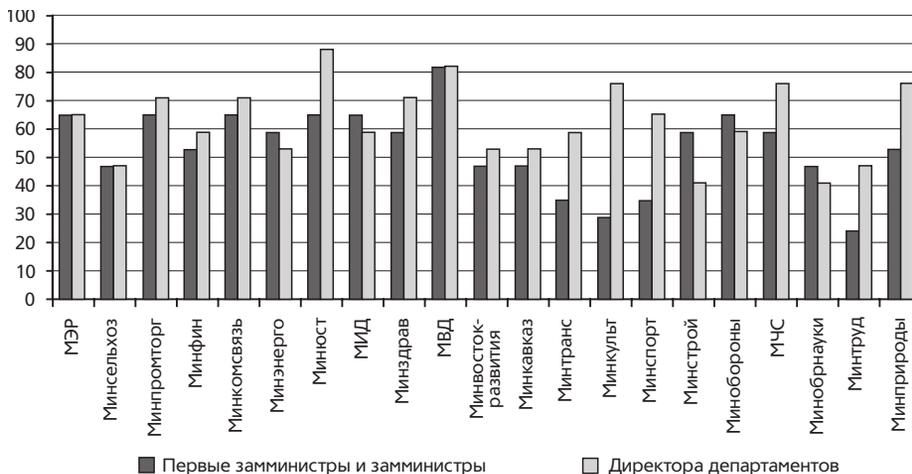


Рис. 10. Степень соответствия биографий министров и иных высших госслужащих в разрезе федеральных министерств (%)

Самые молодые главы в Минэкономразвития и Минкомсвязи (1982 г.р.), и там же самый молодой модалный возраст ВГС (от 35 до 44 лет); наиболее возрастной руководитель в МИДе (1950 г.р.), там и возраст ВГС выше 55 лет.

Почти половина руководителей Минсельхоза – уроженцы Краснодарского края, а министр, замминистра и два директора департаментов – выходцы из одной станицы, что вряд ли является случайностью.

В Минюсте большинство ВГС, включая министра, родились в Ленинграде и закончили один факультет СПбГУ. Высока доля выходцев из бизнеса среди ВГС Минэнерго (90%), Минприроды и Минвостокразвития (83%), Минкомсвязи (82%), главы которых сами долгое время работали в коммерческой сфере.

Тенденции и выводы. Из числа сформулированных гипотез две не нашли подтверждения и четыре подтвердились частично. Выходцы из силовых структур (гипотеза 2) и политики (гипотеза 5) не составляют большинства среди ВГС. Этот слой является элитным с точки зрения места рождения и образования, но не состоит из «золотой молодежи» и бывших бизнесменов (гипотеза 1).

Деятельность большинства ВГС соответствует их образованию и профессиональному опыту, но эти показатели сильно варьируются, что не позволяет сделать вывод о преобладании меритократического принципа рекрутирования (гипотеза 3).

Традиции кадровой бюрократии сильны в отдельных министерствах, но в целом продолжительность стажа службы обратно пропорциональна уровню должности (гипотеза 4). Карьерные траектории министров и их ближайшего окружения не совпадают до степени, позволяющей говорить о чётко выраженном командном принципе рекрутирования (гипотеза 6).

Способствует ли подобная ситуация эффективной работе министерств (гипотеза 7). Отмечено существование значимой корреляции между созданием условий для бизнеса и возрастом (34%), стажем ВГС (33%). Выявлены отрицательные связи между показателями отраслевого развития и стажем (–31%), возрастом (–26%). Таким образом, отраслями, имеющими позитивную динамику развития, чаще руководят более молодые ВГС. На уровень информационной открытости министерств негативно влияют такие характеристики, как возраст (–29%) и стаж (–44%) ВГС. Эффективность реализации государственных программ ниже в тех министерствах, в руководстве которых преобладают лица с гуманитарным образованием (–27%).

В табл. министерства сгруппированы по типу рекрутирования.

В министерствах с карьерным типом госслужбы уровень соответствия биографий министра и его ближайших подчиненных выше. В этой же группе выше доля ВГС

с образованием и опытом работы по профилю ведомства. Информационная открытость также выше в министерствах карьерного типа, а в ведомствах, возглавляемых политическими назначенцами, выше уровень условий для ведения бизнеса. По уровню реализации госпрограмм лучшие показатели у министерств с карьерной моделью госслужбы. Выявлена корреляция 43% ($p = 0,04$) между долей лиц с отраслевым стажем среди ВГС министерства и уровнем реализации им госпрограмм (регрессия: $P_{\text{rob}} = 0,049$, $R^2 = 0,188$, $\text{coef.} = 0,45$, $\text{const} = 16,5$).

Таблица

Распределение министерств по преобладающим характеристикам высших госслужащих и эффективности деятельности (%)

Тип рекрутирования высших госслужащих	Названия министерств	Соответствие биографических характеристик министров и высших госслужащих министерства	Доля работников с отраслевым образованием и стажем	Уровень информационной открытости	Уровень создания условий для бизнеса	Динамика валовой добавленной стоимости ВВП в отрасли (регионе)	Уровень реализации госпрограмм
Карьерные бюрократы	МИД	59	91	52,7	0	111,3	89,1
	Минфин	59	83	49,9	60	107,1	84,8
	МВД	82	75	51,3	0	111,3	93,6
	МЧС	76	50	57,8	0	111,3	89,6
	Минюст	88	25	51,5	0	111,3	92,5
	Минтруд	47	38	48,6	0	111,8	86,2
Среднее		68,5	60,3	51,9	10	110,7	89,3
Технократы (отраслевые эксперты)	Минздрав	71	66	48,5	0	111,8	90,9
	Минспорт	65	75	47,6	0	106,3	92,2
	Минобрнауки	41	63	48,1	0	96,3	87,2
	Минпромторг	71	60	49,4	0	103,0	83,5
	Минсельхоз	47	60	43,9	0	128,6	86,4
	Минэкономразвития	65	46	48,5	56	83,5	86,2
	Минобороны	59	17	57,5	0	111,3	0
Среднее		59,9	55,3	49,1	8	105,8	75,2
Политические назначенцы	Минстрой	41	70	42,9	80	83,8	72,7
	Минкультуры	76	66	52,8	0	106,3	86,6
	Минэнерго	53	52	50,7	50	100	88,5
	Минкомсвязи	71	50	52	100	97,5	84,9
	Минприроды	76	50	45,9	0	96,9	84,0
	Минтранс	59	35	45,3	0	97,5	88,1
	Минкавказ	53	33	44,8	0	111,3	82,5
	Минвостокразвития	53	22	43,5	0	102,3	79,7
Среднее		60,3	47,3	47,2	28,3	99,5	83,4
Среднее по всей выборке		62,5	53,7	49,2	16,5	104,8	82,3

Источник: составлено автором.

Примечание. Средние значения реализации программ (2013–2016), информационной открытости (2015–2016) и создания условий для ведения бизнеса (2015) приведены по данным Минэкономразвития, динамика ВВП (2012–2016) – по данным Росстат.

Изучение конечного социально-экономического эффекта от реализации мер государственного управления свидетельствует: прирост ВВП выше в отраслях, за развитие которых отвечают ведомства, во главе с ВГС карьерного типа. Напротив, замедление экономического роста или его отсутствие отмечено в отраслях, регулируемых органами, во главе которых политические назначенцы.

Проведённое исследование позволяет сформулировать ряд тенденций. Во-первых, среди руководящего состава федеральных министерств преобладают карьерные бюрократы и отраслевые эксперты, однако среди министерского корпуса велика доля политических назначенцев.

Во-вторых, по своим биографическим характеристикам ВГС являются уроженцами крупных городов; имеют высокий уровень образования и продолжительный трудовой стаж; большая их доля имеют ученые степени и государственные награды.

В-третьих, отсутствует единая карьерная траектория ВГС. Министерства, возглавляемые кадровыми бюрократами – более открытые, успешнее реализуют госпрограммы и динамика развития в руководимых ими отраслях выше.

В-четвертых, не выявлено преобладание командного принципа рекрутирования ВГС. Биографические характеристики министров и их ближайших подчиненных типологически подобны в министерствах карьерного типа, но это, скорее, – следствие их общей закрытости, а не наличия министерских команд.

В госслужбе многих стран сформированы *Службы высших руководителей*, обеспечивающие подбор и оценку ВГС. Такие службы существуют в Германии (Hoherer Dienst), Великобритании и США (Senior Civil Service), Франции (Grands corps). По нашему мнению, целесообразно выстроить подобную структуру и в России.

Оценка и оплата труда ВГС должна осуществляться на основании выполнения ими ключевых показателей эффективности деятельности, учитывающих эффективность реализации государственных программ и динамику макроэкономических показателей, отражающих развитие отрасли или региона. Одним из элементов комплексной оценки должна стать общественная оценка. Такими мерами, на наш взгляд, можно будет установить отбор наиболее достойных кадров на руководящие административные должности и обеспечить их персональную ответственность за порученное дело. Именно эти качества во все времена характеризовали подлинную национальную элиту.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Вилков А.А., Воронцов А.С., Понеделков А.В. Политико-административные элиты: генезис, проблемы развития на современном этапе // Известия Саратовского государственного университета. 2017. Т. 17. № 2. С. 198–203.
- Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты как объект исследований в отечественной политической науке // Политическая наука. 2016. № 2. С. 38–73.
- Горшков М.К. и др. (ред.) Российское общество и вызовы времени. М.: Федеральный научно-исследовательский социологический центр РАН, 2017.
- Заранкин И.А. Теоретические подходы к изучению карьерных траекторий политических акторов // Вестник Российского университета дружбы народов. 2016. № 1. С. 15–22.
- Зборовский Г.Е. Российское общество в зеркале социального неравенства // Социологические исследования. 2017. № 4. С. 3–7.
- Зотов А.А. Социальный отбор и антропологическая составляющая теории обновления и циркуляции элит В. Парето // Социологические исследования. 2017. № 5. С. 136–140.
- Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. М.: Захаров, 2005.
- Магомедов К.О. Государственное управление и гражданские служащие в предметном поле социологии // Государственная служба. 2017. Т. 19. № 3 (107). С. 6–11.
- Мартынов М.Ю., Габеркорн А.И. Особенности восприятия россиянами коррупции // Социологические исследования. 2017. № 6. С. 79–84.
- Нисневич Ю.А., Рябов А.В. Постсоветский авторитаризм // Общественные науки и современность. 2017. № 4. С. 84–97.
- Пивоваров Ю.С. О «советском» и путях его преодоления // Политические исследования. 2015. № 2. С. 53–67.
- Соловьев А.И. Политический лидер в административной среде государственного управления, или «Кто в доме хозяин?» // Политические исследования. 2017. № 2. С. 60–81.

- Тев Д.Б. Федеральная административная элита России: карьерные пути и каналы рекрутирования // Политические исследования. 2016. № 4. С. 115–130.
- Шутов А.Ю. (ред.) Элитология и стратегии развития современной России: материалы II Всероссийского элитологического конгресса. В 2 т. Р. – н/Д.: Южный региональный институт управления РАНХиГС, 2016.
- Aberbach J.D., Rockman B.A. The Past and Future of Political-Administrative Relations: Research from "Bureaucrats and Politicians" to "In the Web of Politics" and Beyond // International Journal of Public Administration. 2006. Vol. 29. No. 12. P. 977–995.
- Andrews R., Downe J., Guarneros-Meza V. Public Sector Reform in the UK: Views and Experiences from Senior Executives: Country Report. London: Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future, 2013.
- Bourgault J., Dorpe K. van. Managerial reforms, Public Service Bargains and top civil servant identity // International Review of administrative Sciences. 2013. Vol. 79. No. 1. P. 49–70.
- Dowding K., Dumont P. (eds.). The Selection of Ministers in Europe: Hiring and firing. London, New York: Routledge, 2009.
- Fleischer J., Seyfried M. Drawing from the bargaining pool: Determinants of ministerial selection in Germany // Party Politics. 2015. Vol. 21. No. 4. P. 503–514.
- Georgiou I. Seeing the Forest for the Trees: An Atlas of the Politics-Administration Dichotomy // Public Administration Review. 2014. Vol. 74. No. 2. P. 156–75.
- Groeneveld S., Tummers L., Bronkhorst B., Ashikali T., Thiel van S. Quantitative Methods in Public Administration: Their Use and Development through Time // International Public Management Journal. 2015. Vol. 18. No. 1. P. 61–86.
- Hansen M.B., Steen T., Jong M de. 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. 2012. Vol. 79. No. 1. P. 29–48.
- Hartmann M. Elites and Power Structure // Handbook of European Societies. Ed. by S. Immerfall, G. Therborn. Berlin, New York: Springer, 2010.
- Huskey E. Pantouflage a la russe: The Recruitment of Russian Political and Business Elites // Russian Politics from Lenin to Putin. Ed. by S.P. Fortescue. London: Palgrave Macmillan, 2010. P. 110–135.
- Ribbins P., Sherratt B. 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. 2013. Vol. 29. No. 1. P. 21–44.
- Rivera D.W., Rivera S.W. Is Russia a Militocracy? Conceptual Issues and Extant Findings Regarding Elite Militarization // Post-Soviet Affairs. 2014. Vol. 30. No. 1. P. 27–50.
- Semenova E. Ministerial and Parliamentary Elites in Executive-Dominated System: Post-Soviet Russia 1991–2009 // Comparative Sociology. 2011. Vol. 10. No. 6. P. 908–927.
- Tatham M., Bauer M.W. The State, the Economy, and the Regions: Theories of Preference Formation in Times of Crisis // Journal of Public Administration Research and Theory. 2016. Vol. 26. No. 4. P. 631–646.

Статья поступила: 12.12.17. Принята к публикации: 14.02.18.

RECRUITMENT MECHANISMS AND EFFECTIVENESS OF THE FEDERAL ADMINISTRATIVE ELITE

BORSHCHEVSKIY G.A.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russia

George A. BORSHCHEVSKIY, Cand. Sci. (Hist.), Assoc. Prof., Department of Civil Service and Personnel Policy, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia (ga.borshchevskiy@migu.ru).

Abstract. In this article we explore the specifics of career and recruitment channels for the senior civil servants (SCS) in Russian federal ministries using methods of document analysis, content analysis of the websites, comparative biographical analysis, regression-correlation and factor analysis. We introduce the concept of the SCS in the Russian practice. We hypothesize the recruitment methods and the relationship between the type of career of the SCS and the effectiveness of the ministries, based on a sample of 381 biographies of the active SCS. We show that career bureaucrats and technocrats prevail among the SCS, but the share of political appointees in the ministerial corps is high. The SCS can be referred to as elite of the society by their characteristics. The SCS layer is heterogeneous, and the predominance of the command principle of the SCS recruitment was not confirmed. The ministries, headed by career bureaucrats, successfully implement public programs; the dynamics of development in the sectors they lead are higher. We propose to create in Russia a Service of Senior Civil Servants with the functions of selecting and evaluating the SCS.

Keywords: civil service, administrative elite, bureaucracy, senior civil servants, career.

REFERENCES

- Aberbach J.D., Rockman B.A. (2006) The Past and Future of Political-Administrative Relations: Research from "Bureaucrats and Politicians" to "In the Web of Politics" and Beyond. *International Journal of Public Administration*. No. 12: 977–995.
- Andrews R., Downe J., Guarneros-Meza V. (2013) *Public Sector Reform in the UK: Views and Experiences from Senior Executives*: Country Report. London: Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future.
- Bourgault J., Dorpe K. van. (2013) Managerial reforms, Public Service Bargains and top civil servant identity. *International Review of Administrative Sciences*. No. 1: 49–70.
- Dowding K., Dumont P. (eds.). (2009) *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and firing*. London, New York: Routledge.
- Fleischer J., Seyfried M. (2015) Drawing from the bargaining pool: Determinants of ministerial selection in Germany. *Party Politics*. No. 4: 503–514.
- Gaman-Golutvina O.V. (2016) Political elites as an object of research in the national political science. *Politicheskaya Nauka [Political Science]*. No. 2: 38–73. (In Russ.)
- Georgiou I. (2014) Seeing the Forest for the Trees: An Atlas of the Politics-Administration Dichotomy. *Public Administration Review*. No. 2: 156–75.
- Gorshkov M.K. (ed.) (2017) *Russian Society and the Challenges of Time*. Moscow. (In Russ.)
- Groeneveld S., Tummers L., Bronkhorst B., Ashikali T., Thiel van S. (2015) Quantitative Methods in Public Administration: Their Use and Development through Time. *International Public Management Journal*. No. 1: 61–86.
- Hansen M.B., Steen T., Jong M de. (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*. No. 1: 29–48.
- Hartmann M. (2010) Elites and Power Structure. In: Immerfall S., Therborn G. (eds) *Handbook of European Societies*. Berlin, New York: Springer.
- Huskey E. (2010) Pantouflage a la russe: The Recruitment of Russian Political and Business Elites. In: Fortescue S.P. (ed.) *Russian Politics from Lenin to Putin*. London: Palgrave Macmillan.
- Kryshtanovskaya O.V. (2005) *Anatomy of the Russian elite*. Moscow. (In Russ.)
- Magomedov K.O. (2017) Public administration and civil servants in the field of sociology. *Gosudarstvennaya Sluzhba [Public Service]*. No. 3: 6–11. (In Russ.)
- Martynov M.Y., Gabberkorn A.N. (2017) Features of mass consciousness perception of corruption in Russia. *Sotsiologicheskiye issledovaniya [Sociological research]*. No. 6: 79–84. (In Russ.)
- Nisvich Y.A., Ryabov A.V. (2017) Post-Soviet Authoritarianism. *Obshchestvennye Nauki i Sovremennost [Social Science and Modernity]*. No. 4: 84–97. (In Russ.)
- Pivovarov Yu.S. (2015) On the "Soviet" and ways to overcome it. *Polis. Politicheskie issledovaniya [Polis. Political studies]*. No. 2: 53–67. (In Russ.)
- Ribbins P., Sherratt B. (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*. No. 1: 21–44.
- Semenova E. (2011) Ministerial and Parliamentary Elites in Executive-Dominated System: Post-Soviet Russia 1991–2009. *Comparative Sociology*. No. 6: 908–927.
- Shutov A.Y. (ed.). (2016) *Elitology and strategies for the development of modern Russia*. Rostov-on-Don. (In Russ.)
- Solovyov A.I. (2017) Political leader in the administrative environment of public administration, or "Who is the master of the house?". *Polis. Politicheskie issledovaniya [Polis. Political studies]*. No. 2: 60–81. (In Russ.)
- Tatham M., Bauer M.W. (2016) The State, the Economy, and the Regions: Theories of Preference Formation in Times of Crisis. *Journal of Public Administration Research and Theory*. No. 4: 631–646.
- Tev D.B. (2016) Federal administrative elite of Russia: career paths and recruitment channels. *Polis. Politicheskaie issledovaniya [Polis. Political studies]*. No. 4: 115–130. (In Russ.)
- Vilkov A.A., Vorontsov A.S., Ponedelkov A.V. (2017) Politico-administrative elites: genesis, development problems at the present stage. *Izvestia Saratovskogo Gosudarstvennogo Universiteta [Bulletin of Saratov State University]*. No. 2: 198–203. (In Russ.)
- Zarankin I.A. (2016) Theoretical approaches to the study of career trajectories of political actors. *Vestnik RUDN [Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia]*. No. 1: 15–22. (In Russ.)
- Zborovsky G.E. (2017) Russian society in the mirror of social inequality. *Sotsiologicheskiye issledovaniya [Sociological research]*. No. 4: 3–7. (In Russ.)
- Zotov A.A. (2017) Social selection and anthropological component of the theory of updating and circulation of elite of V. Pareto. *Sotsiologicheskiye issledovaniya [Sociological research]*. No. 5: 136–140. (In Russ.)

Received: 12.12.17. Accepted: 14.02.18.