

# ЖИЗНЕННЫЙ ПУТЬ И КАРЬЕРНЫЕ ТРАЕКТОРИИ РОССИЯН

DOI: 10.19181/vis.2024.15.3.12  
EDN: ZORQIH



## Высокопоставленные чиновники полномочных представительств Президента РФ в федеральных округах: каналы рекрутирования и карьера

**Ссылка для цитирования:** Тев Д. Б. Высокопоставленные чиновники полномочных представительств Президента РФ в федеральных округах: каналы рекрутирования и карьера // Вестник Института социологии. 2024. Том 15. № 3. С. 210–232. DOI: 10.19181/vis.2024.15.3.12; EDN: ZORQIH.

**For citation:** Tev D. B. High-ranking officials of the plenipotentiary representative offices of the President of the Russian Federation in the federal districts: recruitment channels and careers. *Vestnik instituta sotziologii*. 2024. Vol. 15. No. 3. P. 210–232. DOI: 10.19181/vis.2024.15.3.12; EDN: ZORQIH.



### Тев Денис Борисович<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Социологический институт РАН – филиал ФНИСЦ РАН,  
Санкт-Петербург, Россия

denis\_tev@mail.ru

SPIN-код: 6278-5841

**Аннотация.** Статья посвящена анализу основных каналов рекрутирования высокопоставленных чиновников полномочных представительств Президента РФ в федеральных округах. Эмпирической основой исследования служит биографическая база данных, которая включает сведения о 154 президентских бюрократах по состоянию на апрель 2023 г. Рекрутирование выходцев из различных социально-профессиональных групп в аппарат полпредств обнаруживает ряд тенденций, обусловленных взаимодействующими друг с другом толкающими (особенности позиции претендента и сопряженных с ней ресурсов и интересов) и вытягивающими (место в системе власти и функциональная специализация полпредств, специфика руководящих должностей в них, как элементы структуры возможностей, а также личные связи) факторами. Одной из важнейших тенденций является милитаризация: большинство чиновников полпредств имеют опыт работы в силовых структурах и даже провели в них основную часть своей предшествующей карьеры. Рекрутирование силовиков, являющихся, в плане карьеры, «идеально-типическими» федеральными чиновниками и профессионально социализированными в рамках жестких, централизованных иерархий, вероятно, укрепляет автономию полпредств от внешних по отношению к федеральной власти акторов и интересов, включая региональные администрации, которые эти органы призваны контролировать. В логику автономизации вписывается и тот факт, что одним из основных поставщиков (особенно непосредственных) ключевых чиновников полпредств является администрация Президента, прежде всего, аппарат самих предста-

вительств. Тем не менее, весомое меньшинство президентских чиновников имеет опыт работы в региональных администрациях (особенно среди заместителей и помощников полпредов), а также в бизнесе, как государственном, так и частном (особенно среди полпредов и их заместителей). Впрочем, позиции в этих структурах редко выступают прямым трамплином к ключевой должности в полпредствах. Наконец, роль законодательных органов, как канала рекрутирования президентских чиновников, незначительна. В целом, выводы автора согласуются с результатами предыдущих исследований, что свидетельствует об относительной устойчивости тенденций рекрутирования.

**Ключевые слова:** администрация Президента, аппарат полномочного представителя Президента, карьера, рекрутирование, силовые структуры, региональная администрация, бизнес

## Введение

Полномочные представители Президента в федеральных округах имели предшественников в виде полпредов Президента в регионах (субъектах) РФ, которые существовали с 1991 г. Однако в условиях децентрализации и регионализации 1990-х гг. эти чиновники обычно не обладали ресурсами и властью, достаточными для противостояния могущественным губернаторам, и нередко фактически контролировались ими, действуя скорее, как представители региональных властей в федеральном центре [2, с. 92; 5, с. 32; 16, р. 32–33].

В результате реформы 2000 г., направленной на централизацию власти с целью повышения эффективности государственного управления и одновременно предотвращения политических вызовов главе государства «снизу», РФ была разделена на семь федеральных округов (в дальнейшем их число менялось и ныне составляет восемь), в каждом из которых был назначен полномочный представитель Президента. Полпред призван обеспечивать реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах округа, и является членом Совета безопасности РФ. Среди прописанных в указе Президента<sup>1</sup> задач и функций полпредов, можно выделить, во-первых, посредничество во взаимодействии федеральных органов исполнительной власти с органами власти субъектов РФ, включая урегулирование разногласий между ними. Во-вторых, контроль за исполнением решений федеральной власти в округе, включая приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным. В-третьих, координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в округе, а также согласование кандидатур для назначения на должности федеральной государственной службы в округе. В-четвертых, мониторинг ситуации в сфере национальной безопасности, а также сбор информации

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // ГАРАНТ.РУ. Информационно-правовой портал. URL: <https://base.garant.ru/12119586/> (дата обращения: 18.04.2023).

о политическом, социальном и экономическом положении в округе и предоставление докладов Президенту. В-пятых, разработку совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ программ социально-экономического развития территорий. В-шестых, участие в реализации наградной политики в округе. Деятельность полпреда непосредственно обеспечивает его аппарат, являющийся самостоятельным подразделением администрации Президента (АП) РФ. Он включает ряд должностей, прежде всего, таких как заместители и помощники полпреда, начальники департаментов, образованных по отраслевому признаку (внутренняя политика, социально-экономическая политика, кадровые вопросы, контроль, взаимодействие с органами власти субъектов РФ и органами МСУ) и главные федеральные инспекторы (ГФИ).

В целом, полпреды Президента в федеральных округах гораздо влиятельнее полпредов в регионах, существовавших при Б. Н. Ельцине, причем их власть вытекает не только из формальных полномочий, но во многом неформальна, имея своим источником непосредственный доступ к главе государства [5, с. 34, 445]. При этом роль полпредов варьируется в зависимости от их личных отношений с Президентом и степени активности<sup>1</sup>. В начале 2000-х гг. полпредства внесли существенный вклад в приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным (и, вообще, обуздание регионального сепаратизма), а также в выведение федеральных (особенно ряда силовых) ведомств из-под контроля губернаторов и улучшение их взаимодействия [2, с. 94]. В то же время отмечалось, что, в целом, ресурсы, выделяемые полпредам, неадекватны тем широким задачам по мониторингу региональных администраций и координации федеральных ведомств на окружном уровне, которые они призваны решать [5, с. 40, 423, 435]. В частности, их аппарат довольно немногочислен, а экономические рычаги весьма ограничены (прежде всего, они не имеют прямого контроля над госбюджетом). В этой связи надо отметить, что были попытки наделить полпредов исполнительной властью, объединив их посты с должностями членов правительства, но ныне только один полпред занимает правительственный пост. При этом в 2021 г. за вице-преьерами было закреплено кураторство над федеральными округами, что еще более ослабило роль полпредов в социально-экономической сфере. В общем, в плане административных и, особенно, экономических ресурсов, полпреды во многом уступают губернаторам, которых призваны контролировать (к тому же, главы регионов, если они избраны населением, черпают легитимность из народной поддержки) [10, р. 943–945]. Что касается их влияния на функционирование федеральных силовых ведомств в округе, то оно неравномерно, будучи более заметным в отношении МВД и прокуратуры, тогда как ФСБ скорее сама контролирует полпредства [5, с. 39, 422–425].

<sup>1</sup> Туровский Р. Представители президента в федеральных округах: ждать ли перемен? // ПОЛИТКОМ.РУ. 25.12.2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://politcom.ru/22882.html> (дата обращения: 17.03.2023).

Начиная с середины 2000-х гг., особенно после того, как задачи обеспечения лояльности и подконтрольности губернаторов федеральному центру, в целом, были выполнены, постоянно ведутся споры и высказываются сомнения по поводу не только эффективности, но и необходимости института полпредов. Полпредства называли «административной аномалией, неуклюже встроенной в существующие институты» [5, с. 26] и пятым колесом в телеге госуправления<sup>1</sup>. Во многом они дублируют функции других органов, в частности, федеральных министерств и политического блока АП. Утверждалось, что должности полпредов со временем превратились в синекуры для отставных федеральных чиновников<sup>2</sup>. Некоторые видные политики и эксперты заявляли, что институт полпредов себя изжил и должен быть упразднен, тогда как другие призывали к его глубокому реформированию, которое пока не было осуществлено<sup>3</sup>.

## Актуальность исследования и обзор литературы

Изучение каналов рекрутирования и карьеры чиновников полпредств значимо по ряду причин. Во-первых, их социально-профессиональные характеристики могут отражать структуру власти, лежащую в основе элитного рекрутирования, особенности взаимоотношений различных властных институтов: Президента и его администрации, включая полпредства, с силовыми ведомствами, региональными администрациями, бизнесом, представительными органами и пр. В этом смысле, знание карьерных характеристик чиновников позволяет лучше понять характер этих отношений. В частности, анализ каналов рекрутирования руководства полпредств важен для выяснения степени их автономии от губернаторов, различных коммерческих структур и пр. Вообще, можно предположить (и это будет показано ниже), что «укрепление вертикали власти», создание и поддержание централизованной административной иерархии требует рекрутирования в полпредства, призванные выполнять эти задачи, чиновников определенного социально-профессионального типа. В этом смысле,

<sup>1</sup> Маркедонов С. Пятое колесо путинского государства // Газета.Ru. 28.05.2008 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.gazeta.ru/comments/2008/05/28\\_x\\_2737333.shtml](https://www.gazeta.ru/comments/2008/05/28_x_2737333.shtml) (дата обращения: 17.03.2023).

<sup>2</sup> Колесников А. Конец института полпредов // Forbes.ru. 07.09.2011. URL: <https://www.forbes.ru/ekonomika-column/vlast/73169-konets-instituta-polpredov> (дата обращения: 09.06.2023).

<sup>3</sup> См., напр.: Миронов: институт полпредов могут упразднить // Коммерсантъ. 04.10.2007 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1002007> (дата обращения: 09.06.2023); Мусаханов И. Семь раз урежь // Версия. 08.12.2008 [Электронный ресурс]. URL: <https://versia.ru/chem-zajmutsya-polpredy-prezidenta-posle-sokrashheniya-ix-polnomochij> (дата обращения: 09.06.2023); Нужны ли регионам президентские полпреды? – Мнения парламентариев // Regions.ru. 26.12.2011 [Электронный ресурс]. URL: <https://regions.ru/news/2387850/> (дата обращения: 09.06.2023); Афанасьев С. «Полпреды — рудимент прошлого времени, но...»: пандемия повернула на 90 градусов вертикаль власти в России // Реальное время. 18.05.2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://realnoevremya.ru/articles/174778-pochemu-institut-polpredov-stal-mestom-dlya-otstavok> (дата обращения: 09.06.2023).



каналы рекрутирования и карьерные траектории чиновников полпредств могут рассматриваться как форма проявления и способ закрепления процесса централизации власти.

Во-вторых, профессиональный опыт и карьерные траектории чиновников полпредств могут влиять на их интересы и аттитюды и, как следствие, на политическое поведение. В зарубежной литературе показано значительное влияние работы в силовых структурах и бизнесе на поведение государственных деятелей [11; 13; 14; 17]. Предшествующий профессиональный опыт во многом определяет и специфику тех компетенций, которыми обладают чиновники, и, в связи с этим, также может влиять на характер и качество их работы. В общем, знание социально-профессионального происхождения чиновников важно для объяснения и прогнозирования их политической и управленческой деятельности.

Российскими и зарубежными авторами проведен ряд исследований социально-профессиональных характеристик чиновников полпредств. Изучались каналы рекрутирования руководства аппарата полпредств и ГФИ в 2000–2003 гг. [5], полпредов в 2000–2014 гг. [3] и ГФИ в 2000–2012 гг. [8, р. 82–84]. Они показали, что высокую долю среди них составляют выходцы из силовых структур: так, в 2000-е гг. их доля среди ГФИ превышала половину [8, р. 83, см. также: 15]. Также выявлена ведущая и усиливающаяся роль аппарата полпредств как канала рекрутирования их чиновников: в 2012 г. более 40% ГФИ были выходцами из АП [8, р. 83; см. также: 5, с. 115–116]. Заметными, хотя и гораздо менее значимыми, поставщиками руководящих кадров полпредств были бизнес и региональные администрации, при этом роль представительных органов была незначительной.

Несмотря на значимость уже полученных результатов, каналы и факторы рекрутирования руководства полпредств изучены недостаточно. Во-первых, описанные исследования проводились довольно давно, и нужно понять, наблюдаются ли выявленные ими тенденции в настоящее время, т. е. стабильны ли паттерны рекрутирования и карьеры чиновников, или, напротив, существенно изменились. Во-вторых, объектом этих исследований в основном была какая-то одна из категорий должностных лиц полпредств (полпреды, ГФИ), но важно проанализировать по единой методике все категории их ключевых чиновников, чтобы сравнить их карьерные тенденции. В-третьих, необходим развернутый и систематический анализ не только тенденций, но и факторов рекрутирования руководства полпредств, многие из которых в большинстве публикаций затрагиваются скорее вскользь. В частности, назначение в аппарат полпредств выходцев из тех или иных социально-профессиональных категорий необходимо рассмотреть в тесной связи с местом в системе власти и функциональной специализацией этих органов, призванных обеспечивать поддержание «властной вертикали».

## Теоретическая основа исследования

В качестве теоретической рамки исследования использовалась (впервые применительно к российским чиновникам вообще и руководству полпредств в частности) модель элитного рекрутирования Б. Харасимива [12]. Он выделяет две группы факторов рекрутирования в состав элиты: толкающие – действующие «снизу», со стороны претендента на нее, и вытягивающие – действующие «сверху», со стороны производящих отбор персон и инстанций. Среди первых профессиональная роль, социальный статус, мотивация и пр., а вторых – покровительство (связи), структура политических возможностей, предпочтения селектората<sup>1</sup> и пр. Использование этой модели целесообразно потому, что позволяет проанализировать, как та или иная социально-профессиональная позиция и сопряженные с ней ресурсы, компетенции, интересы и амбиции, влияют на возможности продвижения ее обладателя на ключевые должности в полпредствах.

Особое значение в качестве фактора рекрутирования имеет «структура политических возможностей». Она представляет собой институциональную и политическую среду, в рамках которой индивид планирует свою карьеру. Согласно Й. Борхерту, с точки зрения амбициозного претендента, институциональная структура возможностей может выражаться в наличии определенных должностей, их доступности (относительной легкости, с которой их можно получить) и привлекательности (власти, престижа, дохода, возможностей карьерного роста и других благ, которые они предоставляют) [7, р. 121–123]. Сложные взаимодействия между этими параметрами, заданными структурой возможностей – основа индивидуальных расчетов, взвешивающих относительные издержки и выгоды достижения определенных должностей [7, р. 123]. В случае полпредств к характеристикам структуры возможностей могут относиться, например, функциональная специализация этих органов, их место в системе власти, а также специфика (в плане властных возможностей, зарплаты и пр.) руководящих должностей в них.

## Эмпирическая база исследования

Эмпирической основой исследования служит биографическая база данных высокопоставленных чиновников полпредств Президента РФ в восьми федеральных округах (Дальневосточном, Приволжском, Северо-Западном, Северо-Кавказском, Сибирском, Уральском, Центральном и Южном) по состоянию на апрель 2023 г. К ним были отнесены полпреды, их заместители и помощники, и главные федеральные инспекторы (см. табл. 1 и 2). Все они принадлежат к высшей группе должностей государственной гражданской службы в АП в соответствующих категориях: «руководители», «помощники (советники)» и «специалисты»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Т. е. круга лиц осуществляющих отбор претендентов на элитные позиции.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 31.12.2005 N 1574 (ред. от 17.04.2023) «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_57545/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57545/) (дата обращения: 09.05.2023).

Таблица 1 (Table 1)

**Количественные характеристики генеральной и исследуемой совокупностей  
в разрезе должностей, чел.**

*Quantitative characteristics of the general and studied populations by positions, in people*

Категории руководителей	Генеральная совокупность	Исследуемая совокупность
Полпреды	8	8
Заместители полпредов	39	39
Помощники полпредов	30	30
ГФИ	81*	77
Руководители полпредств в целом	158	154

*Примечание.* В четырех регионах эта должность на момент исследования была вакантной.

Таблица 2 (Table 2)

**Количественные характеристики генеральной и исследуемой совокупностей  
в разрезе федеральных округов, чел.**

*Quantitative characteristics of the general and studied populations  
by federal districts, in people*

Округ	Генеральная совокупность	Исследуемая совокупность
ДВФО	17	15
ПФО	25	25
СЗФО	24	24
СКФО	20	20
СФО	18	18
УФО	12	12
ЦФО	27	27
ЮФО	15	13

Кроме них, важную роль в полпредствах играют начальники департаментов, также относящиеся к высшей группе должностей (в категории «специалисты»), но в силу крайне фрагментарной информации о них (относительно полные сведения удалось найти примерно о трети – 23 чел.), они не включались в общую базу данных (но информация по ним будет представлена отдельно).

На каждую из включенных в базу персон автором была заполнена биографическая анкета, содержащая сведения о дате и месте рождения, профиле и месте получения образования, карьерном пути; эти данные затем были статистически обработаны. Источниками информации выступали сайты органов власти, коммерческих и иных организаций, отчеты компаний, материалы СМИ, биографические интернет-порталы. Как видно из табл. 1, собрать информацию удалось о 154 из 158, или более чем 97% чиновников.

## Силловые структуры как канал рекрутирования чиновников полпредств

Милитаризация – одна из важнейших тенденций рекрутирования и карьеры руководства полпредств: две трети их ключевых чиновников работали в силовых структурах (см. табл. 3).

Таблица 3 (Table 3)

Работа чиновников в силовых ведомствах до вхождения в нынешнюю должность, в %  
*Work of officials in law enforcement agencies before taking their current position, in %*

Категории руководителей	Опыт работы	Предшествующая позиция	Предпредшествующая позиция	Не менее половины предшествующей карьеры
Полпреды	62,5* (n = 8)	37,5 (n = 8)	50 (n = 8)	50 (n = 8)
Заместители	87 (n = 39)	18 (n = 39)	23 (n = 39)	44 (n = 39)
Помощники	50 (n = 30)	13 (n = 30)	17 (n = 30)	40 (n = 30)
ГФИ	77 (n = 77)	24 (n = 76)	36 (n = 74)	74 (n = 74)
Руководители полпредств в целом	66 (n = 154)	21 (n = 153)	30 (n = 151)	58 (n = 151)

*Примечание.* \* В этой и последующих таблицах нижняя цифра в скобках (n) означает объем исследуемой совокупности, а верхняя – долю от нее.

Эти силовые ведомства разнообразны, но чаще встречается опыт службы в ФСБ и армии/ВМФ (примерно по 20%), МВД (18%) и прокуратуре (каждый шестой-седьмой). Силовой опыт не просто широко распространен, он доминирует в предшествующей карьере большинства чиновников: примерно у трех из пяти составляет не менее половины карьеры. Кроме того, как видно из таблицы 3, посты в силовых структурах нередко служили прямым трамплином к должностям в полпредствах.

Силовой опыт широко распространен среди всех категорий руководителей полпредств, причем больше всего силовиков среди заместителей полпредов и ГФИ (среди последних она выше, чем показало предыдущее исследование [8, р. 83]), а меньше всего – среди помощников (среди начальников департаментов таких около 60%). Причем если полпреды чаще других чиновников занимали в силовых структурах предшествующую позицию, то персон, прошедших не менее половины карьеры в силовых ведомствах, больше всего среди ГФИ и меньше всего среди помощников (которые вообще наименее укоренены в силовой среде) и заместителей полпредов (среди начальников департаментов – 55%).

Хотя силовой опыт часто встречается у чиновников всех полпредств, доля силовиков варьируется от 50% в УФО до 85% в ЮФО. Эти полпредства также, соответственно, аутсайдер и лидер по роли силового опыта в карьере: лишь каждый второй уральский чиновник провел в этих ведомствах не менее половины карьеры, но в ЮФО таких три четверти.



В рекрутировании силовиков в полпредства важны как толкающие, так и вытягивающие факторы, взаимодействующие друг с другом. Прежде всего, следует отметить, что силовики, во-первых, могут быть востребованы в полпредствах, обеспечивающих контроль федерального центра над региональной властью, как в некотором смысле «идеально-типические» федеральные бюрократы. В самом деле, чаще всего вся или почти вся их карьера, предшествующая переходу в АП, проходила в федеральных силовых ведомствах, в которых они постепенно продвигались вверх по служебной лестнице. Чаще всего у них, в отличие от многих чиновников «гражданской» федеральной администрации, отсутствуют или слабо выражены карьерные аффилиации с иными властными институтами (региональной администрацией, бизнесом и пр.), которые способствовали бы наличию соответствующих интересов, лояльностей, идентификаций, связей (хотя возможны связи через родственников и пр.). Поэтому их рекрутирование в полпредства укрепляет автономию этих органов от интересов и влияний, внешних по отношению к федеральной администрации.

Во-вторых, силовики могут быть предпочтительными кандидатами на должности в полпредствах, отвечающие за контроль центра над регионами и поддержание властной вертикали, как персоны, которые в силу профессиональной социализации в рамках жестких централизованных иерархий в повышенной степени обладают такими качествами как лояльность, дисциплинированность, исполнительность, привычка беспрекословно выполнять приказы начальства.

В-третьих, силовики могут быть востребованы и как персоны, обладающие специфическими компетенциями, ценными для чиновников полпредств в силу специализации этих органов. Прежде всего, это знание вопросов безопасности и правоохранительной деятельности, а также специфики работы силовых структур. В деятельности полпредств эти вопросы, включая координацию силовых ведомств, занимают особенно важное место. Поэтому отчасти объяснимо, что лидерами по присутствию карьерных силовиков являются полпредства тех округов, в которых проблемы обеспечения безопасности носят наиболее острый характер: ЮФО и СКФО, где, соответственно, 75 и 70% чиновников провели в силовых структурах не менее половины предшествующей карьеры. Также в полпредствах может быть востребована осведомленность силовиков о специфике соответствующих регионов, которой они могут обладать, особенно если занимали руководящие посты в региональных управлениях силовых ведомств (впрочем, для получения информации они могут использовать и неформальные связи в силовых структурах). Надо сказать, что многие ГФИ курировали те же регионы, в которых ранее работали в силовых ведомствах. Наконец, в полпредствах, призванных контролировать соответствие регионального законодательства федеральному, могут быть востребованы юридическое образование, которое имеют многие силовики, и, особенно, опыт работы в таких контрольных органах, как прокуратура.

В-четвертых, тесное взаимодействие аппарата полпредств с руководством силовых структур в данном округе, обусловленное их функциональной специализацией, способствует складыванию знакомств и связей между соответствующими чиновниками, которые облегчают обмен кадрами, «вытягивая» силовиков на руководящие посты в полпредствах.

В-пятых, важно, что силовики в России – весьма влиятельная категория бюрократов, в принципе, способная воздействовать и на принятие кадровых решений. Они могут быть способны продвигать себя и своих коллег в руководство властных органов, включая полпредства Президента. Ключевые посты в них могут быть интересны силовикам в ряде отношений. Так, по мнению Ф. Буркхадта и А. Либмана, они привлекательны в плане возможностей для извлечения ренты и контроля над этим процессом [9]. Они показывают, что назначение силовиков на посты ГФИ подчиняется скорее логике самостоятельного выбора наиболее выгодных в рентном отношении должностей, чем логике контроля федерального центра над регионами. Кроме того, надо отметить, что должности в полпредствах могут быть востребованы, как синекура или вторая карьера силовиками, которые нередко уходят на пенсию по выслуге лет еще в сравнительно молодом возрасте (чаще всего они покидали силовые структуры в 40–50 лет). В любом случае, для руководства этих ведомств продвижение подчиненных на видные посты в полпредствах может служить формой их вознаграждения за лояльность во время службы. Кроме того, поскольку чиновники полпредств координируют, прежде всего, работу силовых ведомств, руководство последних может быть заинтересовано в наличии своих людей в их аппарате ради обеспечения дружественной политики.

Наконец, следует отметить роль личных связей (а они, вообще, важны в среде российской бюрократии [1]) в притоке силовиков в полпредства. Знакомства и доверительные отношения с полпредами, сформировавшиеся во время совместной с ними работы в силовых структурах, могут выступать вытягивающим фактором рекрутирования. Так, полпред в СЗФО А. В. Гуцан ранее был помощником заместителя генпрокурора РФ по особым поручениям (по месту дислокации управления генпрокуратуры в СЗФО), а также в должности заместителя генпрокурора курировал работу прокуратуры в этом округе. При этом из окружного управления прокуратуры также вышли его заместитель О. В. Логунов и помощник М. М. Матвиенко. Впрочем, выходцы из силовых структур могут быть склонны назначать своих коллег на подчиненные им должности в силу не только личных связей, но и вообще склонности больше доверять «себе подобным» (представителям своей профессиональной корпорации), особенно сильно верить в их лояльность и компетентность. Всем этим можно отчасти объяснить то, что лидерами по милитаризации являются полпредства в ЮФО, СКФО, СЗФО и СФО, которые возглавляют карьерные силовики, в двух из них (в ЮФО и СКФО) также больше всего персон, в чьей карьере силовой опыт доминирует.

## Гражданская федеральная администрация как канал рекрутирования чиновников полпредств

Одним из основных каналов рекрутирования чиновников полпредств служат «гражданские» (не силовые) федеральные административные органы. Примерно две трети имели опыт работы в них и более 60% вышли прямо оттуда. Причем главную роль среди них играет АП и, прежде всего, как видно из таблицы 4, аппарат самих полпредств.

Таблица 4 (Table 4)

Работа чиновников в АП до вхождения в нынешнюю должность, в %  
 Work of officials in the Presidential Administration before taking their current position, in %

Показатели	Категории руководителей				
	Полпреды	Заместители	Помощники	ГФИ	Руководители полпредств в целом
<b>Наличие опыта работы</b>	<b>37,5 (n = 8)</b>	<b>69 (n = 39)</b>	<b>57 (n = 30)</b>	<b>62 (n = 77)</b>	<b>60 (n = 154)</b>
В т.ч.					
В том же полпредстве	0	38	40	58	47
В другом полпредстве	0	21	17	4	10
В ЦА АП	37,5	21	7	3	10
<b>Предшествующая позиция</b>	<b>37,5 (n = 8)</b>	<b>56 (n = 39)</b>	<b>56 (n = 30)</b>	<b>57 (n = 76)</b>	<b>56 (n = 153)</b>
В т.ч.					
В том же полпредстве	0	38	43	53	45
В другом полпредстве	0	8	10	3	5
В ЦА АП	37,5	10	3	1	6
<b>Предпредшествующая позиция</b>	<b>0 (n = 8)</b>	<b>33 (n = 39)</b>	<b>30 (n = 30)</b>	<b>32 (n = 74)</b>	<b>30 (n = 151)</b>
В т.ч.					
В том же полпредстве	0	15	13	28	21
В другом полпредстве	0	5	13	3	5
В ЦА АП	0	10	4	1	4

До занятия нынешней должности опыт работы в АП уже имели 60% чиновников, причем больше половины занимали в ней предшествующую, а почти треть – предпредшествующую позицию. Особенно много персон с опытом работы в АП в ЦФО – 81%, тогда как в УФО его имел лишь каждый третий. Почти половина чиновников имеют опыт работы в тех же полпредствах, в которых работают ныне (причем обычно прямо перед занятием нынешней должности), но примерно каждый десятый работал и в других полпредствах. Словом, внутреннее рекрутирование и профессионализация в самом узком смысле – одна из наиболее выраженных тенденций (особенно в ДВФО, ЦФО и ЮФО). В разрезе должностей она наиболее характерна для ГФИ (и еще больше для начальников департаментов), тогда как заместители реже имеют такой опыт, а у полпредов он вообще отсутствует (т. е. лица, занимающие наиболее высокие должности, чаще рекрутируются вне тех органов, которыми руководят).

В целом, ключевая роль самих полпредств как канала рекрутирования (особенно непосредственного) их руководства понятна, учитывая специфику компетенций их чиновников (опыт работы в данном органе и соответствующие знания и навыки, как толкающий фактор), а также их связи с вышестоящими деятелями полпредств, влияющими на кадровую политику (как вытягивающий фактор). Вероятно, особенно важны эти компетенции для чиновников, играющих в большей степени техническую роль – ГФИ и начальников департаментов.

Одним из внешних по отношению к полпредствам поставщиков чиновников служит центральный аппарат (ЦА) АП. Как видно из таблицы 4, опыт работы в нем имеет каждый десятый, но у полпредов и, в меньшей степени, их заместителей он распространен гораздо шире. Сравнительно частое рекрутирование верхушки полпредств из ЦА можно отчасти рассматривать как форму проявления и способ упрочения контроля руководства АП над ее территориальными органами. Кроме того, для полпредов в качестве вытягивающего фактора рекрутирования, важны личные связи и доверительные отношения с главой государства, формированию которых способствует работа в ЦА АП. В разрезе округов роль ЦА как поставщика кадров наиболее выражена в ЦФО, что не удивительно: его штаб-квартира также находится в Москве, а сам полпред имеет значительный опыт работы в ЦА.

Кроме АП, чиновники полпредств (примерно каждый шестой) имеют опыт работы и в других несиловых федеральных исполнительных органах, но прямой доступ оттуда к ключевым постам ограничен: только 5% работали в них непосредственно перед занятием текущей должности. Среди них выделяются бывшее Министерство регионального развития (специфика его деятельности близка к функциям полпредств), а также Министерство связи и массовых коммуникаций и Министерство строительства и ЖКХ, в которых работали полпреды. Это указывает на значимость личных связей, сформировавшихся во время совместной работы в прошлом, как вытягивающего фактора рекрутирования.

В целом, рекрутирование ключевых чиновников полпредств из федеральной администрации и, прежде всего, самой АП вписывается в логику автономизации [см.: 8, р. 482–484; 6, с. 40] этих органов президентского аппарата, призванных контролировать администрации субъектов РФ, от региональных и вообще, внешних по отношению к центральной власти интересов и влияний.

## Опыт работы чиновников полпредств в региональных администрациях

Как видно из табл. 5, присутствие в полпредствах выходцев из администраций субъектов РФ существенно.

Таблица 5 (Table 5)

**Работа чиновников в региональных администрациях (РА)  
и местных администрациях (МА) до вхождения в нынешнюю должность, в %**  
*Work of officials in regional administrations (RA)  
and local administrations (LA) before taking their current position, in %*

Категории руководителей	Опыт работы		Предшествующая позиция		Предпредшествующая позиция		Не менее половины предшествующей карьеры	
	РА	МА	РА	МА	РА	МА	РА	МА
Полпреды	25 (n = 8)	25 (n = 8)	0 (n = 8)	0 (n = 8)	12,5 (n = 8)	0 (n = 8)	12,5 (n = 8)	0 (n = 8)
Заместители	31 (n = 39)	10 (n = 39)	5 (n = 39)	0 (n = 39)	13 (n = 39)	3 (n = 39)	3 (n = 39)	3 (n = 39)
Помощники	33 (n = 30)	7 (n = 30)	17 (n = 30)	0 (n = 30)	23 (n = 30)	3 (n = 30)	17 (n = 30)	0 (n = 30)
ГФИ	21 (n = 77)	8 (n = 77)	8 (n = 76)	0 (n = 76)	11 (n = 74)	1 (n = 74)	0 (n = 74)	1 (n = 74)
Руководители полпредств в целом	26 (n = 154)	9 (n = 154)	8 (n = 153)	0 (n = 153)	14 (n = 151)	1 (n = 151)	5 (n = 151)	1 (n = 151)

Более четверти чиновников (чаще заместители и помощники) имеют постсоветский опыт работы в исполнительной власти субъектов РФ (среди начальников департаментов таких 43%) и почти каждый десятый в муниципальных администрациях. При этом посты в региональных администрациях редко служили прямым трамплином к нынешней должности, что наиболее характерно для помощников полпредов и в еще большей степени – для начальников департаментов, которые вообще сильнее других укоренены в исполнительной власти регионов. Лидер по присутствию региональных администраторов – полпредство в УФО (42%). Чаще всего чиновники полпредств работали в администрациях регионов, входящих в округ, в котором ныне работают, но те чиновники, которые занимали в региональных органах исполнительной власти предшествующую или предпредшествующую должность, напротив, работали в основном в субъектах РФ, не принадлежащих к данному округу.

Какие факторы влияют на рекрутирование региональных чиновников в полпредства? Касаясь структуры возможностей, следует повторить, что полпредства призваны контролировать губернаторов и их администрации. Это, очевидно, предполагает определенную автономию от региональных интересов. В силу такой функциональной специализации и ради поддержания автономии их чиновники рекрутируются в основном из федеральных органов власти, а доступ (особенно прямой) к ключевым должностям выходцев из региональных властных групп ограничен.

Однако ряд толкающих и вытягивающих факторов могут способствовать притоку региональных чиновников в полпредства. Во-первых, они обладают компетенциями (знание специфики регионов, понимание механизма функционирования их администраций и, вообще, региональ-



ной политико-административной сферы), которые могут быть полезны и востребованы в полпредствах, призванных контролировать губернаторов и повседневно взаимодействовать с ними. Контролирующий орган должен знать и понимать объект контроля. Во-вторых, хотя АП стремится обеспечить автономию полпредств от региональных влияний, не исключена ситуация, когда губернаторам удается продвигать в них своих людей с тем, чтобы обеспечить более дружественную политику со стороны этих органов, повысить восприимчивость их к региональным интересам. В-третьих, ключевые должности в полпредствах могут быть привлекательны для региональных чиновников, поскольку хорошо оплачиваются, хотя возможности коррупционного обогащения их обладателей, вероятно, ограничены тем фактом, что представительства относительно слабо вовлечены в решение экономических вопросов и повседневное взаимодействие с бизнесом. В-четвертых, тесное функциональное взаимодействие чиновников полпредств с региональными чиновниками при осуществлении полномочий может способствовать складыванию знакомств и связей, облегчающих движение кадров, вытягивающих на руководящие посты. Наконец, может быть значима и роль личных связей, сложившихся в ходе совместной работы в прошлом, как вытягивающего фактора рекрутирования региональных чиновников на должности в полпредствах. Среди полпредов есть те, кто имеет опыт работы в администрациях регионов. Это полпреды в ДВФО Ю. П. Трутнев и, особенно, в УФО В. В. Якушев, которые возглавляли, соответственно, Пермскую и Тюменскую области. Некоторые чиновники их аппарата – также выходцы из администраций этих регионов. Так, заместитель полпреда в УФО Т. Ю. Костарева ранее была помощницей вице-губернатора, а затем и руководителем аппарата и заместителем губернатора Тюменской области (позже она работала с будущим полпредом в Минстрое РФ)<sup>1</sup>. Вообще, примечательно, что именно полпредство в УФО, возглавляемое чиновником, в чьей карьере региональный исполнительный опыт доминирует, включает больше всего выходцев из региональных администраций.

## Опыт работы чиновников полпредств в органах представительной власти

В 1990-е гг. среди представителей Президента в субъектах РФ была велика доля выходцев из федеральной legislatury: 44% из тех, кто занимал такие посты в 1991–1997 гг., имели опыт работы в ВС РСФСР или ФС РФ [8, р. 484]. Значимость парламента как поставщика этих чиновников во многом была связана с тем, что Президент Ельцин ранее был председателем Верховного Совета, и многие ключевые деятели АП также имели опыт членства в нем, включая ее руководителя (в 1993–1996 гг.) С. А. Филатова.

<sup>1</sup> Все факты, касающиеся биографий конкретных чиновников, взяты из открытых источников: сайты органов власти, материалы СМИ, биографические интернет-порталы.

Но как видно из таблицы 6, в нынешних полпредствах мало персон, заседавших в органах представительной власти, наличие опыта работы в них – скорее исключение.

Таблица 6 (Table 6)

Членство чиновников в представительных органах до вхождения в нынешнюю должность (с 1990 г.), в %  
*Membership of officials in representative bodies before taking their current position (since 1990), in %*

Категории руководителей	Опыт членства	Предшествующая позиция	Предпредшествующая позиция	Не менее половины предшествующей карьеры
Полпреды	12,5 (n = 8)	0 (n = 8)	0 (n = 8)	0 (n = 8)
Заместители	8 (n = 39)	5 (n = 39)	3 (n = 39)	0 (n = 39)
Помощники	3 (n = 30)	0 (n = 30)	0 (n = 30)	0 (n = 30)
ГФИ	5 (n = 77)	1 (n = 76)	0 (n = 74)	0 (n = 74)
Руководители полпредств в целом	6 (n = 154)	2 (n = 153)	1 (n = 151)	0 (n = 151)

Всего 6% чиновников состояли в этих органах после 1990 г., причем 2% в Госдуме. Только в нескольких случаях они пришли прямо оттуда на нынешнюю должность. При этом парламентский опыт наиболее распространен у верхушки полпредств: полпредов (правда, всего у 1 из 8) и их заместителей (у начальников департаментов его нет). Распространенность такого опыта варьирует от полного отсутствия в УФО и ЮФО до 13% в ДВФО.

Вообще, исследования федеральной административной элиты (членов правительства, руководства центрального аппарата АП [4, с. 164–167; 18, р. 147]) показывают снижение значения парламента, как канала рекрутирования высших управленцев при В. В. Путине. Отчасти это связано с ослаблением самостоятельной роли легислатуры в политической системе. К тому же, в отличие от Б. Н. Ельцина, нынешний Президент не имел опыта работы в представительных органах и соответствующих связей, которые могли бы служить вытягивающим фактором рекрутирования. Впрочем, влияние ослабления парламента на рекрутирование депутатов в бюрократические органы (включая АП) неоднозначно: оно может усиливать привлекательность административной сферы, где сосредоточена реальная власть, и мотивацию к переходу в нее.

Слабое присутствие выходцев из представительной власти в полпредствах может быть связано также с ограниченностью востребованности компетенций депутатов в этих органах, деятельность большинства чиновников которых носит непубличный характер. Впрочем, на должностях, ответственных за внутреннюю политику, они могут быть ценны. Такой пост в полпредстве занимает один из бывших депутатов ГД. Также опыт

работы в представительных органах может быть несколько сильнее востребован на высших должностях (полпреды и их заместители), которые являются более публичными и политическими, чем на более «технических» позициях ГФИ.

Наконец, надо отметить, что чиновники с депутатским опытом, имеют и другой профессиональный опыт, который, вероятно, чаще всего был более важным фактором их продвижения на нынешнюю должность. Некоторые работали в силовых структурах, включая ФСБ (как, например, заместитель полпреда в СФО и бывший депутат ГД О. И. Денисенко). Заместитель полпреда в ДВФО, вышедший из ГД (Г. В. Куранов), ранее работал вместе с действующим полпредом в бизнесе и региональной администрации.

## Выходцы из бизнеса в полпредствах

В условиях, когда при назначениях в полпредства приоритет отдается карьерным силовикам и чиновникам АП, доступ выходцев из бизнеса в эти органы весьма ограничен. Тем не менее, они, как видно из таблицы 7, представлены.

Таблица 7 (Table 7)

**Работа чиновников в коммерческой сфере до вхождения в нынешнюю должность (после 1991 г.), в %**

*Work of officials in the commercial sphere before taking their current position (after 1991), in %*

Категории руководителей	Опыт работы	Предшествующая позиция	Предпредшествующая позиция	Не менее половины предшествующей карьеры
Полпреды	50 (n = 8)	0 (n = 8)	0 (n = 8)	12,5 (n = 8)
Заместители	38 (n = 39)	0 (n = 39)	5 (n = 39)	8 (n = 39)
Помощники	33 (n = 30)	0 (n = 30)	0 (n = 30)	13 (n = 30)
ГФИ	26 (n = 77)	5 (n = 76)	9 (n = 74)	4 (n = 74)
Руководители полпредств в целом	31 (n = 154)	3 (n = 153)	6 (n = 151)	7 (n = 151)

Почти треть чиновников имеют опыт работы в коммерческих организациях в постсоветское время, причем многие из них (18%) занимали ключевые посты. Впрочем, опыт в бизнесе доминирует в карьере немногих чиновников. Также прямой доступ из бизнеса к ключевым должностям в полпредствах редок. В разрезе округов опыт работы в бизнесе варьируется от 8% в ЮФО до 39% в СФО, при этом больше всего чиновников, в чьей карьере он доминирует, в ПФО (20%). Кроме того, опыт работы в бизнесе шире представлен среди персон, занимающих выс-

шие должности – полпредов и их заместителей и реже встречается у ГФИ (и начальников департаментов), но именно ГФИ чаще рекрутируются прямо из коммерческой сферы.

Среди компаний, в которых работали чиновники, широко представлены, как частные, так и государственные. При этом порядка 6% чиновников ранее работали в структурах, входивших в это время в рейтинг крупнейших компаний России журнала «Эксперт» (чаще всего на неключевых постах). Так, заместитель полпреда в СЗФО Л. П. Совершаева прежде была советником председателя совета директоров АКБ «Россия» и возглавляла советы директоров холдинга «Национальная медиа группа» и ИК «Аброс» (владелец – миллиардер Ю. В. Ковальчук).

Как и в случае с другими группами, рекрутирование выходцев из бизнеса в полпредства обусловлено как толкающими (особенности социально-профессиональной позиции бизнесменов/менеджеров и связанных с ней интересов и ресурсов), так и вытягивающими (функциональная специализация полпредств и особенности руководящих должностей в них, как часть структуры возможностей, а также личные связи) факторами. Прежде всего, следует повторить, что полпредства в отличие, например, от региональных администраций, не занимаются повседневным решением проблем бизнеса, рутинным регулированием экономики. Они не обладают полномочиями непосредственно распределять бюджетные средства, управлять госсобственностью, устанавливать налоги, выдавать лицензии и пр. [5, с. 38–39]. Причем, как уже отмечалось, их функции в социально-экономической сфере были еще более урезаны в 2021 г., когда кураторство округов было закреплено за вице-преьерами. Ограниченность экономических функций и влияния полпредств, которую можно рассматривать как характеристику структуры возможностей, во-первых, ослабляет заинтересованность выходцев из бизнеса в занятии должностей в них. Во-вторых, снижает востребованность компетенций бизнесменов в этих органах. В-третьих, способствует меньшей интенсивности функционального взаимодействия бизнеса и руководства полпредств, которое, формируя знакомства и связи между чиновниками и менеджерами, может облегчать обмен кадрами.

Впрочем, экономическую роль полпредств не стоит игнорировать. Занимая высокие посты, полпреды обладают определенным влиянием на принятие экономических решений. Хотя полпреды не имеют прямого контроля над денежными потоками, они имеют право организовывать проверку хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе. Им также доверена разработка программ социально-экономического развития территорий округа (которые, впрочем, нередко остаются на бумаге), и в их аппарате есть заместители и помощники, а также департаменты, ответственные за социально-экономическую политику. Но нельзя сказать, что выходцы из бизнеса встречаются на этих постах чаще, чем среди прочих чиновников. При полпредствах также функционируют совещательные органы (например, советы при инвестиционных уполномоченных в округах), участие бизнеса в которых может способствовать складыванию зна-



комств между чиновниками и менеджерами, облегчающих обмен кадрами. Важно, что полпреды и их подчиненные могут лоббировать интересы коммерческих структур, обеспечивать бизнесу политическое прикрытие, минимизировать политические риски для инвесторов, используя прямой доступ к властным персонам (включая Президента РФ) [5, р. 34, 139]. Так что наличие своих людей в полпредствах все же, в некоторой степени, может быть выгодно бизнесу, особенно в условиях, когда политические связи имеют большое, иногда решающее значение для накопления капитала<sup>1</sup>.

Однако интересы и мотивы выходцев из бизнеса к занятию должностей в полпредствах, как толкающий фактор рекрутирования не следует сводить к потребностям накопления капитала и процветания компаний, могут иметь значение и их личные карьерные амбиции. Высокие должности в полпредствах дают существенную власть и хорошо вознаграждаются, что также может мотивировать лиц, работающих в бизнесе, особенно небольшом, или потерпевших неудачу в коммерции, к переходу в эти органы.

Наконец, фактором, вытягивающим сотрудников компаний на посты в полпредствах, могут выступать личные связи, сформировавшиеся во время совместной работы в бизнесе. В этом смысле важно, что трое из восьми полпредов имеют значительный опыт в коммерческой сфере (В. В. Якушев в УФО, Ю. П. Трутнев в ДВФО, И. А. Комаров в ПФО), что может способствовать притоку выходцев из бизнеса в их аппарат. Некоторые их заместители и помощники действительно были заняты в тех же компаниях. Так, заместитель полпреда в ДВФО Г. В. Куранов в 1990-е гг. работал в компании «ЭКС Лимитед», создателем и директором которой был Ю. П. Трутнев. Помощник Д. В. Пшенников работал под руководством И. А. Комарова в компаниях «Норильский никель», «Автоваз» и пр. Примечательно, что больше всего персон, в карьере которых опыт в бизнесе доминирует, среди чиновников полпредства в ПФО, чей руководитель провел основную часть карьеры в коммерции.

## Заключение

Рекрутирование представителей различных социально-профессиональных групп в аппарат полпредств обнаруживает ряд тенденций, обусловленных взаимодействующими толкающими и вытягивающими факторами.

Важнейшей тенденцией является милитаризация кадров: большинство чиновников (чаще всего ГФИ) имеют опыт работы в силовых структурах и даже провели в них основную часть предшествующей карьеры. Рекрутирование силовиков, являющихся в некотором смысле «идеально-типическими» федеральными чиновниками и профессионально социализированными в рамках жестких, централизованных иерархий, вероятно, укрепляет автономию полпредств от внешних по отношению к федераль-

<sup>1</sup> Волкова О. Ученые назвали политические связи главным источником богатства в России // РБК. 11.03.2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbc.ru/economics/11/03/2016/56e2a1ac9a7947f56> bedc71a (дата обращения: 17.09.2016).



ной власти акторов, включая региональные администрации, которые эти органы призваны контролировать. Также вследствие функциональной специализации полпредств силовики могут быть востребованы в них благодаря ряду компетенций (знание вопросов безопасности и правоохранительной деятельности, нормативно-правовой базы, специфики конкретных регионов). Кроме того, будучи влиятельной категорией бюрократов, силовики могут быть способны воздействовать на кадровую политику в полпредствах с целью продвижения себя и своих коллег на ключевые посты, которые привлекательны для них в ряде отношений, включая возможности извлечения ренты. В целом, доминирование силовиков может способствовать авторитарным тенденциям в политике полпредств.

Другой основной канал рекрутирования чиновников полпредств – АП, прежде всего, аппарат самих полпредств. Ключевая роль чиновничества полпредств как поставщика (особенно непосредственного) их руководства понятна, учитывая специфику его компетенций и связей с вышестоящими деятелями полпредств, влияющими на кадровую политику. Вероятно, особенно важны эти компетенции для чиновников, играющих в большей степени «техническую» роль – ГФИ и начальников департаментов, которые чаще рекрутируются таким образом. В целом, внутреннее рекрутирование вписывается в логику автономизации полпредств, призванных контролировать администрации субъектов РФ, от региональных и вообще, внешних по отношению к АП влияний.

Словом, две важнейшие выявленные тенденции – милитаризацию и внутреннее рекрутирование – можно рассматривать как форму проявления и способ обеспечения централизации власти, процесса консолидации и поддержания централизованной административной иерархии.

Хотя чиновники полпредств в основном приходят из федеральных органов, заметное меньшинство работало в региональных администрациях. Но должности в них редко служат трамплином к ключевым позициям в полпредствах. Региональные чиновники обладают компетенциями, которые могут быть востребованы в полпредствах, призванных контролировать губернаторов и повседневно взаимодействовать с ними. Кроме того, не исключена ситуация, когда влиятельным губернаторам удастся продвигать чиновников администраций в полпредства с тем, чтобы, например, повысить восприимчивость этих органов к региональным интересам.

Весомое меньшинство чиновников (чаще полпреды и их заместители) имеют опыт работы в бизнесе, включая крупные фирмы. Но должность в коммерции редко служила трамплином к ключевому посту в этих органах. Ограниченность экономических функций полпредств ослабляет заинтересованность выходцев из бизнеса в занятии должностей в них, снижает востребованность их компетенций в этих органах, а также способствует меньшей интенсивности взаимодействия бизнеса и руководства полпредств, облегчающего обмен кадрами. В то же время полпреды обладают определенным влиянием на принятие экономических решений и могут лоббировать интересы бизнес-структур, используя прямой доступ к властным персонам. Поэтому колонизация аппарата полпредств все же может быть выгодна бизнесу.

В отличие от существовавших в 1990-е гг. представителей Президента в регионах, среди нынешних чиновников полпредств опыт работы в законодательных органах встречается только в виде исключения. Снижение значимости парламента как поставщика чиновников, которое показывают исследования и других сегментов административной элиты, вероятно, связано с ослаблением роли федеральной легислатуры (как и региональных заксобраний). К тому же, в отличие от первого Президента РФ, нынешний глава государства не имеет опыта работы в легислатуре и соответствующих связей, которые могли бы служить вытягивающим фактором рекрутирования.

Кроме того, следует отметить заметную роль личных связей, сформировавшихся благодаря предшествующей совместной работе с будущими полпредами, как вытягивающего фактора рекрутирования выходцев из рассматриваемых властных институтов на ключевые посты в полпредствах (что может говорить о выраженности неопатримониального способа отбора чиновников).

Наконец, важно подчеркнуть, что, как показывает сравнение с результатами прежних исследований, описанные тенденции рекрутирования являются устойчивыми, воспроизводясь с 2000-х гг., несмотря на то, что с тех пор контекст деятельности полпредств изменился, и необходимость в их контрольных функциях ослабла.

## Библиографический список

1. Гимпельсон В. Е., Магун В. С. На службе государства российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. 2004. № 5(73). С. 19–36. EDN: HTLRNR.

2. Лебедев В. А. Становление и развитие института полномочного представителя президента Российской Федерации в федеральном округе // Вестник Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 6. С. 88–96. DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.088-096; EDN: XVBPXF.

3. Меженина О. В., Полуэктова Н. Н. Полномочные представители президента в федеральных округах РФ: социально-профессиональные аспекты (2000–2014 гг.) // Известия Алтайского госун-та. 2014. № 4–2(84). С. 289–294. DOI: 10.14258/izvasu(2014)4.2-43; EDN: RKCGQJ.

4. Тев Д. Б. Высокопоставленные чиновники Администрации Президента РФ: каналы рекрутирования и карьера // Журнал социологии и социальной антропологии. 2020. Т. 23. № 3. С. 153–187. DOI: 10.31119/jssa.2020.23.3.7; EDN: LOLGQW.

5. Федеральная реформа 2000–2003. Т. 1. Федеральные округа / Под ред. Н. Петрова. Сер. «Библиотека местного самоуправления». Вып. 48(1). М.: МОНФ, 2003. 512 с.

6. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах / Пер. с англ. В. Р. Рокитянского. М.: Прогресс-Традиция, 2004. 579 с. EDN: QODDDF.

7. Borchert J. Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-level Systems // *Regional & Federal Studies*. 2011. Vol. 21(2). P. 117–140. DOI: 10.1080/13597566.2011.529757.
8. Burkhardt F. Institutionalising authoritarian presidencies: Polymorphous power and Russia's Presidential Administration // *Europe-Asia Studies*. 2021. Vol. 73(3). P. 472–504. DOI: 10.1080/09668136.2020.1749566.
9. Burkhardt F., Libman A. The Tail Wagging the Dog? Top-down and Bottom-up Explanations for Bureaucratic Appointments in Authoritarian Regimes // *Russian Politics*. 2018. Vol. 3(3). P. 239–59. DOI: 10.1163/2451-8921-00302005
10. Chebankova E. A. The Limitations of Central Authority in the Regions and the Implications for the Evolution of Russia's Federal System // *Europe-Asia Studies*. 2005. Vol. 57(7). P. 933–949. DOI: 10.1080/09668130500301329.
11. Dreher A., Lamla M. J. et al. The Impact of Political Leaders' Profession and Education on Reforms // *Journal of Comparative Economics*. 2009. Vol. 37(1). P. 169–193. DOI: 10.1016/j.jce.2008.08.005.
12. Harasymiw B. Mosca and Moscow: Elite Recruitment in the Soviet Union // Czudnowski M. M. (ed.) *Does Who Governs Matter? Elite Circulation in Contemporary Societies*. Chicago: North Illinois University Press, 1981. P. 265–292.
13. Horowitz M., Stam A. Does Where You Stand Depend On If You Served? How Military Backgrounds Influence the Behavior of Leaders. Paper written for presentation at the American Political Science Association Annual Meeting. 2010. 35 p. URL: [https://www.researchgate.net/publication/228160133\\_Does\\_Where\\_You\\_Stand\\_Depend\\_On\\_If\\_You\\_Served\\_How\\_Military\\_Backgrounds\\_Influence\\_The\\_Behavior\\_Of\\_Leaders](https://www.researchgate.net/publication/228160133_Does_Where_You_Stand_Depend_On_If_You_Served_How_Military_Backgrounds_Influence_The_Behavior_Of_Leaders) (дата обращения: 09.09.2022).
14. Jochimsen B., Thomasius S. The perfect finance minister: whom to appoint as finance minister to balance the budget // *European Journal of Political Economy*. 2014. Vol. 34(C). P. 390–408. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2013.11.002.
15. Petrov N. Siloviki in Russian Regions: New Dogs, Old Tricks // *The Journal of Power Institution in Post-Soviet Societies*. 2005. Vol. 2. URL: <https://journals.openedition.org/pipss/331> (дата обращения: 17.06.2023). DOI: 10.4000/pipss.331.
16. Ross C. Putin's federal reforms and the consolidation of federalism in Russia: one step forward, two steps back! // *Communist and Post-Communist Studies*. 2003. Vol. 36(1). P. 29–47. DOI: 10.1016/S0967-067X(02)00057-0.
17. Scharfenkamp K. It's About Connections – How the Economic Network of the German Federal Government Affects the Top Earners' Average Income Tax Rate // *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*. 2016. Vol. 236(4). P. 427–453.

18. Semenova E. Russia: cabinet formation and careers in a super-presidential system // Dowding K., Dumont P. (eds) *The Selection of Ministers around the World*. L.; N. Y.: Routledge, 2015. P. 139–155. DOI: 10.4324/9781315757865.

Получено редакцией: 15.11.23

#### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

**Тев Денис Борисович**, кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Сектора социологии власти и гражданского общества

DOI: 10.19181/vis.2024.15.3.12

## High-Ranking Officials of the Plenipotentiary Representative Offices of the President of the Russian Federation in the Federal Districts: Recruitment Channels and Careers

*Denis B. Tev*

Sociological Institute of FCTAS RAS, St. Petersburg, Russia

denis\_tev@mail.ru

ORCID: 0000-0001-5442-7585

**For citation:** Tev D. B. High-ranking officials of the plenipotentiary representative offices of the President of the Russian Federation in the federal districts: recruitment channels and careers. *Vestnik instituta sotziologii*. 2024. Vol. 15. No. 3. P. 210–232. DOI: 10.19181/vis.2024.15.3.12; EDN: ZORQIH.

**Abstract.** The article covers the analysis of the main recruitment channels for high-ranking officials of the plenipotentiary representative offices of the President of the Russian Federation in the federal districts. As the empirical basis of the study serves the biographical database, that includes information on 154 presidential bureaucrats as of April 2023. Recruitment of people from various socio-professional groups to the apparatus of the plenipotentiary representative offices reveals a number of trends caused by interacting push (specific features of the candidate's position and associated resources and interests) and pull (place in the power system and functional specialisation of the plenipotentiary representative offices, specifics of leadership positions in them, as elements of the opportunity structure, as well as personal connections) factors. One of the most important trends is militarisation: most officials of the plenipotentiary representative offices have work experience in law enforcement agencies and even spent there most of their previous careers. Recruiting security officials who are, in terms of career, "ideal-typical" federal officials and professionally socialised within the framework of rigid, centralised hierarchies probably strengthens the autonomy of the plenipotentiary representations from actors and interests external to federal power, including regional administrations, that these bodies are called upon to control. The logic of autonomisation is also in line with the fact that one of the main suppliers (especially direct) of key officials of the plenipotentiary representations is the Presidential Administration, first of all, the apparatus of the representations themselves. However, a significant minority of presidential officials have experience working in regional administrations (especially among deputies and assistants to plenipotentiaries), as well as in business, both public and private (especially among plenipotentiaries and their deputies). At the same time positions in these structures rarely serve as a direct springboard to a key position in the plenipotentiary representations. Finally, the role of legislative bodies as a channel for recruiting presidential officials is insignificant. In general, the author's findings are consistent with the results of previous studies, indicating the relative stability of recruitment trends.

**Keywords:** Presidential Administration, presidential plenipotentiary representative's office, career, recruitment, defense and law enforcement agencies, regional administration, business

#### References

1. Gimpel'son V. E., Magun V. S. Na sluzhbe gosudarstva rossijskogo: perspektivy i ogranichenija kar'ery molodyh chinovnikov [In the service of the Russian state: prospects and limitations of the career of young officials]. *Vestnik obshhestvennogo mnenija. Dannye. Analiz. Diskussii*, 2004: 5(73), 19–36 (in Russ.). EDN: HTLRNR.



2. Lebedev V. A. The Establishment and Evolvement of the Institution of the Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in Federal District. *Vestnik Un-ta im. O. E. Kutafina (MGJuA)*, 2018: 6: 88–96 (in Russ.). DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.088-096; EDN: XVBPXF.
3. Mezhenina O. V., Polujektova N. N. Presidential Plenipotentiary Envoy to the Federal Districts: Social and Occupational Considerations (2000–2014). *Izvestija Altajskogo gosun – ta*, 2014: 4-2(84): 289–294 (in Russ.). DOI: 10.14258/izvasu(2014)4.2-43; EDN: RKCGQJ.
4. Tev D. B. Senior Officials of the Presidential Administration of Russia: Recruitment Channels and Career. *Zhurnal sociologii i social'noj antropologii*, 2020: 23(3): 153–187 (in Russ.). DOI: 10.31119/jssa.2020.23.3.7; EDN: LOLGQW.
5. Federal'naja reforma 2000–2003. T. 1. Federal'nye okruga. Serija “Biblioteka mestnogo samoupravlenija” [Federal reform 2000–2003. Vol. 1. Federal districts. Series “Library of Local Government”]. Ed. by N. Petrov. Moscow, MONF, 2003: 48(1): 512 (in Russ.).
6. Huntington S. Political order in changing societies. Transl. from Eng. by V. R. Rokityansky. Moscow, Progress-Tradition, 2004: 579 (in Russ.).
7. Borchert J. Individual ambition and institutional opportunity: a conceptual approach to political careers in multi-level systems. *Regional & Federal Studies*, 2011: 21(2): 117–140. DOI: 10.1080/13597566.2011.529757.
8. Burkhardt F. Institutionalising authoritarian presidencies: Polymorphous power and Russia's Presidential Administration. *Europe-Asia Studies*, 2021: 73(3): 472–504. DOI: 10.1080/09668136.2020.1749566.
9. Burkhardt F., Libman A. The tail wagging the dog? Top-down and bottom-up explanations for bureaucratic appointments in authoritarian regimes. *Russian Politics*, 2018: 3(3): 239–259. DOI: 10.1163/2451-8921-00302005.
10. Chebankova E. A. The limitations of central authority in the regions and the implications for the evolution of Russia's federal system. *Europe-Asia Studies*, 2005: 57(7): 933–949. DOI: 10.1080/09668130500301329.
11. Dreher A., Lamla M. J., Lein S. M., Somogyi F. The impact of political leaders' profession and education on reforms. *Journal of Comparative Economics*, 2009: 37(1): 169–193. DOI: 10.1016/j.jce.2008.08.005.
12. Harasymiw B. Mosca and Moscow: Elite recruitment in the Soviet Union. In Does who governs matter? Elite circulation in contemporary societies. Ed. by M. M. Czudnowski. Chicago, North Illinois University Press, 1981: 265–292.
13. Horowitz M., Stam A. Does where you stand depend on if you served? how military backgrounds influence the behavior of leaders. Paper written for presentation at the American Political Science Association Annual Meeting. 2010: 35. Accessed 09.09.2022. URL: [https://www.researchgate.net/publication/228160133\\_Does\\_Where\\_You\\_Stand\\_Depend\\_On\\_If\\_You\\_Served\\_How\\_Military\\_Backgrounds\\_Influence\\_The\\_Behavior\\_Of\\_Leaders](https://www.researchgate.net/publication/228160133_Does_Where_You_Stand_Depend_On_If_You_Served_How_Military_Backgrounds_Influence_The_Behavior_Of_Leaders).
14. Jochimsen B., Thomasius S. The perfect finance minister: whom to appoint as finance minister to balance the budget. *European Journal of Political Economy*, 2014: 34(C): 390–408. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2013.11.002.
15. Petrov N. Siloviki in Russian regions: new dogs, old tricks. *The Journal of Power Institution in Post-Soviet Societies*, 2005: 2. Accessed 17.06.2023. URL <https://journals.openedition.org/pipss/331>. DOI: 10.4000/pipss.331.
16. Ross C. Putin's federal reforms and the consolidation of federalism in Russia: one step forward, two steps back! *Communist and Post-Communist Studies*, 2003: 36(1): 29–47. DOI: 10.1016/S0967-067X(02)00057-0.
17. Scharfenkamp K. It's about connections – how the economic network of the German federal government affects the top earners' average income tax rate. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 2016: 236(4): 427–453.
18. Semenova E. Russia: cabinet formation and careers in a super-presidential system. In *The Selection of Ministers around the World*. Ed. by K. Dowding, P. Dumont. London; New York, Routledge, 2015: 139–155. DOI: 10.4324/9781315757865.

The article was submitted on: November 15, 2023

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Denis B. Tev**, Candidate of Sociological Sciences, Senior Researcher of the Department of sociology of power and civil society