

ЗАРАНКИН Илья Александрович — аспирант департамента политической науки факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, 20, iazarankin@gmail.com)

МОДЕЛИ И ФАКТОРЫ РЕКРУТИРОВАНИЯ МИНИСТРОВ ПРАВИТЕЛЬСТВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Аннотация. В статье анализируются модели рекрутирования министров общенациональных правительств Российской Федерации и Французской Республики. После определения основных черт двух моделей выявляются факторы, отвечающие за их формирование.

Ключевые слова: Россия, Франция, министры, модели рекрутирования, факторы рекрутирования

Правительство является высшим органом исполнительной власти, отвечающим за реализацию политического курса. Исследование рекрутирования министров, составляющих высший эшелон исполнительной власти, имеет важное значение, поскольку «качество управления, в конечном счете, зависит от качеств тех, кто управляет» [Vermeo 2002: 205].

В России министры, как правило, рекрутируются из рядов бюрократии, обладающей менее обширным по сравнению со своими западноевропейскими коллегами политическим опытом. Подобное рекрутирование было характерно и для советского периода, т.е., несмотря на распад советского и образование нового государства, нынешнее рекрутирование, как показывает анализ литературы по данной теме, частично сохраняет прежние черты. Однако сама модель рекрутирования и предопределяющие ее факторы по-прежнему в должной мере не исследованы: существует ограниченное число публикаций, посвященных рекрутированию российских министров. Понятие «модели рекрутирования» отражает определенный паттерн рекрутирования политических акторов на министерские должности, характерный для определенной политической системы, и включает каналы рекрутирования («институциональные пути продвижения к вершинам политической иерархии» [Гаман-Голутвина 2000]), механизмы («принципы выдвижения “новобранцев” в политическую элиту» [Гаман-Голутвина 2000]), бассейн (социальные группы, из которых осуществляется рекрутирование) и карьерные траектории (процесс передвижения, путь политического актора от одной позиции к другой).

Для выявления факторов (переменных, оказывающих влияние на рекрутирование), определяющих российскую модель, необходимо провести ее сравнение с другой моделью, характерной для политической системы, имеющей схожие черты с российской системой. На наш взгляд, такой страной является Франция, что определено следующими обстоятельствами. Конституция Пятой республики оказала значительное влияние на российскую Конституцию 1993 г. Как и Россия, Франция, согласно классическому определению М. Дюверже, является полупрезидентской республикой [Duverger 1980]. В обеих странах схожие политико-административные системы исполнительной власти, отличающиеся взаимопроникновением политического и административного классов, а также клиентелизмом [Коровина 2000]. Подвижность грани между политикой и администрированием ведет к тому, что во Франции, как и в России, чиновники нередко делают политическую карьеру и рекрутируются на министерские посты. Эта осо-

бенность является заметной чертой французской системы — не случайно Пятая республика неформально называется «республикой государственных служащих» [Birnbbaum 1977].

При этом необходимо отметить, что политические системы России и Франции характеризуются также существенными различиями. Главное отличие двух конституций заключается в том, что российское правительство ответственно и перед президентом, и перед парламентом, в то время как французское — исключительно перед парламентом, поэтому, по типологии М. Шугарта и Д. Кэри, Россия является президентско-парламентской республикой, а Франция — премьер-президентской [Shugart, Carey 1992: 74-75]. Кроме того, вотум недоверия со стороны Государственной думы РФ не означает автоматическую отставку правительства, поскольку окончательное решение принимает президент, в то время как резолюция порицания Национального собрания приводит к отставке кабинета.

Анализ двух конституций показывает, что российский президент имеет более значительные полномочия по сравнению с его французским коллегой. Последний, в частности, не может делать перестановки в правительстве без согласия премьер-министра. Кроме того, его указы контрастируются главой правительства и, в случае необходимости, — отдельными министрами¹, т.е. фактически президент и правительство несут коллективную ответственность за принимаемые решения, в то время как в России институт контрасигнатуры отсутствует. Более того, российские министры «силового блока» подчиняются непосредственно президенту, чего нет во Франции. В связи с этим де-факто Россию можно назвать сверхпрезидентской республикой [Медушевский 2008].

Помимо конституционных различий, необходимо отметить и другие отличия в политических системах двух стран. Во Франции существует демократическая политическая система, в то время как в России — авторитарная политическая система со слабыми партиями. Кроме того, де-юре Франция является унитарной страной, а Россия — федеративной, хотя де-факто обе системы функционируют в соответствии с противоположными тенденциями. Во Франции с 1980-х гг. проводится политика децентрализации, в то время как в России заметен тренд на ограничение полномочий регионов.

Тем не менее, несмотря на то что в Пятой республике чиновники являлись основным бассейном рекрутирования министров, в настоящее время удельный вес чиновников во французском правительстве падает [Behr, Michon 2013: 340], в то время как в России большинство министров по-прежнему ими являются [Семенова 2012: 176]. Почему во Франции происходит данная трансформация, в то время как в России, пережившей распад государства и создание новой политической системы, не имеющая политического опыта бюрократия остается основным бассейном рекрутирования? Какие различия можно выявить в рекрутировании французских и российских министров, несмотря на схожие черты в политических системах, и главное — каковы особенности двух моделей рекрутирования и их факторы? Целью настоящей статьи является выявление факторов, влияющих на формирование двух моделей.

Для достижения этой цели исследуются биографические данные российских и французских министров. Анализ проводится по таким параметрам, как возраст на момент назначения, место рождения, образование и университеты, в которых оно было получено; профессия, а также политический опыт (прежде всего, избирались ли будущие министры в законодательные органы власти, занимали

¹ *Conseil constitutionnel [Конституция Французской Республики]*. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf (проверено 28.11.2016).

ли высокие посты в партиях, которые представляли в правительстве, были ли членами секретариатов других политиков).

Во Франции данный анализ включает период с 1981 г., когда впервые в истории Пятой республики к власти пришли социалисты во главе с Ф. Миттераном, после чего левые и правые силы сменяли друг друга у власти в течение 36 лет. Кроме того, министры кабинетов Миттерана по своим социальным характеристикам существенно отличались от членов правительств при предыдущих трех президентах [Gaxie 1986]. В России ключевой датой является 1993 г., когда после конфликта между президентом РФ Б.Н. Ельциным и Верховным Советом была принята новая Конституция, на разработку которой значимое влияние оказала Конституция Пятой республики. Следовательно, модели рекрутирования французских министров будут изучаться за период с 1981 по 2017 г., а российских — с 1993 по 2017 г. В отличие от французских кабинетов, в составе российских правительств нет младших министров, поэтому для обеспечения корректности сопоставления автор включил в выборку только полноправных французских министров.

Анализ литературы [Lewis 1970; Dogan 1979; 1986; Gaxie 1983; 1986; Kam, Indridason 2009; François, Grossman 2012; Behr, Michon 2013; 2015] показывает, что исторически в Пятой республике среди министров доминировали чиновники, которые нередко обучались в «больших школах» и были членами «больших корпусов»¹. Однако им на смену стали приходиться профессиональные политики в веберовском смысле [Вебер 1990]. В России же рекрутирование министров из чиновников по-прежнему сохраняется [Семенова 2012; Semenova 2014].

Модели и факторы рекрутирования российских и французских министров: основные выводы

Анализ моделей рекрутирования российских и французских министров показывает, что у них есть два главных сходства. Общим механизмом рекрутирования выступает лояльность президенту, однако у главы Российского государства больше возможностей для влияния на состав кабинета с учетом того, что российский президент по Конституции, в отличие от своего французского коллеги, может отправить правительство в отставку. Другим сходством является то, что относительно большинство министров родились в центральных и крупных по численности регионах — Иль-де-Франс во Франции, а также Москве и Санкт-Петербурге в России.

Однако отличий в моделях рекрутирования министров больше, чем сходства. Главным бассейном рекрутирования французских министров выступают профессиональные политики, имеющие электоральный опыт и занимающие высокие посты в партиях, а российских — чиновники. Доминирующим каналом рекрутирования российских министров являются исполнительные органы власти, в то время как французских — политические партии. Механизмом рекрутирования французских министров выступает политический опыт, а российских — опыт работы в структурах исполнительной власти. Для французских министров очень важен электоральный опыт, доверие избирателей и известность в публичном пространстве, в то время как для российских членов правительства этот фактор малозначим.

Говоря о карьерных траекториях французских министров, необходимо отметить, что члены кабинета, как правило, делают политическую карьеру, заключающуюся в многократном избрании в легислатуры разных уровней и продвижении

¹ Под «большими школами» понимаются высшие учебные учреждения для подготовки «управленцев высокого уровня для системы государственного управления и бизнеса», а также инженерных кадров для промышленности [Лапина 2014: 173].

внутри партии. Для российских министров чаще всего характерна бюрократическая карьера, однако, в отличие от французских «больших школ», ни один российский университет не является стабильно значимым каналом рекрутирования министров. Впрочем, роль «больших школ» и «больших корпусов» во Франции сегодня снижается.

На наш взгляд, можно выделить 5 основных факторов, отвечающих за формирование двух моделей рекрутирования. В первую очередь ключевую роль играет конституционный дизайн. Французское правительство ответственно исключительно перед Национальным собранием, а это означает, что состав и судьба правительства зависят от соотношения сил в парламенте. В России президент фактически единолично решает этот вопрос, а премьер-министр является лишь «технической» фигурой, выполняющей волю президента и не имеющей самостоятельного политического веса.

Вторым фактором выступает конфигурация системы государственного управления. Во Франции существуют «большие школы» и «большие корпуса», которые являются значимыми каналами рекрутирования министров-чиновников, в то время как в России ни один университет такой роли не играет в карьерных траекториях госслужащих, а система корпусов отсутствует. Тем не менее, несмотря на то что «большие школы» и «большие корпуса» остаются важным каналом рекрутирования французских министров-чиновников, их значимость падает, поскольку в последние два десятилетия число чиновников, прошедших через эти институты и ведомства, в правительстве уменьшается.

Другими двумя факторами, определяющими модели рекрутирования российских и французских министров, являются уровень политической профессионализации и роль партий в политической системе страны. Ю. Хаски указывал, что во Франции исторически существовала конкуренция за власть между чиновниками и профессиональными политиками, в то время как в России, в отсутствие класса последних, бюрократия имела монополию на власть [Huskey 2010: 370]. Во Франции класс профессиональных политиков, напротив, доминирует, а партии являются главным каналом рекрутирования элит. За исключением периодов сосуществования, при назначении министров президент должен учитывать расстановку сил не только в парламенте, но и в своей партии, чтобы представители различных внутрипартийных течений вошли в правительство. Российский президент в этом вопросе связан меньшими ограничениями.

Наконец, последним фактором является степень развитости институтов государства и гражданского общества. Речь идет о том, сохраняет ли государство свою автономность от различных элитных групп, и насколько развиты и независимы от этих групп институты гражданского общества. Во Франции ни одна из групп не имела монополии на власть в Пятой республике, а институты гражданского общества являлись полноправными участниками политического процесса. В России в условиях распада государства и внутриэлитного конфликта институты государства и гражданского общества не были развитыми. Проведение быстрых экономических реформ вызвало доминирование крупного бизнеса, фактически «приватизировавшего» институты государства и гражданского общества, который и сегодня, хотя и в значительно меньшей степени, продолжает оказывать влияние на рекрутирование. В нулевых годах на модель рекрутирования российских министров повлияли административные преобразования в соответствии с парадигмой «нового государственного управления» и трансформация политической системы в формате «вертикали власти».

Таким образом, мы можем констатировать, что для российских министров характерна бюрократическая карьера, в то время как для французских — политическая. На модели рекрутирования значимое влияние оказывают конституци-

онный дизайн, конфигурация системы государственного управления, уровень политической профессионализации, роль партий в политической системе, а также степень развитости институтов государства и гражданского общества.

Список литературы

Вебер М. 1990. Политика как призвание и профессия. — *Избранные произведения*. М.: Прогресс. С. 707-735. Доступ: <http://www.lib.ru/POLITOLOG/weber.txt> (проверено 04.11.2017).

Гаман-Голутвина О.В. 2000. Определение основных понятий элитологии. — *Полис. Политические исследования*. № 3. С. 97-103.

Коровина С.Л. 2000. *Политико-административные системы исполнительной власти: Модели функционирования, тенденции развития. Компаративный анализ*: дис. ... д.полит.н. М. 196 с.

Лапина Н.Ю. 2014. Элитизм в России и Франции: К вопросу изучения проблемы (XX–XXI в.). — *Политические институты России и Франции: традиции и современность* (отв. ред. Д.В. Ефременко, Н.Ю. Лапина). М.: ИНИОН РАН. С. 160-184.

Медушевский А. Н. 2008. Перспективы дуализма. Очерк политической трансформации. — *Вестник Европы*. № 24. Доступ: <http://magazines.russ.ru/vestnik/2008/24/me7.html> (проверено 16.10.2017).

Семенова Е.С. 2012. Министры правительства Российской Федерации: паттерны рекрутирования и карьер (1990–2012). — *Политический класс в современном обществе* (под ред. О.В. Гаман-Голутвиной). М.: РОССПЭН. С. 173-182.

Behr V., Michon S. 2013. The Representativeness of French Cabinet Members in the Fifth Republic: A Smokescreen? — *French Politics*. Vol. 11. No. 4. P. 332-355.

Behr V., Michon S. 2015. Crépuscule des technocrates et progression des collaborateurs politique. Une analyse renouvelée des filières d'accès au gouvernement. — *Working paper du Cessp, EHESS-Paris I*. No. 2. P. 1-29.

Bermeo N. 2002. Ministerial Elites in Southern Europe: Continuities, Changes and Comparisons. — *South European Society and Politics*. Vol. 7. No. 2. P. 205-227.

Birnbaum P. 1977. *Les sommets de l'Etat: essai sur l'élite du pouvoir en France*. Paris: Editions du Seuil. 186 p.

Dogan M. 1979. How to Become a Cabinet Minister in France: Career Pathways, 1870–1978. — *Comparative Politics*. Vol. 12. No. 1. P. 1-25.

Dogan M. 1986. Filières pour devenir ministre de Thiers à Mitterrand. — *Pouvoirs*. No. 36. Le ministre. P. 43-60.

Duverger M. 1980. A New Political System Model: Semi-Presidentialism. — *European Journal of Political Research*. Vol. 8. No. 2. P. 165-187.

Gaxie D. 1983. Les facteurs sociaux de la carrière gouvernementale sous la Cinquième République de 1959 à 1981. — *Revue française de sociologie*. Vol. 24. No. 3. P. 441-465.

Gaxie D. 1986. Immuables et changeants: les ministres de la Ve République. — *Pouvoirs*. No. 36. Le ministre. P. 61-78.

François A., Grossman E. 2012. Qui sont les ministres de la Ve République? — *La Vie des idées*. URL: http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20120131_ministres.pdf (проверено 28.11.2016).

Huskey E. 2010. Elite Recruitment and State-Society Relations in Technocratic Authoritarian Regimes: The Russian Case. — *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 43. No. 4. P. 363-372.

Kam C., Indridason I. 2009. Cabinet Dynamics and Ministerial Careers in the French Fifth Republic. — *The Selection of Ministers in Europe* (ed. by K. Dowding, P. Dumont). London: Routledge. P. 41-57.

Lewis E.G. 1970. Social Backgrounds of French Ministers, 1944–1967. — *The Western Political Quarterly*. Vol. 23. No. 3. P. 564-578.

Semenova E. 2014. Cabinet Formation and Careers in a Super-presidential System. — *The Selection of Ministers around the World* (ed. by K. Dowding, P. Dumont). N.Y.: Routledge. P. 139-155.

Shugart M.S., Carey J.M. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press. 316 p.

ZARANKIN Il'ya Aleksandrovich, postgraduate student at the School of Political Science, Faculty of Social Sciences, National Research University Higher School of Economics (20 Myasnitskaya St, Moscow, Russia, 101000; iazarankin@gmail.com)

MODELS AND FACTORS IN THE RECRUITMENT OF MINISTERS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND FRANCE GOVERNMENTS: A COMPARATIVE ANALYSIS

Abstract. *The model of the Russian ministers' recruitment, that includes recruitment channels, mechanisms, pool and career trajectories, as well as factors which influence it, are still unstudied. The author compares the Russian model with the French one, because France and Russia are considered to be semi-presidential republics and have similar politico-administrative systems of the executive power, characterized by interpenetration of the political and administrative classes and clientelism. This leads to a traditional recruitment of high-ranking officials in the governments in both states. However, this tendency still exists in Russia, whereas the quantity of high-ranking civil servants among French ministers decreases. The aim of this article is to reveal factors accountable for such differences. French ministers have a significant electoral experience and hold high-ranking party positions, while their Russian counterparts mostly have bureaucratic experience. The author considers that such results are caused by differences in constitutions, in configurations of public administration systems, roles of parties in political systems, levels of political professionalization, etc.*

Keywords: *Russia, France, ministers, recruitment models, recruitment factors*