

---

## РОССИЯ КАК РЕАЛЬНОСТЬ

---

### Члены Совета Федерации: карьера до вхождения в должность и после прекращения полномочий<sup>1</sup>

Д.Б. ТЕВ\*

\*Денис Борисович Тев – кандидат социологических наук, старший научный сотрудник, Социологический институт – филиал ФНИСЦ РАН. Адрес: 190005, Санкт-Петербург, 7-я Красноармейская ул., д. 25/14. E-mail: denis\_tev@mail.ru

**Цитирование:** Тев Д.Б. (2021) Члены Совета Федерации: карьера до вхождения в должность и после прекращения полномочий // Мир России. Т. 30. № 4. С. 53–78. DOI: 10.17323/1811-038X-2021-30-4-53-78

*В статье анализируется карьера членов Совета Федерации до вхождения в должность и после отставки. Эмпирической основой исследования служит биографическая база данных, содержащая информацию о 637 сенаторах, избранных (назначенных) в соответствии с законами о порядке формирования верхней палаты 2000 и 2012 гг. Были выявлены основные институциональные сектора, в которых проходит карьера членов Совета Федерации; среди них – представительные органы, администрация и бизнес (роль других сфер гораздо слабее). Установлено, что значимость этих каналов рекрутирования варьируется в зависимости от субъекта делегирования сенаторов. Анализ показал ряд тенденций рекрутирования членов Совета Федерации в 2010-е гг.: рост распространенности законодательного опыта, сокращение присутствия крупного бизнеса в верхней палате, увеличение числа бывших губернаторов в Совете Федерации, усиление укорененности сенаторов в делегировавших их регионах. Опираясь на модель элитного рекрутирования Б. Харасимива, в частности понятие структуры возможностей, автор выдвигает предположения о факторах, обуславливающих карьерные характеристики сенаторов и их историческую динамику.*

**Ключевые слова:** Совет Федерации, карьера, рекрутирование, представительные органы, администрация, бизнес, эндогенность, экзогенность

---

<sup>1</sup> Статья опубликована в рамках проекта НИУ ВШЭ по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций «Университетское партнерство».

## Введение

### *Совет Федерации и его роль в системе власти РФ*

Совет Федерации (СФ) является верхней палатой Федерального собрания (парламента РФ) и включает по два представителя от каждого субъекта федерации – по одному от их представительного и исполнительного органов власти<sup>2</sup>. Следует уточнить, что на протяжении 1990-х – начале 2000-х гг. порядок формирования СФ и способ отбора этих представителей менялись: депутаты СФ первого созыва (1993–1995 гг.) были избраны населением по двухмандатным избирательным округам, образуемым в границах субъектов федерации; в 1996–2001 гг. СФ состоял из глав исполнительной и законодательной властей субъектов РФ, входивших туда по должности. В соответствии с законом [Федеральный закон 2000], их место постепенно (к 2002 г.) заняли работающие на постоянной основе делегаты, избранные легислатурами и назначенные главами регионов. И в дальнейшем (в 2000–2010-е гг.) в порядок формирования СФ неоднократно вносились коррективы, которые будут частично описаны ниже.

Конституция наделяет СФ существенными полномочиями. К его ведению относятся утверждение изменения границ между субъектами РФ, утверждение указов президента России о введении военного и чрезвычайного положений, решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил РФ за пределами ее территории, назначение выборов президента России и его отрешение от должности, назначение судей Конституционного Суда и Верховного Суда РФ, назначение и освобождение от должности генпрокурора России и его заместителей, председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов<sup>3</sup>. Но в сравнении с Госдумой (ГД) роль СФ в законотворческом процессе довольно ограничена: СФ может одобрить или отклонить законы, поступающие из ГД, однако его вето может быть преодолено при поддержке не менее двух третей депутатов.

Наибольшим политическим влиянием СФ пользовался во второй половине 1990-х гг., когда он состоял из губернаторов и спикеров. В этот период СФ более или менее успешно функционировал как форум для выражения и защиты региональных интересов на федеральном уровне, предотвращая принятие законов, ущемляющих их [Ross, Turovsky 2013, p. 64]: в 1996–1999 гг. СФ отклонил почти четверть законопроектов, принятых ГД [Remington 2003, p. 670]. Но в 2000-е гг. в условиях централизации и усиления авторитарных тенденций СФ стал гораздо более пассивным и послушным органом [Ross, Turovsky 2013, p. 65]. Его члены редко пользовались правом законодательной инициативы и обычно без долгих обсуждений одобряли законопроекты, даже враждебные интересам регионов [Corwin 2004]. Вообще, доля отклоненных СФ законопроектов снизилась с 9%

<sup>2</sup> В 2014 г. президент России получил право назначить сенаторами представителей РФ, число которых не должно превышать 10% от числа членов СФ от региональных органов власти, но им ни разу не воспользовался. После вступления в силу в июле 2020 г. поправок в Конституцию РФ их число увеличилось до 30 чел.

<sup>3</sup> Поправки в Конституцию РФ, принятые в 2020 г., расширили полномочия СФ.

в период работы ГД III созыва до 1% во время работы ГД VI созыва<sup>4</sup>. Как отмечает В.Н. Лексин, конкуренция регионов за ресурсы федерального центра «делает практически невозможным объединение членов Совета Федерации для совместного отстаивания позиций, действительно важных для большинства регионов» [Лексин 2013, с. 67–68]. Фактически не функционируя в качестве коллективного представителя субъектов РФ в федеральной политике или в качестве инстанции, контролирующей и сдерживающей федеральную исполнительную власть, СФ все же не является лишь «ширмой», скрывающей истинные механизмы властвования. В известной мере он служит ареной, на которой отдельные члены и сегменты властной элиты (федеральной и региональной, политико-административной и экономической) выражают, лоббируют и согласовывают свои интересы. СФ может выполнять и другие функции, например, такую, присущую авторитарным парламентам, как кооптация оппозиции [Reuter, Robertson 2015]. По крайней мере, в ряде регионов губернаторы, связанные с «Единой Россией», назначали в СФ видных членов других партий в обмен на их поддержку на выборах или отказ от выдвижения своих кандидатов.

#### *Актуальность и степень изученности предмета исследования*

Вопрос о каналах рекрутирования членов СФ (тех институтах, в рамках которых происходит продвижение к этому посту) и их карьере (роде занятий и профессиональном пути) до вхождения в должность и после ухода с нее, а также факторах, их обуславливающих, представляет значительный интерес для исследователей. Карьерные характеристики сенаторов могут быть своего рода «зеркалом», в котором отражается, высвечивается структура власти России, в частности характер взаимоотношений центра и регионов, государства и бизнеса, парламента и исполнительной власти. Кроме того, социально-профессиональное происхождение сенаторов может значимо влиять на их политические установки и поведение. И хотя данные зарубежных исследований на этот счет противоречивы, иногда эта зависимость подтверждается [Chaisty 2013; Witko, Friedman 2008]. Причем на политическое поведение законодателей могут влиять не только их предшествующая карьера, но и перспективы будущей занятости, поскольку они могут приспособлять свою политику к интересам потенциального работодателя [Prewitt, Nowlin 1969; Samuels 2003, pp. 134–156].

Ранее проведены два важных исследования социально-профессиональных характеристик членов СФ, серьезно повлиявшие на наше понимание данного вопроса. Т. Ремингтон изучил состав СФ по состоянию на март 2002 г. [Remington 2003], а К. Росс и Р. Туровский проанализировали ситуацию с 5 августа 2000 г. по 31 декабря 2011 г. [Ross, Turovsky 2013]. Проблема, однако, заключается в том, что в конце 2000-х и в 2010-е гг. условия формирования и функционирования СФ, прежде всего правовые нормы, регулирующие этот процесс, существенно изменились (появление «ценза оседлости», требования к кандидатам в СФ быть депутата-

<sup>4</sup> Подсчитано на основе статистики законодательного процесса (Статистика законодательного процесса за 7 созыв // Государственная Дума // <http://www.gosduma.net/legislative/statistics/?type=convocation&c=7>).

ми, ограничения на владение финансовыми активами), в связи с чем следует выяснить, привело ли это к новым (и каким именно) тенденциям в карьерах сенаторов. Кроме того, новизна нашего исследования заключается в том, что впервые изучен профессиональный путь членов СФ после ухода с должности (отсутствие такого анализа затрудняло выяснение роли этого поста в карьере).

### *Теоретическая основа исследования*

Теоретической рамкой отчасти служит модель элитного рекрутирования Б. Харасимива [*Harasymiw* 1981], который выделяет две группы факторов рекрутирования на элитную позицию: «толкающие», действующие «снизу», со стороны претендента, и «вытягивающие», действующие «сверху», со стороны производящих отбор персон и инстанций. Среди первых – профессиональная роль, социальный статус, мотивация и прочее, а среди вторых – покровительство (связи), структура политических возможностей, предпочтения селектората и прочее. Использование этой модели целесообразно, в частности, потому, что позволяет проанализировать, как та или иная социально-профессиональная позиция и сопряженные с ней ресурсы и интересы способствуют или, напротив, препятствуют продвижению на элитную должность занимающей ее персоны. Особую роль играет понятие «структуры политических возможностей» как одного из «вытягивающих» факторов рекрутирования; оно означает характеристики политических институтов, влияющие на шансы достижения тех или иных элитных должностей для выходцев из различных групп. Благодаря этому понятию можно учесть, в частности, эффект на рекрутирование и предшествующую карьеру сенаторов закрепленных в законах особенностей порядка формирования СФ и статуса его членов. Эти особенности, будучи частью структуры возможностей, дают преимущества одним и ущемляют другие категории кандидатов в верхнюю палату.

Опираясь на описанную модель, в статье будут выдвинуты предположения о факторах рекрутирования на должность члена СФ выходцев из трех основных институтов (представительных органов, административных органов и бизнеса) и соответствующих социально-профессиональных категорий (депутатов, чиновников, бизнесменов), их ресурсах и преимуществах в борьбе за этот пост.

### **Данные и метод**

Объект исследования включает всех членов СФ, избранных/назначенных вплоть до начала февраля 2020 г. в соответствии с законами о порядке его формирования от 05.08.2000 г. и 03.12.2012 г.; всего 637 чел.<sup>5</sup> (в подавляющем большинстве это мужчины, лишь 10% составляют женщины). Но число вхождений в должность сенатора и предшествующих ему карьерных траекторий больше (N=695), т. к. некоторые члены СФ входили в должность неоднократно (с перерывом или без пере-

<sup>5</sup> В анализ не включен ряд персон, которые были избраны членами СФ, но их полномочия не были подтверждены.

рыва, но от другого органа власти или региона). Число уходов с должности члена СФ и возможных посткарьерных траекторий, напротив, меньше (N=510), поскольку часть сенаторов занимала свой пост на момент исследования, а другие скончались, состоя в должности.

Метод исследования можно определить как структурно-биографический анализ, когда структура элитной группы изучается в связи с биографией составляющих ее персон [Дука и др. 2008, с 158]. Эмпирической основой исследования служит биографическая база данных, состоящая из 637 анкет, которые содержат сведения о дате и месте рождения, образовании, карьерном пути каждого сенатора и прочее. В качестве источников информации использовались официальные сайты органов власти, коммерческих и иных организаций, отчеты компаний, биографические интернет-порталы<sup>6</sup>. В результате исследования были выявлены основные институциональные каналы, в рамках которых проходит карьера сенаторов (таблица 1).

Таблица 1. Карьера членов СФ: основные институциональные каналы

Институциональные каналы	Работа до вхождения в должность, N=695		Работа после ухода с должности, N=510	
	Наличие опыта	Непосредственно перед вхождением в должность	Наличие опыта	Первая известная позиция после отставки*
Представительные органы	68	52	28	20
Административные органы	62	31	26	20
Коммерческие организации (ключевые посты)	56	23	29	14

\*Неучтенные в столбце случаи включают: отсутствие информации о месте работы, уход на пенсию, работу в научно-образовательной сфере, аппарате СФ, партиях, общественных организациях и фондах, Счетной палате, ЦИК и прочее.

## Опыт работы членов СФ в представительных органах

### *Распространенность предшествующего законодательного опыта*

Опыт членства в органах представительной власти (иначе говоря, законодательный опыт) – самый распространенный тип профессионального опыта до вхождения в СФ. Более двух третей сенаторов имеют его с момента первых конкурентных выборов 1989–1990 гг., причем более половины заседали в представительных органах непосредственно перед занятием должности (таблица 2).

<sup>6</sup> lobbying.ru, viperson.ru

Таблица 2. Опыт членства в представительных органах до вхождения в должность члена СФ, %, N=695

Уровень представительных органов	Наличие опыта	Членство непосредственно перед вхождением в должность
Федеральные: народные депутаты СССР (1989–1991), народные депутаты РФ (1990–1993), Федеральное собрание (СФ и ГД)	28	13
в том числе		
Федеральное собрание	27	13
в том числе		
СФ	16	7
ГД	15	6
Региональные с 1990 г.	49	39*
в том числе законодательные собрания (ЗС) после 1993 г.	47	39
Местные с 1990 г.	17	6
<b>Всего**</b>	<b>68</b>	<b>52</b>

\*Без учета случаев, когда уже действующие члены СФ избирались в легислатуры для продления полномочий.

\*\*Цифра в последней строке меньше суммы цифр в предыдущих строках, т. к. одна и та же персона могла работать в разных органах.

Таблица 3. Динамика предшествующего законодательного опыта членов СФ, %

Год	Законодательный опыт					
	Все представительные органы	Все представительные органы непосредственно перед вхождением в должность	ЗС	ЗС непосредственно перед вхождением в должность	ГД	ГД непосредственно перед вхождением в должность
2002 (N=171)	54	34	35	29	9	0
2007 (N=173)	47	27	27	18	8	1
2012 (N=164)	65	48	38	29	16	7
2017 (N=169)	86	74	63	52	26	17
2020 (N=167)	83	71	63	55	23	13

Чаще всего встречается опыт членства в законодательных собраниях субъектов РФ, при этом многие сенаторы (9%) в прошлом занимали пост спикера; значительная доля работала в Федеральном собрании (включая депутатов/членов СФ I и II созывов), и переходы из его нижней палаты в верхнюю были весьма распространены. Следует отметить, что наличие законодательного опыта у сенаторов зависит от субъекта их делегирования: среди сенаторов от региональных legislатур примерно 60% заседали в них непосредственно перед вхождением в должность, а среди сенаторов от администраций – только 19% (вообще работали в представительных органах на момент делегирования 69 и 38% соответственно). *Таблица 3* показывает динамику законодательного опыта: после заметного сокращения ко второй половине 2000-х гг. доля персон с законодательным опытом в 2010-е гг. резко возросла.

### *Факторы значимости законодательного опыта для вхождения в СФ*

Распространенности законодательного опыта среди сенаторов способствует ряд обстоятельств. Во-первых, его значимость обусловлена законодательными нормами, регулирующими порядок формирования СФ и являющимися важной частью структуры возможностей как «вытягивающего» фактора рекрутирования в верхнюю палату. В 2010-е гг. они существенно изменились: если до 2011 г. от кандидата в СФ не требовалось быть депутатом представительного органа, то с 2011 г. вступивший в силу с января закон [Федеральный закон 2009] установил, что членами СФ от данного региона могут быть только депутаты его законодательного органа или представительного органа муниципального образования на его территории. В октябре 2011 г. право стать сенаторами получили также депутаты ГД, избранные по партийному списку от данного региона [Федеральный закон 2011]. Наконец, согласно вступившему в силу с января 2013 г. закону, сенатором от законодательного органа субъекта РФ мог быть только его депутат [Федеральный закон 2012]. Что касается кандидатов в СФ от исполнительной власти, то закон не требует от них статуса депутата, если глава региона избирается гражданами, однако если он избирается legislатурой, кандидатом в СФ может стать только депутат ГД по списку от данного региона либо депутат его законодательного органа, либо депутат представительного органа муниципального образования на его территории, либо (при определенном условии) действующий член СФ от властей данного региона. В силу этих законодательных требований неудивительна широкая и растущая распространенность среди сенаторов законодательного опыта, прежде всего регионального. Но для многих депутатство не более чем необходимая формальность: они не имели длительного стажа законодательной работы, становились депутатами на очень короткий срок и сразу делегировались в СФ.

Во-вторых, преимуществами при отборе в СФ могут быть авторитет и влияние, которыми депутаты региональных legislатур пользуются среди своих коллег, избирающих сенатора, а также, учитывая специфику функций члена СФ, наличие у депутатов любого уровня законодательной компетентности. Неслучайно, как уже говорилось, во многих случаях представителями legislатур в СФ становились наиболее авторитетные и влиятельные, а часто и одни из самых опытных

депутатов, такие как спикеры (нередко входившие по должности еще в СФ II созыва). Если для депутатов, занимающих рядовые или не самые высокие руководящие позиции в региональных/местных парламентах, переход в СФ обычно является показателем карьерного роста, восходящей законодательной карьеры, то со спикерами ЗС дело может обстоять иначе. Представление места в СФ (иногда не более чем синекуры) может быть вариантом их вынужденной, но мягкой и почетной отставки, способом относительно гладкой и бесконфликтной смены руководства ЗС с обеспечением последующей лояльности экс-спикера региональным властям.

### *Членство в представительных органах после ухода с должности*

Члены СФ не только рекрутируются из персон с законодательным опытом, но и, как видно из *таблицы 4*, работают в представительных органах после отставки.

**Таблица 4. Опыт членства в представительных органах после ухода с должности члена СФ, %, N=510**

Уровень представительных органов	Наличие опыта	Первая известная позиция после ухода с должности
Федеральное собрание	20	13
в том числе		
СФ	12	7
ГД	10	6
Региональный	12	8
Местный	1	1
<b>Всего*</b>	<b>28</b>	<b>20</b>

\*Цифра в последней строке меньше суммы цифр в предыдущих строках, т. к. одна и та же персона могла работать в разных органах.

Наличие у членов СФ законодательного опыта и соответствующей компетентности, которая может быть полезна в работе в других представительных органах (например ГД), связей в законодательных и партийных элитах, нередко опыта успешной избирательной борьбы – все это способствует их законодательной карьере уже после отставки. Выделяются несколько ее вариантов. Во-первых, горизонтальные перемещения сенаторов в ГД: движение кадров между палатами имеет место в обоих направлениях. Во-вторых, переходы в представительные органы более низкого, прежде всего регионального уровня; формально это нисходящая законодательная карьера, не слишком привлекательная для сенаторов, но в ряде случаев члены СФ становились спикерами ЗС (гораздо реже, чем наоборот), что для рядовых сенаторов, по существу, может быть повышением и означать карьерный

рост. В-третьих, повторное вхождение в СФ от другого региона или другого органа власти в том же регионе или того же региона и органа власти, но через некоторый период времени (всего 53 сенатора дважды или трижды входили в должность)<sup>7</sup>. Вообще, наличие опыта работы в СФ и связей с его руководством, сложившихся в период первого членства в нем, может быть важным преимуществом в плане повторного делегирования.

## **Члены СФ: работа в административных органах**

### *Распространенность предшествующего опыта работы в администрации*

Постсоветские административные органы (к ним относятся президент и его администрация, органы исполнительной власти всех уровней, местные администрации) – один из основных каналов рекрутирования членов СФ. Как видно из *таблицы 5*, большинство сенаторов имеют опыт работы в административных органах, прежде всего региональных и федеральных, а около трети пришли непосредственно из них.

**Таблица 5. Постсоветский опыт работы членов СФ в административных органах до вхождения в должность, %, N=695**

Уровень администрации	Наличие опыта работы	Работа непосредственно перед вхождением в должность
Федеральная	31	12
Региональная	37	17
Местная	10	2
<b>Всего</b>	<b>62*</b>	<b>31</b>

\*Цифра в последней строке меньше суммы цифр в предыдущих строках, т. к. одна и та же persona могла работать в разных органах.

В СФ работает достаточное количество бывших высокопоставленных федеральных чиновников: около 13% в прошлом принадлежали к постсоветской федеральной административной элите<sup>8</sup> (3% были членами правительства РФ), причем 5% – непосредственно перед вхождением в должность, что подтверждает динамические переплетения федеральной административной и законодательной элит.

<sup>7</sup> Работа в СФ после ухода с должности сенатора не ограничивается повторным членством в нем. У 8% экс-сенаторов первая работа после отставки была в аппарате СФ (обычно в качестве советника председателя палаты).

<sup>8</sup> Федеральная административная элита выделена по критериям, которые использованы в ее исследовании в 2013 г. [Тев 2016].

В частности, в СФ заметно присутствие высокопоставленных выходцев из силовых ведомств: примерно 5% сенаторов непосредственно перед избранием занимали те или иные посты в этих структурах (включая прокуратуру, не отнесенную к административным органам), а опыт работы в них (не считая службы по призыву) в советское и в постсоветское время имеет почти каждый пятый (19%) сенатор.

Что касается выходцев из региональной власти, то среди сенаторов немало бывших губернаторов – 46 чел., причем большинство их сразу перешли в СФ. Широко представлены лица, занимавшие посты заместителей губернаторов, а также министров, советников (помощников) губернаторов; некоторые работали в представительствах субъектов РФ при федеральных органах власти. Среди прямых выходцев из местной власти больше всего глав администраций региональных столиц. *Таблица 6* показывает, что чиновников особенно много среди сенаторов от исполнительной власти.

Таблица 6. Предшествующий постсоветский опыт работы членов СФ в административных органах в зависимости от субъекта их делегирования, %

Показатель	Субъект делегирования	
	Представительный орган (N=324)	Исполнительный орган (N=371)
Работа в любых административных органах	55	68
в том числе в региональной администрации	32	42
Работа в любых административных органах непосредственно перед вхождением в должность	21	41
в том числе в региональной администрации	9	24

Как менялась распространенность опыта работы в администрации среди сенаторов? *Таблица 7* демонстрирует долю имевших такой опыт в избранные годы (2002, 2007, 2012, 2017, 2020 гг.; по каждому году информация представлена о персонах, заседавших в СФ в первой половине февраля).

В целом в 2020 г. в СФ было несколько меньше выходцев из администрации, чем в начале 2000-х гг.: в частности, к 2017 г. заметно сократилась доля федеральных чиновников, возможности их рекрутирования в СФ могло сузить введение (в 2007 и 2012 гг.) «ценза оседлости» в закон о порядке формирования СФ. Впрочем, это требование имеет существенные исключения, ныне не распространяясь, например, на высокопоставленных силовиков<sup>9</sup> и дипломатов. При этом присутствие региональных чиновников не показывает столь однозначной тенденции, но число бывших губернаторов в СФ возросло с 8 в 2002 г. до 19 в 2020 г.

<sup>9</sup> Доля сенаторов с силовым опытом также несколько снизилась: с более одной пятой в 2002 г. до 16% в 2020 г. (наибольшей она была в 2012 г.). Впрочем, прямых выходцев из силовых структур как в 2002 г., так и в 2020 г. насчитывалось 5% (максимум – в 2012 г., минимум – в 2017 г.).

Таблица 7. Динамика предшествующего административного опыта членов СФ, %

Показатель	2002 (N=171)	2007 (N=173)	2012 (N=164)	2017 (N=169)	2020 (N=167)
Работа в федеральной администрации	35	39	36	25	29
в том числе непосредственно перед вхождением в должность	17	16	16	7	13
Работа в региональной администрации	31	29	35	38	38
в том числе непосредственно перед вхождением в должность	18	14	16	14	14
Работа в администрации любого уровня	63	62	62	53	58
в том числе непосредственно перед вхождением в должность	38	32	35	22	30

### *Преимущества чиновников в качестве кандидатов в СФ*

В сравнении с другими социально-профессиональными категориями чиновники обладают рядом преимуществ как претенденты в сенаторы. Во-первых, губернаторы могут быть склонны назначать представителями в СФ персон из своей клиентелы, которые от них зависят напрямую, лично им знакомы и пользуются их доверием. Это прежде всего их непосредственные коллеги и подчиненные – заместители, помощники, которых связи с главой региона «вытягивают» в СФ. Во-вторых, значимость административного ресурса в избирательном процессе и административный контроль над формированием и функционированием legislatures благоприятствуют избранию чиновников депутатами (а это важное формальное условие вхождения в СФ) и их делегированию в верхнюю палату также и от законодательных органов. В-третьих, связи чиновников (прежде всего федерального уровня, но не только) в федеральных административных органах играют роль «вытягивающего» фактора рекрутирования в СФ в силу двух обстоятельств. С одной стороны, эти органы, в первую очередь администрация президента (АП), оказывают большое влияние на отбор сенаторов [Remington 2003, p. 674], с другой, связи в федеральной администрации могут рассматриваться региональными властями как важное преимущество для сенатора, одной из главных функций которого является лоббирование интересов региона на уровне центральной власти. Наконец, руководители представительств субъектов РФ при президенте и Правительстве РФ могут иметь особые преимущества в качестве кандидатов в сенаторы в силу функциональной близости этих должностей.

### *Заинтересованность чиновников во вхождении в СФ*

Интерес чиновников к членству в СФ, играющий роль «толкающего» фактора в законодательной карьере, не стоит преувеличивать: переход с административной

должности в СФ чаще всего влечет за собой утрату реальной власти, сосредоточенной прежде всего в исполнительных органах. Но позиция сенатора довольно престижна и высокооплачиваема (по объему социальных гарантий он приравнен к федеральному министру [Федеральный закон 1994]), и иногда может быть даже повышением, ступенькой карьерного роста для региональных и местных чиновников<sup>10</sup>. Но, по-видимому, чаще пост сенатора служил вариантом мягкой отставки или почетной пенсии для чиновников, вынужденных покинуть свой пост по разным причинам (включая возраст). В одних случаях для таких отставников место в СФ является не более чем синекурой, в других они продолжают играть важную роль, например, в качестве региональных лоббистов. Делегирование в СФ способствует относительно гладким и бесконфликтным уходам чиновников и их последующей лояльности властям. В частности, это касается многих губернаторов, покидавших пост и входивших в СФ в возрасте 60 лет и старше (достаточно часто новый губернатор назначал в СФ своего предшественника). Также в предпенсионном или пенсионном возрасте уходили в отставку и становились сенаторами и ряд федеральных чиновников, таких как послы и некоторые высокопоставленные силовики: например, уже в пожилом возрасте перешли в СФ послы РФ в США и КНР С.И. Кисляк и И.А. Рогачев. Впрочем, для отставных чиновников место в СФ может служить не только почетной пенсией, закатом политико-административной карьеры – в некоторых случаях СФ также был удобным местом временного пребывания, где они могли передохнуть и дождаться нового назначения: например, президент Чувашии Н.В. Федоров перешел в СФ, где проработал два года, а затем был назначен на пост министра сельского хозяйства РФ, позднее стал советником президента России, а потом вернулся в СФ.

### *Работа сенаторов в администрации после отставки*

Как видно из *таблицы 8*, обмен кадрами между администрацией и СФ – процесс двусторонний: сенаторы имеют опыт работы в ней не только до вхождения в должность, но (хотя и гораздо реже) и после отставки.

**Таблица 8. Опыт работы членов СФ в административных органах после ухода с должности, %, N=510**

Уровень администрации	Наличие опыта работы	Первое известное место работы после ухода с должности
Федеральная	11	7
Региональная	17	12
Местная	2	1
<b>Всего</b>	<b>26*</b>	<b>20</b>

\*Цифра в последней строке меньше суммы цифр в предыдущих строках, т. к. одна и та же персона могла работать в разных органах.

<sup>10</sup> Кстати, в большинстве случаев чиновники уровня заместителя губернатора и ниже входили в СФ еще в сравнительно молодом возрасте (до 55 лет).

Экс-сенаторы чаще всего переходили на работу в региональную администрацию, причем 16 из них – губернаторами (8 сразу после отставки), и должность члена СФ служила трамплином к посту главы региона гораздо реже, чем наоборот. Чаще экс-сенаторы становились заместителями, советниками губернаторов; некоторые работали в представительствах регионов при президенте/Правительстве РФ. В сравнении с работой в региональной администрации бывшие сенаторы реже становились федеральными чиновниками, при этом элитные позиции в федеральной администрации занимали порядка 4–5% (в т. ч. 3% сразу после ухода с должности).

Концентрация реальной власти в административных структурах мотивирует сенаторов к переходу в них, однако слабость, во многом декоративность СФ (как и ФС в целом), его фактическая несостоятельность в качестве инстанции, контролирующей и сдерживающей исполнительную власть, способствуют его второстепенности как источника рекрутирования административной и, в частности, правительственной элиты, сужают возможности сенаторов претендовать на видные административные посты, ограничивая их движение в этом направлении. Так, выходцы из СФ (включая первый и второй созывы) составляли в 2013 г. всего 1% федеральной административной элиты и 10% членов правительства [Тев 2016, с. 123]. Кроме того, нужно учесть, что многие сенаторы покидают СФ уже в пожилом возрасте, что снижает вероятность их трудоустройства на административные посты в силу законодательно установленного предельного возраста пребывания на них: 36% сенаторов покинули СФ в возрасте 60 лет и старше, причем такие персоны реже, чем вся совокупность, в последующем занимали административные посты (включая советников на общественных началах). С другой стороны, переходом сенаторов в администрацию способствует наличие у них предшествующего административного опыта (и соответствующих компетенций и связей). В частности, такой опыт работы в региональной администрации чаще встречается у членов СФ, работавших в ней после отставки, чем во всей совокупности экс-сенаторов. Кроме того, даже независимо от его наличия, связи самих членов СФ в элитах, сложившиеся в ходе их функционального взаимодействия с чиновниками, могут быть «вытягивающим» фактором при рекрутировании их на административные посты; это обстоятельство, как и другие факторы (известность в регионе, наличие опыта успешных избирательных кампаний), может способствовать занятию постов губернаторов.

## **Бизнес как источник рекрутирования сенаторов и место их работы после ухода с должности**

### *Распространенность предшествующего опыта работы в бизнесе*

Бизнес – один из главных источников рекрутирования членов СФ: более половины из них работали на ключевых постах в коммерческих организациях после 1991 г. (таблица 9). Если же учесть иные позиции (средние менеджеры, советники и пр.), то доля прямых выходцев из бизнеса возрастет до 27% (без учета чиновников, входивших в советы директоров – 25%), причем такие сенаторы есть в большинстве регионов.

Таблица 9. Постсоветский опыт работы членов СФ на ключевых постах\* в бизнесе до вхождения в должность, %, N=695

Наличие опыта работы	Работа непосредственно перед вхождением в должность
53 (56**)	21 (23**)

\*К ним отнесены президенты, председатели правлений и их заместители, директора по направлениям, председатели и члены советов директоров, индивидуальные предприниматели.

\*\*С учетом чиновников, входивших в советы директоров фирм.

Выходцев из бизнеса несколько больше среди сенаторов от legislatures: среди них 58 против 49% сенаторов от исполнительной власти работали на ключевых постах в бизнесе. Причем в первой категории 28% работали на любых позициях в коммерческих организациях непосредственно перед вхождением в должность, и только 22% – во второй категории (не считая чиновников, входивших в советы директоров). Эти различия подтверждают в целом меньшую автономию от бизнеса legislatures в сравнении с исполнительной властью хотя бы в силу особенностей институционального дизайна представительных органов, где большинство депутатов чаще всего работают на непостоянной основе, совмещая законотворчество с основной работой, прежде всего в коммерции.

Доля бизнесменов в СФ со временем менялась: К. Росс и Р. Туровский показали, что она достигла максимума в течение второго срока В.В. Путина, а потом снизилась [Ross, Turovsky 2013, pp. 79–80]. Настоящее исследование выявило (таблица 10), что, хотя общая доля с опытом работы на ключевых постах в бизнесе довольно стабильна, присутствие в СФ прямых выходцев с таких позиций в 2010-е гг. сократилось<sup>11</sup>.

Таблица 10. Динамика предшествующего опыта работы членов СФ на ключевых постах в бизнесе, %

Год	Наличие опыта работы	Работа непосредственно перед вхождением в должность
2002 (N=171)	46 (50*)	24 (25)
2007 (N=173)	52 (55)	27 (29)
2012 (N=164)	51 (56)	26 (29)
2017 (N=169)	53 (56)	18 (20)
2020 (N=167)	52 (54)	16 (17)

\*Здесь и далее в скобках – с учетом чиновников, входивших в советы директоров компаний.

<sup>11</sup> Тенденция сохранится при учете и иных постов в бизнесе.

### *Заинтересованность выходцев из бизнеса в членстве в СФ*

Заинтересованность бизнесменов в членстве в СФ, играющая роль «толкающего» фактора в их законодательной карьере, связана с рядом обстоятельств. Вообще, присутствие выходцев из бизнеса в госаппарате, включая законодательные органы, может быть особенно выгодно в стране со слабой правовой системой и высоким уровнем коррупции, как Россия, где, как полагает ряд аналитиков [Волкова 2016; Planet Plutocrat 2014], сложился «кумовской» капитализм, при котором политические связи для успешного накопления капитала первостепенны. Статус сенатора облегчает доступ бизнесменов к федеральным чиновникам, увеличивая их лobbистские возможности, а также позволяет в известной степени влиять на законодательный процесс на федеральном уровне в интересах фирм и отраслей. Членство бизнесменов в СФ может расширять возможности их влияния и на региональную политику, позволяя упрочить деловые отношения с властями соответствующих субъектов РФ и создавать клиентелу в региональных политико-административных элитах [Ross, Turovsky 2013, p. 80]. Впрочем, заинтересованность бизнесменов в членстве в СФ не сводится к возможностям политического влияния: престижность поста сенатора и неприкосновенность, которой он пользуется, также имеют значение. Однако не стоит преувеличивать интерес бизнеса к членству в СФ. Политическая слабость этого органа, низкая степень его самостоятельности, весьма ограниченные возможности влияния на законотворчество должны снижать интерес бизнесменов к участию в нем, особенно руководителей крупных фирм, нередко имеющих прямой доступ к высокопоставленным чиновникам и связи в федеральной администрации, оказывающей решающее влияние на политику. Кроме того, членство в СФ предполагает работу на постоянной, профессиональной основе, что до апреля 2020 г. было несовместимо с пребыванием на руководящих постах в коммерческих организациях. Далеко не всем бизнесменам, особенно наемным менеджерам крупных фирм, выгодна такая политическая профессионализация, чреватая потерями в доходе и власти. Впрочем, членам СФ не запрещено владеть бизнесом (например, при использовании механизмов доверительного управления), и предприниматели могут во время работы в СФ сохранять фактический контроль над фирмами, извлекая доходы из них.

### *Преимущества бизнесменов как кандидатов в СФ*

Бизнесмены обладают значительными ресурсами, которые можно мобилизовать для своего рекрутирования в СФ, прежде всего это деньги, возможность финансировать свое продвижение в сенаторы. Судя по регулярным скандалам и заявлениям сенаторов, распространена практика покупки мест в СФ, например, в форме взяток чиновникам и депутатам, финансирования избирательных кампаний политиков [Corwin 2004; Сенаторы померились деньгами 2004; В суде Алтайского края 2019]. Но даже если не иметь в виду нелегальные способы, одним из преимуществ бизнесменов является, например, возможность самостоятельно финансировать свое избрание депутатом, что является важным условием вхождения в СФ.

Преимуществом бизнесменов, прежде всего руководителей крупных московских фирм, могут быть и их связи в федеральных административных органах; они важны не только потому, что эти органы могут решающим образом влиять на отбор сенаторов, но и позволяют эффективно лоббировать региональные интересы на федеральном уровне.

### *Тип бизнеса, представленного в СФ*

Среди сенаторов предшествующая занятость в частных фирмах распространена шире, чем в госсекторе, причем многие члены СФ были крупными владельцами бизнеса. В целом за весь рассматриваемый период крупный бизнес заметно присутствовал в СФ: в частности, на момент занятия должности в СФ 6% сенаторов работали в фирмах, входящих в рейтинг журнала «Эксперт», 4% – на ключевых постах. Такие фирмы чаще всего относились к нефтегазовому сектору и металлургии. Кроме того, в 3% случаев сенаторы входили до или во время членства в СФ в рейтинг богатейших бизнесменов *Forbes*. Однако следует отметить, что со временем доля представителей крупного бизнеса снижается: в 2007 г. в СФ заседало 11 сенаторов, которые до делегирования в верхнюю палату или в какой-то момент членства в ней включались в рейтинг *Forbes* (причем 8 законодателей входили в него именно в 2007 г.), а в 2020 – всего 2. Доля прямых выходцев из компаний, входящих в рейтинг журнала «Эксперт», в 2007 г. была 12–13%, в 2020 г. – всего 2%<sup>12</sup>. Сокращение присутствия крупного бизнеса в СФ внесло основной вклад в падение общей доли прямых выходцев из бизнеса. Значительную роль здесь сыграл курс на так называемую национализацию элиты в 2010-х гг.: так, в 2013 г. был принят закон [Федеральный закон 2013], запрещающий отдельным категориям лиц, включая сенаторов, владеть счетами и активами за рубежом (затем ужесточенный), что привело к уходу ряда законодателей – крупных бизнесменов [Кремль продолжает 2013; Совет Федерации покидает очередной бизнесмен 2014]. Кроме того, введение «ценза оседлости» для сенаторов подорвало доступность мест в СФ для крупных столичных бизнесменов в качестве делегатов от регионов, в которых они никогда не жили.

### *Работа сенаторов в бизнесе после ухода с должности*

Члены СФ не только рекрутируются из бизнеса, но (хотя и реже) уходят туда после отставки, занимая должности топ-менеджеров, членов советов директоров и советников. Согласно *таблице 11*, почти треть экс-сенаторов после отставки работала в бизнесе, многие из них были владельцами фирм. Преобладает занятость в частных компаниях, но работа в госсекторе также довольно распространена, осо-

<sup>12</sup> Пожалуй, самый влиятельный сенатор в нынешнем СФ – А.А. Клишас, председатель комитета по конституционному законодательству и государственному строительству, бывший президент ОАО «Норильский никель».

бенно сразу после отставки. Около 12% бывших членов СФ заняли посты (обычно ключевые) в фирмах из рейтинга журнала «Эксперт» (или владеющих/управляющих ими компаниях), причем 5% – сразу после отставки; 3% экс-сенаторов вошли в рейтинг *Forbes*.

Таблица 11. Опыт работы членов СФ в бизнесе после ухода с должности, %, N=510

Должность	Наличие опыта работы	Первая известная должность после отставки
Ключевая	28 (29*)	14
Любая	31 (32*)	17

\*С учетом чиновников, входивших в советы директоров компаний.

Посткарьера сенаторов в бизнесе обусловлена рядом факторов. Во-первых, видные позиции в крупных фирмах обычно высоко вознаграждаются (и нередко дают большую власть), что делает их привлекательными для законодателей. Во-вторых, переходу в бизнес после отставки способствует наличие у многих сенаторов предшествующего опыта работы в нем и соответствующих компетенций и связей (включая владение фирмами). Те, кто оказался в бизнесе после отставки, чаще работали в нем до членства в СФ, чем вся совокупность отставников. В целом ряде случаев сенаторы возвращались в тот же бизнес, где работали прежде. В-третьих, рекрутирование сенаторов на руководящие посты в госкомпаниях могут облегчать их связи в федеральной администрации, контролирующей эти фирмы. В-четвертых, переходу в бизнес могут способствовать также знакомства и связи с топ-менеджерами фирм, приобретенные сенаторами за время пребывания в должности (отметим, что при СФ действуют совещательные органы, включающие бизнесменов, например, Межрегиональный банковский совет). Особенно тесными они должны быть у членов экономических комитетов СФ. Назначение сенатора на видный пост в бизнесе может быть вознаграждением за лояльность интересам компании, которую он проявил, будучи в должности. Наконец, фирмам выгодно наличие в их штате выходцев из госаппарата, в частности, экс-сенаторов, которые могут обладать рядом ценных для них ресурсов – знакомством с чиновниками и политиками и доступом к ним, а также знанием законодательного процесса<sup>13</sup>. Сенаторов, работавших в экономических комитетах СФ, также отличает специфическая компетентность в вопросах правового регулирования экономики и ее отраслей. Наконец, высокая общественная репутация некоторых сенаторов может укреплять легитимность фирм, берущих их на работу. Впрочем, заинтересованность компаний в найме сенаторов не стоит преувеличивать. Логик функционирования политики и бизнеса и, значит, профессиональные компетенции, необходимые для успешной работы в них, весьма различны. Кроме того, слабость СФ снижает ценность соответствующего опыта работы и лоббистских возможностей

<sup>13</sup> В некоторых случаях бывшие сенаторы занимают (хотя и не сразу) позиции менеджеров по связям с органами власти.

для бизнеса, который больше заинтересован в найме выходцев из административных органов, где сосредоточена реальная власть (хотя, как уже отмечалось, многие сенаторы прежде работали в администрации).

## **Члены СФ: эндогенность и экзогенность карьеры**

### *Распространенность и динамика типов карьеры*

Являются ли сенаторы в плане предшествующей карьеры эндогенными или экзогенными для делегировавшего их субъекта РФ фигурами? Нередко трудно однозначно отнести их к той или иной категории, поскольку в биографиях «внешний» и «внутренний» опыты сочетаются. В частности, сенатор мог большую часть жизни работать в регионе, но несколько лет перед делегированием провести в Москве на административной должности. Или наоборот – почти все время работать в столице, но перед выдвижением в СФ какое-то время занимать пост в регионе, например, заместителя губернатора. Если учесть только более или менее бесспорные случаи, то в целом доля сенаторов с эндогенной карьерой составляет 55%<sup>14</sup>, а с экзогенной – 31%, однако есть примеры, когда сенаторы (почти) не работали в регионе, но родились или получили там образование. Если исключить их, то доля сенаторов, не имевших отношения к делегировавшему их региону, составит 29%. В общем, хотя местные деятели преобладают, «варяги», прежде всего выходцы из столичной элиты, а также из Петербурга, представлены достаточно широко. Впрочем, это соотношение варьируется в региональном разрезе. К. Росс и Р. Туровский [Ross, Turovsky 2013, pp. 70–71] писали о «привилегированных» регионах, которым неформально позволено самостоятельно, без существенного вмешательства центра выбирать сенаторов из местных элит. К ним относятся прежде всего наиболее богатые, экономически сильные субъекты РФ. В этой связи показательно, что в 10 регионах-лидерах по объему ВРП (по итогам 2018 г.) доля сенаторов с эндогенной карьерой составила 74%, а с экзогенной – лишь 14%<sup>15</sup>.

Предыдущее исследование обнаружило тенденцию «дерегionalизации» верхней палаты, выявив, что доля сенаторов, которые никогда не жили и не работали в представляемом ими регионе, достигла пика в 2007 г. и превысила половину СФ, но затем несколько снизилась [Ross, Turovsky 2013, pp. 67–71]. Таблица 12 показывает выявленную нами динамику соотношения данных категорий сенаторов: в 2010-е гг. произошел резкий рост доли персон с эндогенной карьерой и сокращение числа «варягов».

<sup>14</sup> Члены СФ, рекрутированные из депутатов ГД от того же субъекта РФ, считались эндогенными, если они работали в этом регионе перед избранием в ГД.

<sup>15</sup> К этим субъектам РФ относятся Москва, ХМАО, Московская область, Санкт-Петербург, ЯНАО, Республика Татарстан, Краснодарский край, Красноярский край, Свердловская область, Республика Башкортостан. Если исключить Москву, соотношение не сильно изменится и составит 71 к 15%.

Таблица 12. Динамика соотношения членов СФ с эндогенной и экзогенной карьерой, %

Год	Эндогенная	Экзогенная
2002 (N=171)	51	32
2007 (N=173)	34	47
2012 (N=164)	40	45
2017 (N=169)	64	24
2020 (N=167)	69	21

### *Факторы эндогенности/экзогенности карьеры*

Ряд обстоятельств благоприятствует притоку в СФ персон, сделавших карьеру вне региона, в первую очередь, в Москве. В условиях высокой концентрации политико-административной и экономической власти в столице расположенные в Москве элитные персоны и группы могут значительно превосходить своих региональных соперников в плане ресурсов, которые они способны мобилизовать для продвижения себя и своих ставленников в СФ [Ross, Turovsky 2013, p. 68]. В частности, длительная работа в Москве, особенно в федеральных органах власти, способствует формированию связей, служащих «вытягивающим» фактором рекрутирования в СФ. Руководство этих органов, прежде всего администрации президента, играющее важную роль в отборе сенаторов, может продвигать в СФ работавших в столице высокопоставленных федеральных чиновников, решая тем самым проблему их трудоустройства после отставки и одновременно укрепляя свой контроль над палатой. Роль связей в федеральной администрации должна была расти по мере централизации власти и ослабления региональной автономии в 2000-е гг., способствуя увеличению доли сенаторов с эндогенной карьерой.

С другой стороны, действуют и факторы, благоприятствующие персонам с эндогенной карьерой. Во-первых, для вхождения в СФ важны также знакомства и связи с членами региональной элиты (губернатором, депутатами), которые могут склоняться в выборе своими представителями людей, хорошо им известных, пользующихся их доверием, за работой которых они могли наблюдать, с которыми у них, возможно, сложились неформальные патрон-клиентские отношения. Накоплению подобного социального капитала способствуют длительное проживание и работа в регионе. Во-вторых, с целью упрочения связей сенаторов с представляемыми ими регионами в закон о порядке его формирования был включен «ценз оседлости» как реакция на «дерегionalизацию» СФ. Впервые он появился в 2007 г., когда закон установил, что новые члены СФ должны были прожить

не менее 10 лет в регионе [Федеральный закон 2007], однако и в этом случае предусматривались важные исключения. Норма не распространялась на действующих сенаторов, выдвигавшихся на новый срок в том же регионе, а также на военнослужащих, прослуживших не менее 10 лет в Вооруженных силах, лиц с таким же стажем службы в органах внутренних дел и других силовых структурах, прокуроров, имеющих такой же стаж работы в прокуратуре. С января 2011 г. вступил в силу закон, который не содержал «ценза оседлости» для сенаторов, но ими могли ставиться только лица, избранные в законодательные органы регионов или местные представительные органы на их территории [Федеральный закон 2009]. Эта норма не обязательно вела к большей укорененности сенаторов в регионах: «партия власти» могла ставить на проходные места в своих списках кандидатов в СФ вне зависимости от того, жили ли они в регионе. Наконец, в январе 2013 г. вступил в силу закон [Федеральный закон 2012], в который вновь был включен «ценз оседлости»; сначала он формулировался как требование постоянно проживать в регионе не менее 5 лет, предшествующих выдвижению в СФ, а с 2014 г. – не менее 5 лет, непосредственно предшествующих выдвижению, или 20 лет в совокупности. Несмотря на то, что эти законодательные нововведения также содержали целый ряд исключений, они, изменив структуру возможностей, способствовали в 2010-е гг. сдвигу в составе СФ в пользу сенаторов, сделавших карьеру в представляемых ими регионах.

## Заключение

Исследование позволило выявить основные институциональные сектора, в которых проходит карьера сенаторов, и выдвинуть предположения о факторах рекрутирования выходцев из них в СФ. К этим секторам относятся представительные органы, административные структуры и бизнес, чья роль как каналов рекрутирования законодателей и места их работы после отставки значима, хотя и в разной степени и во многих других странах. Иные сферы представлены в СФ намного слабее: в частности, в научно-образовательных учреждениях, откуда выходят многие парламентарии стран Европы, на момент делегирования работали лишь около 4% сенаторов.

Законодательный опыт, особенно на региональном уровне, – это наиболее распространенный среди сенаторов тип профессионального опыта, в частности, среди них немало спикеров legislatures субъектов РФ. Однако присутствие законодательного опыта зависит от субъекта делегирования членов СФ: гораздо чаще он встречается у представителей legislatures. Выявлена тенденция резкого роста доли сенаторов, заседавших перед вхождением в должность в представительных органах. Это связано с изменившимися законодательными требованиями к кандидатам в СФ – важным элементом структуры возможностей как «вытягивающего» фактора рекрутирования. Члены верхней палаты работают в этих органах и после ухода с должности, повторно входя в СФ, становясь депутатами ГД или переходя в региональные ЗС.

Один из основных каналов рекрутирования сенаторов – административные органы, особенно региональные и федеральные. Связи в этих структурах, решаю-

шим образом влияющих на отбор сенаторов, относятся к важнейшим «вытягивающим» факторам их рекрутирования. Среди сенаторов, в частности, много бывших губернаторов, для которых членство в СФ зачастую является почетной пенсией. Заметная часть сенаторов в прошлом принадлежали к федеральной административной элите (включая высокопоставленных силовиков); административный опыт чаще встречается у сенаторов от исполнительной власти. В сравнении с 2000-ми в 2010-е гг. доля бывших чиновников в СФ несколько снизилась, прежде всего за счет выходцев из федеральной администрации. Бюрократизация СФ, особенно его руководства, снижает вероятность того, что сенаторы будут ориентированы на конфликт с исполнительными органами, укрепляет административный контроль над верхней палатой, подрывая разделение властей. Сенаторы работают в административных органах и после отставки; лишь в редких случаях пост сенатора служил прямым трамплином к элитным должностям в федеральной администрации, включая правительство (что неудивительно, учитывая слабость СФ), или посту губернатора.

Также важным источником рекрутирования сенаторов является бизнес. В условиях «кумовского» капитализма фирмы заинтересованы в политических связях (в частности в форме членства выходцев из них в СФ, облегчающего доступ к чиновникам), которые весьма полезны для накопления капитала. Эта заинтересованность служит «толкающим» фактором законодательной карьеры бизнесменов. Плутократизация СФ, благоприятствуя дружественным политическим аттитюдам его членов к бизнесу, усиливает классовую предвзятость федеральной политики. Крупный бизнес представлен среди сенаторов, но его присутствие в СФ снижается, что связано с политикой «национализации» элиты в 2010 гг., которая изменила структуру возможностей, повысив для бизнесменов издержки членства в верхней палате. Во многих случаях сенаторы работают в бизнесе и после отставки, причем некоторые были заняты в крупных фирмах, входя в экономическую элиту общероссийского уровня.

Значимой характеристикой предшествующей карьеры сенаторов во всех институциональных секторах является ее эндогенность/экзогенность по отношению к делегировавшему их региону. В целом преобладают местные деятели, однако имеется и значительное количество «варягов», но их соотношение менялось, причем если в 2000-е гг. заметна тенденция к «дерегионализации» СФ (отражавшая централизацию власти в России), то в 2010-е гг., напротив, резко возросла укорененность сенаторов в регионах, что связано с введением «ценза оседлости» в закон о порядке формирования СФ.

Наконец, говоря в целом о посткарьере сенаторов, отметим, что большинство их после ухода с должности выпадало (нередко в связи с пенсионным возрастом<sup>16</sup>) из властной элиты общенационального уровня: лишь около трети занимали элитные политико-административные посты в федеральных органах (включая повторное членство в СФ) либо ключевые должности в крупнейших компаниях России.

<sup>16</sup> В целом карьерные спады могли быть связаны и с проблемами с законом, которые имели некоторые экс-сенаторы: в отношении не менее 7% были возбуждены уголовные дела.

## Литература

- В суде Алтайского края заявили, что политик купил место в Совете Федерации (2019) // Сибирь. Реалии. 6 декабря 2019 // <https://www.sibreal.org/a/30310885.html>
- Волкова О. (2016) Ученые назвали политические связи главным источником богатства в России // РБК. 11 марта 2016 // <http://www.rbc.ru/economics/11/03/2016/56e2a1ac9a7947f56bedc71a>
- Дука А.В., Быстрова А.С., Колесник Н.В., Невский А.В., Тев Д.Б. (2008) Российские региональные элиты: инновационный потенциал в контексте глобализации // Елисеева И.И. (ред.) Глобализация в российском обществе. СПб.: Нестор-История. С. 99–242.
- Кремль продолжает настойчиво разделять бизнес и власть (2013) // SakhaNews. 8 апреля 2013 // <http://www.1sn.ru/75946.html>
- Лексин В.Н. (2013) «Центр» и «периферия» в государственном управлении: каналы взаимовлияния // Вопросы государственного и муниципального управления. № 4. С. 59–74.
- Сенаторы померились деньгами с Сергеем Лисовским и обвинили его в покупке места в Совете Федерации (2004) // Коммерсантъ. 8 июля 2004 // <https://www.kommersant.ru/doc/488436>
- Совет Федерации покидает очередной бизнесмен (2014) // Коммерсантъ. 16 декабря 2014 // <https://www.kommersant.ru/doc/2634649>
- Тев Д.Б. (2016) Федеральная административная элита России: карьерные пути и каналы рекрутирования // Полис. Политические исследования. № 4. С. 115–130. DOI: 10.17976/jpps/2016.04.10
- Федеральный закон «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации”» от 21.07.2007 N 189-ФЗ (последняя редакция) (2007) // КонсультантПлюс // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_69938/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_69938/)
- Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 14.02.2009 N 21-ФЗ (последняя редакция) (2009) // КонсультантПлюс // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_84894/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84894/)
- Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации”» от 05.10.2011 N 264-ФЗ (последняя редакция) (2011) // КонсультантПлюс // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_120058/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120058/)
- Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 05.08.2000 N 113-ФЗ (последняя редакция) (2000) // КонсультантПлюс // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28087/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28087/)
- Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 03.12.2012 N 229-ФЗ (последняя редакция) (2012) // КонсультантПлюс // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_138549/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138549/)
- Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 N 3-ФЗ (последняя редакция) (1994) // КонсультантПлюс // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_3637/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/)
- Федеральный закон от 07.05.2013 N 79-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2019) (2013) // КонсультантПлюс // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_145998/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145998/)
- Chaisty P. (2013) The Preponderance and Effects of Sectoral Ties in the State Duma // Europe-Asia Studies, vol. 65, no 4, pp. 717–736.

- Corwin J.A. (2004) Federation Council: House of Lords or House of Valets? // RFE/RL Russian Political Weekly, vol. 4, no 31 // <https://www.rferl.org/a/1344315.html>
- Harasymiw B. (1981) Mosca and Moscow: Elite Recruitment in the Soviet Union // Does Who Governs Matter? Elite Circulation in Contemporary Societies (ed. Czudnowski M.M.), Chicago: North Illinois University Press, pp. 265–292.
- Planet Plutocrat (2014) // The Economist, March 15, 2014 // <http://www.economist.com/news/international/21599041-countries-where-politically-connected-businessmen-are-most-likely-prosper-planet>
- Prewitt K., Nowlin W. (1969) Political Ambitions and the Behavior of Incumbent Politicians // Western Political Quarterly, vol. 22, no 2, pp. 298–308.
- Remington T.F. (2003) Majorities without Mandates: The Russian Federation Council since 2000 // Europe-Asia Studies, vol. 55, no 5, pp. 667–691.
- Reuter O.J., Robertson G.B. (2015) Legislatures, Cooptation, and Social Protest in Contemporary Authoritarian Regimes // The Journal of Politics, vol. 77, no 1, pp. 235–248.
- Ross C., Turovsky R. (2013) The Representation of Political and Economic Elites in the Russian Federation Council // Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization, vol. 21, no 1, pp. 59–88.
- Samuels D. (2003) Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil, Cambridge: Cambridge University Press.
- Witko C., Friedman S. (2008) Business Backgrounds and Congressional Behavior // Congress & the Presidency, vol. 35, no 1, pp. 71–86.
- 
- 

## **Members of the Federation Council: Careers Before Taking Office and After Resigning**

D. TEV\*

\***Denis Tev** – PhD in Sociology, Senior Researcher, The Sociological Institute of the RAS – Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences. Address: 25/14 7th Krasnoarmejskaya St., Saint Petersburg, 190005, Russian Federation. E-mail: [denis\\_tev@mail.ru](mailto:denis_tev@mail.ru)

**Citation:** Tev D. (2021) Members of the Federation Council: Careers Before Taking Office and After Resigning. *Mir Rossii*, vol. 30, no 4, pp. 53–78 (in Russian). DOI: 10.17323/1811-038X-2021-30-4-53-78

### **Abstract**

This article analyzes the careers of the members of the Federation Council (FC) before entering office and after resignation. The empirical basis of the study is a biographical database containing information on 637 senators elected or appointed in accordance with the laws on the formation of the upper house, adopted in 2000 and 2012. The main institutional sectors in which the prior careers of members of the Federation Council are pursued were identified. These include representative bodies, administration and business

(the role of other spheres is much weaker). However, the significance of these channels of recruitment varies depending on which power (legislative or executive) delegated the senators. The analysis showed a number of trends in the recruitment of the FC members in the 2010s: an increasing prevalence of legislative experience in their previous careers, a decrease in the presence of big business representatives in the upper house, an increase in the number of former governors in the FC and the entrenchment of senators in the regions that delegated them. Based on Harasymiw's model of elite recruitment (in particular, the structure of opportunities) the paper deliberates on the factors which determine the career characteristics of senators and their historical dynamics. As for the careers of senators after leaving office, the study found that they most often worked in commercial organizations, administrative and legislative bodies.

**Keywords:** Federation Council, career, recruitment, representative bodies, administration, business, endogeneity, exogeneity

## References

- Chaisty P. (2013) The Preponderance and Effects of Sectoral Ties in the State Duma. *Europe-Asia Studies*, vol. 65, no 4, pp. 717–736.
- Corwin J.A. (2004) Federation Council: House of Lords or House of Valets? *RFE/RL Russian Political Weekly*, vol. 4, no 31. Available at: <https://www.rferl.org/a/1344315.html>, accessed 05.09.2020.
- Duka A.V., Bystrova A.S., Kolesnik N.V., Nevskii A.V., Tev D.B. (2008) Rossiiskie regional'nye elity: innovatsionnyi potentsial v kontekste globalizatsii [Russian Regional Elite: The Innovative Potential in the Context of Globalization]. *Globalizatsiya v rossiiskom obshchestve* [Globalization in Russian Society] (ed. Eliseeva I.I.), Saint Petersburg: Nestor-Istoriya, pp. 99–242.
- Federal'nyj zakon «O porjadke formirovaniya Soveta Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii» ot 05.08.2000 N 113-FZ (poslednjaja redakcija) [Federal Law “On the Procedure for Forming the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation” dated 05.08.2000 N 113-FZ (last edition)] (2000). *Konsul'tantPlyus*. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28087/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28087/), accessed 07.11.2020.
- Federal'nyj zakon «O porjadke formirovaniya Soveta Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii» ot 03.12.2012 N 229-FZ (poslednjaja redakcija) [Federal Law “On the Procedure for Forming the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation” dated 03.12.2012 N 229-FZ (last edition)] (2012). *Konsul'tantPlyus*. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_138549/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138549/), accessed 07.11.2020.
- Federal'nyj zakon «O statute chlena Soveta Federacii i statute deputata Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii» ot 08.05.1994 N 3-FZ (poslednjaja redakcija) [Federal Law “On the status of a member of the Federation Council and the Status of a Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation” of 08.05.1994 N 3-FZ (last edition)] (1994). *Konsul'tantPlyus*. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_3637/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/), accessed 07.11.2020.
- Federal'nyj zakon «O vnesenii izmenenija v stat'ju 1 Federal'nogo zakona “O porjadke formirovaniya Soveta Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii”» ot 21.07.2007 N 189-FZ (poslednjaja redakcija) [Federal Law “On Amendments to Article 1 of the Federal Law ‘On the Procedure for Forming the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation’” dated July 21, 2007 N 189-FZ (last edition)] (2007). *Konsul'tantPlyus*. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_69938/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_69938/), accessed 07.11.2020.

- Federal'nyj zakon «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon “O porjadke formirovanija Soveta Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii”» ot 05.10.2011 N 264-FZ (poslednjaja redakcija) [Federal Law “On Amendments to the Federal Law “On the Procedure for Forming the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation”” dated 05.10.2011 N 264-FZ (last edition)] (2011). *Konsul'tantPlyus*. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_120058/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120058/), accessed 07.11.2020.
- Federal'nyj zakon «O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svjazi s izmeneniem porjadka formirovanija Soveta Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii» ot 14.02.2009 N 21-FZ (poslednjaja redakcija) [Federal Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in Connection with Changes in the Procedure for Forming the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation” dated February 14, 2009 N 21-FZ (last edition)] (2009). *Konsul'tantPlyus*. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_84894/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84894/), accessed 07.11.2020.
- Federal'nyj zakon ot 07.05.2013 N 79-FZ (red. ot 01.05.2019) «O zaprete otdel'nym kategorijam lic otkryvat' i imet' scheta (vklady), hranit' nalichnye denezhnye sredstva i cennosti v inostrannyh bankah, raspolozhennyh za predelami territorii Rossijskoj Federacii, vladet' i (ili) pol'zovat'sja inostrannymi finansovymi instrumentami» (s izm. i dop., vstup. v silu s 06.08.2019) [Federal Law of 05/07/2013 N 79-FZ (as amended on 05/01/2019) “On the Prohibition of Certain Categories of Persons to Open and Have Accounts (Deposits), Store Cash and Valuables in Foreign Banks Located outside the Territory of the Russian Federation, Own and (or) Use Foreign Financial Instruments” (as amended and supplemented, entered into force on 06.08.2019)] (2013). *Konsul'tantPlyus*. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_145998/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145998/), accessed 07.11.2020.
- Harasymiw B. (1981) Mosca and Moscow: Elite Recruitment in the Soviet Union. *Does Who Governs Matter? Elite Circulation in Contemporary Societies* (ed. Czudnowski M.M.), Chicago: North Illinois University Press, pp. 265–292.
- Kreml' prodolzhaet nastojchivo razdeljat' biznes i vlast' [The Kremlin Continues to Persistently Separate Business and Power] (2013). *SakhaNews*, April 8, 2013. Available at: <http://www.isn.ru/75946.html>, accessed 30.11.2020.
- Leksin V.N. (2013) «Centr» i «periferija» v gosudarstvennom upravlenii: kanaly vzaimovlijani-ja [“Center” and “Periphery” in Public Administration: Channels of Mutual Influence]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 59–74.
- Planet Plutocrat (2014). *The Economist*, March 15, 2014. Available at: <http://www.economist.com/news/international/21599041-countries-where-politically-connected-businessmen-are-most-likely-prosper-planet>, accessed 04.12.2020.
- Prewitt K., Nowlin W. (1969) Political Ambitions and the Behavior of Incumbent Politicians. *Western Political Quarterly*, vol. 22, no 2, pp. 298–308.
- Remington T.F. (2003) Majorities without Mandates: The Russian Federation Council since 2000. *Europe-Asia Studies*, vol. 55, no 5, pp. 667–691.
- Reuter O.J., Robertson G.B. (2015) Legislatures, Cooptation, and Social Protest in Contemporary Authoritarian Regimes. *The Journal of Politics*, vol. 77, no 1, pp. 235–248.
- Ross C., Turovsky R. (2013) The Representation of Political and Economic Elites in the Russian Federation Council. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 21, no 1, pp. 59–88.
- Samuels D. (2003) *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Senatory pomerilis' den'gami s Sergeem Lisovskim i obvinili ego v pokupke mesta v Sove- te Federacii [Senators Faced off against Sergei Lisovsky and Accused Him of Buy- ing a Seat on the Federation Council] (2004). *Kommersant*, July 8, 2004. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/488436>, accessed 05.11.2020.
- Sovet Federacii pokidaet ocherednoj biznesmen [Another Businessman Leaves the Federation Council] (2014). *Kommersant*, December 16, 2014. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/2634649>, accessed 05.11.2020.
- Tev D.B. (2016) Federal'naja administrativnaja jelita Rossii: kar'ernye puti i kanaly rekrutirovanija [Federal Administrative Elite of Russia: Career Paths and Channels of Recruitment]. *Polis. Political Studies*, no 4, pp. 115–130. DOI: 10.17976/jpps/2016.04.10

- V sude Altajskogo kraja zajavili, chto politik kupil mesto v Sovete Federacii [The Court of the Altai Territory Claims a Politician Bought a Seat in the Federation Council] (2019). *SiberiaRealities*, December 6, 2019. Available at: <https://www.sibreal.org/a/30310885.html>, accessed 29.11.2020.
- Volkova O. (2016) Uchenye nazvali politicheskie svjazi glavnym istochnikom bogatstva v Rossii [Researchers Claiming Political Connections as the Main Source of Wealth in Russia]. *RBC*, March 11, 2016. Available at: <http://www.rbc.ru/economics/11/03/2016/56e2a1ac9a7947f56bedc71a>, accessed 31.08.2019.
- Witko C., Friedman S. (2008) Business Backgrounds and Congressional Behavior. *Congress & the Presidency*, vol. 35, no 1, pp. 71–86.